

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA



17

BUENOS AIRES (ARGENTINA) ABRIL - JUNIO 1965

SECRETARIA DE ESTADO DE HACIENDA
INSTITUTO SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA
Hipólito Yrigoyen 250, piso X, Of. 1001 — T.E. 34 - 1919

Misión

Centro de documentación, investigaciones y capacitación a nivel de plana mayor para contribuir a la solución de los problemas de macroadministración y gerencia que conciernen a la ejecución de los programas de desarrollo económico y social del país.

Funciones

Realizar cursos de perfeccionamiento para altos funcionarios de la Administración, a nivel de posgraduado universitario, con el objeto de contribuir a la formación de la plana mayor en el servicio civil.

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 proveer el asesoramiento técnico que estos organismos estimen oportuno encomendarle para la mejor solución de los problemas de organización y funcionamiento de la administración pública.

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 materia de administración.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CONSEJO CONSULTIVO

RAÚL LUIS CARDÓN (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas), JOSÉ LUIS FRANGI (Dirección General del Servicio Civil de la Nación), J. C. RODRÍGUEZ ARIAS (Instituto Superior de Administración Pública), ALBERTO M. TANDURELLA (Consejo Nacional de Desarrollo) y MIGUEL TESÓN (Oficina Nacional del Presupuesto).

D I R E C T O R

CARLOS ALBERTO YOUNG

SECRETARIA DE REDACCIÓN

JORGELINA A. CAILLET-BOIS DE VILLALOBOS

REVISTA

DE

ADMINISTRACION PUBLICA

AÑO V - N° 17

BUENOS AIRES (ARGENTINA)

ABRIL - JUNIO DE 1965

CONTENIDO

EDITORIAL

Necesidad de un glosario administrativo 5

COLABORACIONES

NACIONES UNIDAS, *Manual de Administración Pública* 9

INFORMACIONES Y COMENTARIOS

Congresos y Conferencias:

Economía del hemisferio y acción de la Alianza para el Progreso 155

XLV Reunión del Comité Interamericano de Comercio y Producción (CICYP) 150

Visita del Prof. A. S. Livingstone a la Secretaría de Hacienda de la Nación 157

Adaptación de las instituciones y de las estructuras administrativas al problema del desarrollo económico en Francia 157

Integración económica de América Latina 158

Problemas en el planeamiento a largo alcance en el país 158

XI Período de Sesiones de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) 159

Instituciones de estudio, entrenamiento y desarrollo:

Cursos sobre Sistematización de Datos en el ISAP 160

Estructura orgánica básica de la Secretaría de Comunicaciones 161

Centro de documentación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en Montevideo 161

Centro Piloto sobre reforma hospitalaria 161

Funcionarios latinoamericanos siguen cursos sobre administración y desarrollo en la universidad de Mánchester, Inglaterra 162

Presupuesto por Programas para 1966 162

Mesas redondas sobre Presupuesto por Programas 163

Censo de todos los bienes del Estado 164

Curso para formación de Jefes de Personal 164

Nuevos cursos: Secretaría Ejecutiva y Perita en Administración 165

Curso del Centro Regional de Educación Fundamental para el desarrollo de la comunidad en América Latina	165
Instituto para la Integración de América Latina (INTAL)	165
Cursos teórico-prácticos sobre desarrollo *	166
Inauguración de los cursos del Centro de Capacitación Laboral y Social	166
Uso obligatorio de las normas IRAM	167
Programación por camino crítico	167
 TRABAJOS PUBLICADOS - Años I al IV, N° 1 a 16 de Revista	167
Indice por materia	169

BIBLIOGRAFIA

Comentarios:

FRANÇOIS BLOCH-LAINÉ, <i>La Reforma de la Empresa</i> (Madrid, 1964)	177
HADLEY CANTRIL, <i>Human nature and political systems</i> (New Jersey, U.S.A., 1961)	178
<i>Noticias bibliográficas</i>	179
<i>Revista de Revistas</i>	182
<i>Fichero</i>	185

En el número 14-15 de esta Revista. Índice, al final:

Dice	Debe decir
Sección Argentina del Instituto Interamericano de Ciencias Administrativas	Sección Argentina del Instituto Internacio- nal de Ciencias Administrativas

En página 31, arriba a la derecha:

Dice	Debe decir
Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Panamá	Oscar J. Collazo

En página 41, nota el pie se omitió lo siguiente:

Publicación autorizada por el Contralor de la Oficina de Publicaciones de su Majestad Británica.

EDITORIAL

NECESIDAD DE UN GLOSARIO ADMINISTRATIVO

Cualesquiera que haya vivido la administración pública ha tenido oportunidad de conocer ciertas expresiones o vocablos que, independientemente de su auténtico significado gramatical, tienen otro especial dentro del quehacer burocrático. Este significado a veces es coincidente con la correcta acepción gramatical, pero otras y frecuentes, es tan distinto que para los no iniciados en los entretelones burocráticos resulta casi ininteligible.

No es muy frecuente, pero también suele ocurrir, que esas acepciones características del estrecho recinto oficinal sean aceptadas en niveles más elevados llegando hasta a incorporarse al léxico oficial con ese significado particular. Tomamos el caso de la expresión "facultades jurisdiccionales" que en muchos documentos y aún en decretos del Poder Ejecutivo se refiere a las atribuciones delegadas en algunos funcionarios para realizar contrataciones. No sabemos por suerte de qué transformación se dio en llamar jurisdiccionales a tales atribuciones. Recordamos aquí la prédica de los juristas para diferenciar los términos jurisdicción y competencia, y evitar el uso del primero con el significado del segundo, pero estamos seguros que ninguno pensó que se le podía dar también ese otro significado.

En otros casos, el vocablo introducido por el uso oficinal se incorpora oficialmente a la organización para designar un sector administrativo. En cierta repartición se llamó "Oficina de Broches" al organismo que tenía a su cargo las cobranzas correspondientes a deudores titulares de más de una deuda. Y se llamó así porque los comprobantes de las distintas deudas de cada deudor se abrochaban...

Los casos anteriores, que hemos puesto a título de ejemplo, no son los únicos, pues son muchas las situaciones análogas. Ellos constituyen el resultado del mal uso de los vocablos o del desconocimiento de su significado, pero no les asignamos mayor gravedad, porque siempre llega la rectificación que pone las palabras precisas con su correcto significado.

Más grave consideramos el intento deliberado de crear un léxico especial en las ciencias de la administración, utilizando palabras españolas a las que se atribuye un significado que quiere ser técnico, distinto al oficial, o bien adaptando palabras de otros idiomas, principalmente del inglés. Este último es el caso más frecuente hasta el punto de que ha nacido el vicio denominado "yanquismo", pues en general se trata de expresiones tomadas de autores norteamericanos.

Hace poco comentábamos en esta Revista un glosario incluido en la obra de un autor centroamericano sobre teoría administrativa, que contiene vocablos de esa clase. Decíamos que es peligrosa la inclusión en un glosario que quiere ser de uso general, de expresiones válidas solamente para algunas regiones lingüísticas, que pueden tener distintos significados en otras, así como la traducción "libre" de expresiones foráneas mediante vocablos de grafía similar (caso "chequear", de "to check"), prescindiendo de la correcta traducción al riquísimo idioma vernáculo. Y agregábamos que es también inconveniente el atribuir significados especiales a vocablos que ya tienen consagrada una acepción distinta en otras disciplinas científicas.

De cualquier manera, es indudable la necesidad de componer un glosario que sirva a las necesidades de nuestro país y que al aclarar o fijar conceptos, evite confusiones sobre el significado de los términos que se utilizan en las ciencias de la administración y en la práctica administrativa argentina.

La Dirección del Instituto Superior de Administración Pública acaba de adoptar una plausible iniciativa en este sentido. Continuando una tarea emprendida anteriormente y luego interrumpida, ha recomendado a componer un glosario de vocablos de uso común en nuestro país, mediante un sistema de fichas, en las que se indica, para cada vocablo, el correcto significado, la doctrina en que éste se funda y la bibliografía utilizada. Para esta tarea cuenta con la colaboración de todas aquellas personas vinculadas con las actividades del Instituto.

Nuestra Revista irá publicando las "fichas" que el Instituto Superior de Administración Pública acepte, con lo que cada suscriptor podrá ir formando su colección propia.

Debemos aclarar que hemos preferido llamar "glosario" a esta clasi-

ficación alfabética de vocablos, pues ella no pretende asumir la importancia de un diccionario del tipo de los que existen para la administración francesa, la española y de algunos otros países, que constituyen verdaderos repertorios de legislación, doctrina y jurisprudencia administrativas ordenados alfabéticamente.

También esta tarea es necesaria, sobre todo ante la profusión de textos y la ausencia de un ordenamiento sistemático de ellos, pero comienzo quieren las cosas y éste del glosario es realmente promisorio. Deseamos que tenga éxito y comprometemos nuestro esfuerzo para lograrlo.

INTRODUCCIÓN

C. A. Y.

OBJETIVOS, PROPÓSITOS Y ALGUNOS DATOS

1. Este manual ha sido preparado para responder a la creciente demanda formulada por muchos autores que desean poseer una exposición clara y clara de los elementos básicos que integran un programa de mejoramiento de la administración pública en los países que se hallan en vías de desarrollo y de la asistencia que pueden prestar actualmente a tales países los organismos de las Naciones Unidas.

2. Su objeto es valorar, resumir y presentar en lenguaje sencillo y通俗的 el criterio coincidente de gran número de observadores acerca de los conceptos y prácticas de administración pública, particularmente en cuanto concierne a los países que se hallan en vías de desarrollo. Sus conclusiones se basan en gran medida en los informes que han rendido los expertos de las Naciones Unidas y los grupos de trabajo que llevan casi diez años dedicados a los temas de administración pública y de otras materias que guardan con ésta una estrecha relación en casi todos los países del mundo que se hallan en vías de desarrollo. Si bien los informes difieren en conclusiones de detalle, lo cual se debe a la diversidad de sus antecedentes y de las condiciones que encontraron en los países a que fueron destinados, los expertos coinciden de modo notable en sus sugerencias para mejorar la administración pública. Pero los autores de este manual no han vacilado en recurrir a su experiencia propia y a sus propios estudios para salver cualquier omisión que haya podido ocurrir.

3. La conclusión principal que se deduce del presente estudio es que el mejoramiento de la administración constituye la condición sine qua non en la realización de los programas de desarrollo de un país. Propósito del estudio es demostrar por qué se manifiesta la relación entre el servicio público y el medio nacional en el cual debe funcionar, determinar los elementos esenciales de una buena administración en un Estado moderno, indicar las condiciones necesarias y conducentes al éxito de los programas de reformas administrativas.

(*) Este Manual de las Naciones Unidas, publicado en 1962, se reproduce con autorización de la Oficina de Publicaciones de las Naciones Unidas. La versión española del Manual se edita como libro de texto en varios Universidades de Latinoamérica. En la Argentina puede adquirirse en la Editorial Sudamericana, Avenida 503, Buenos Aires, o en la Oficina de Venta de las Naciones Unidas (United Nations Sales Section) en la sede de Naciones Unidas.

MANUAL

DE

ADMINISTRACION PUBLICA

INTRODUCCION

ANTECEDENTES, PROPÓSITOS Y ALCANCE DE ESTE MANUAL

1. Este manual ha sido preparado para responder a la creciente demanda formulada por muchos sectores que deseaban poseer una exposición nueva y clara de los elementos básicos que integran un programa de mejoramiento de la administración pública en los países que se hallan en vías de desarrollo y de la asistencia que pueden prestar actualmente a tales países los organismos de las Naciones Unidas.

2. Su objeto es valorar, resumir y presentar en lenguaje sin tecnicismos el criterio coincidente de gran número de observadores acerca de los conceptos y prácticas de administración pública, particularmente en cuanto concierne a los países que se hallan en vías de desarrollo. Sus conclusiones se basan en gran medida en los informes que han rendido los expertos de las Naciones Unidas y los grupos de trabajo que llevan casi diez años dedicados a las tareas de administración pública y de otras materias que guardan con ésta muy estrecha relación en casi todos los países del mundo que se hallan en vías de desarrollo. Si bien sus informes difieren en cuestiones de detalle, lo cual se debe a la diversidad de sus antecedentes y de las condiciones que encontraron en los países a que fueron destinados, los expertos coinciden de modo notable en sus sugerencias para mejorar la administración pública. Pero los autores de este manual no han vacilado en recurrir a su experiencia propia y a sus propios estudios para salvar cualquier omisión que haya podido observarse.

3. La conclusión principal que se deduce del presente estudio es que el mejoramiento de la administración constituye la condición *sine qua non* en la realización de los programas de desarrollo de un país. Propósito del estudio es asimismo poner de manifiesto la relación entre el servicio público y el medio nacional en el cual debe funcionar, determinar los elementos esenciales de una buena administración en un Estado moderno, indicar las condiciones necesarias y conducentes al éxito de los programas de reforma administrativa y

(*) Este Manual de las Naciones Unidas, publicado en 1962, se reproduce con autorización de la Junta de Publicaciones de las Naciones Unidas. La versión española del Manual se utiliza como libro de texto en varias Universidades de Latinoamérica. En la Argentina puede adquirirse en la Editorial Sudamericana, Alsina 500, Buenos Aires, o en la Sección Ventas de las Naciones Unidas (United Nations Sales Section) en la Sede de Nueva York.

señalar las clases de asistencia técnica que pueden prestar las Naciones Unidas en el campo de la administración.

4. En 1951, el Director General de la Administración de Asistencia Técnica, Sr. H. L. Keenleyside, designó una Comisión Especial sobre Problemas de Administración Pública, la cual preparó un informe titulado *Sistemas y normas de la administración pública, particularmente en relación con las condiciones de la asistencia técnica impartida a los países insuficientemente desarrollados*¹. Este informe ha venido siendo muy solicitado como documento de trabajo básico para uso de los expertos de las Naciones Unidas que prestan asistencia técnica en esa materia y de los gobiernos ante los cuales están acreditados. En 1958 se emprendió una revisión de ese texto a la luz de la experiencia obtenida con la ampliación de la asistencia técnica prestada por las Naciones Unidas en materia de administración pública. Pero pronto se advirtió claramente que lo que podría resultar de tal empeño no sería sino un voluminoso libro de texto. En ese lapso de siete años habíase publicado un considerable número de libros, revistas y folletos que la Comisión Especial no había tenido la posibilidad de conocer. El incremento del programa de asistencia técnica de las Naciones Unidas en materia de administración pública había dado lugar al nombramiento de unos 350 expertos, muchos de cuyos informes se hallan actualmente disponibles en los archivos de las Naciones Unidas. Se habían constituido unos cuarenta institutos de administración pública de carácter nacional o regional, muchos de ellos con la ayuda de los organismos que prestan asistencia técnica. Tales institutos habían publicado revistas e informes sobre distintos temas administrativos. Una importante revista internacional y una valiosa serie de monografías habían sido publicadas por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, organización no gubernamental, reconocida como entidad consultiva por el Consejo Económico y Social, con la cual han colaborado las Naciones Unidas durante varios años.

5. Por añadidura, desde 1951 ha habido notables cambios en la tendencia que entonces se preveía. En la práctica, la ayuda técnica de las Naciones Unidas solicitada en materia de administración pública ha sido prestada individualmente por expertos de los distintos aspectos de esa materia y no por grupos numerosos de especialistas dedicados a trabajar conjuntamente en asuntos administrativos, económicos y sociales. Además, en los debates desarrollados en 1951 en la Asamblea General y el Consejo Económico y Social se dio por supuesta la organización de un solo centro internacional de formación profesional sobre la materia, pero no podía preverse entonces el considerable incremento de institutos nacionales y regionales. En aquel tiempo se creía que la formación profesional mediante concesión de becas sería lo que predominaría en el programa. Ciento es que la concesión de becas continúa teniendo una importancia capital, pero el número de solicitudes presentadas para recibir los servicios de consultores ha sido sorprendentemente grande y

¹ Publicación de las Naciones Unidas, N° de ventas: 51:II.B.7. Fue Presidente de la Comisión Especial el Sr. H. J. van Mook (Países Bajos). Los otros miembros de la Comisión, todos los cuales actuaron en la misma a título personal, fueron los señores Rowland Egger (Estados Unidos de América), Albert Lepawsky (Estados Unidos de América), Carlos M. Morán (Cuba), Pedro Muñoz Amato (Puerto Rico, Estados Unidos de América), Sir Jwala P. Srivastava (India) y Jean Trouvé (Francia).

continúa aumentando. Todo parece indicar que entre las operaciones del Fondo Especial recientemente creado (resolución 1240 (XIII) de la Asamblea General, del 14 de octubre de 1958) figurarán muchos proyectos relacionados con actividades previas a la inversión y con la formación profesional, y que en tales operaciones volverá a destacarse la importancia de los grupos de expertos procedentes de distintas esferas de actividad. Y actualmente, el nuevo programa "OPEX" (resolución 1256 (XIII) de la Asamblea General, del 14 de noviembre de 1958), que autoriza el nombramiento, a solicitud de los países en desarrollo, de personal de ejecución, dirección y administración contratado internacionalmente para desempeñar puestos en los servicios públicos de los países solicitantes, añade una nueva dimensión a la asistencia de que es posible disponer.

6. Ha mejorado evidentemente el procedimiento que siguen las Naciones Unidas para reclutar expertos. Muchos de éstos, que habían regresado ya a sus respectivos países, tras realizar una labor muy satisfactoria, fueron llamados de nuevo posteriormente para confiarles misiones internacionales. El establecimiento de la categoría de experto ha ofrecido un nuevo estímulo a las personas que realizan satisfactoriamente esta labor para considerar su trabajo como una carrera y aceptar sucesivos nombramientos. Al propio tiempo, los gobiernos han demostrado una mejor voluntad al formular solicitudes de programas equilibrados y prestar apoyo a la labor de los expertos desde la iniciación de sus trabajos. El nombramiento de Representantes Residentes de la Junta de Asistencia Técnica ha constituido también una ayuda para los expertos, tanto en lo concerniente a su propia labor como a las relaciones que han de mantener entre sí y a las que mantienen con los gobiernos interesados.

7. Acaso el fenómeno más sorprendente a este respecto es la frecuencia con que naciones, tanto antiguas como modernas, que pueden ufanarse de su condición, se dirigen a las Naciones Unidas para solicitar asistencia técnica en esta materia. Hace diez años existía el fuerte recelo de creer que la administración pública era una materia demasiado "sensible" para que pusieran en ella sus manos expertos extranjeros. Hoy día, la intervención de éstos es aceptada casi sin objeción como una parte conveniente y necesaria de un programa general de asistencia técnica.

8. Y la propia función de los expertos ha experimentado una profunda modificación. Ha quedado superado el primitivo concepto del experto como integrante de un grupo que realiza un estudio y presenta un informe en el que recomienda unos nuevos procedimientos para que sean adoptados por los funcionarios del gobierno. La función del experto administrativo ha llegado a ser primordialmente la de preparar profesionalmente al personal y fomentar el desarrollo de instituciones nacionales permanentes capaces de resolver, una vez que él haya terminado su misión, los problemas administrativos, siempre apremiantes, que se suscitan. Así, pues, la formación profesional y la organización de instituciones han venido a ser sus funciones principales. Y se ha llegado a considerar la reforma de la administración pública como un incesante proceso que requiere largo tiempo, más bien que como un problema que puede ser resuelto merced a alguna panacea o mediante la aprobación de unas cuantas leyes nuevas.

9. En la estrategia y la táctica de la reforma de la administración pública, el estudio preliminar y el concepto general de los servicios del gobierno revisten, según se reconoce cada día más, una importancia permanente. Un número cada vez mayor de gobiernos que solicitan asistencia técnica en esta disciplina estiman ventajoso pedir primero un estudio preliminar que tenga carácter de diagnóstico, realizado por un consultor experimentado, para definir los problemas y los medios de resolverlos. También se reconoce cada día más el hecho de que el concepto general de los servicios del gobierno es el fundamento indispensable para un programa nacional de perfeccionamiento administrativo que pueda dar resultados satisfactorios. La experiencia ha demostrado reiteradamente que a menos que el gobierno establezca primero normas que rijan la totalidad de su servicio público, sus diversos ministerios y organismos o dependencias encontrarán dificultades, cuando no impedimentos, en sus intentos de realizar reformas aisladas.

10. En vista de todo ello se decidió preparar el presente manual según un plan algo diferente del que se utilizó en los *Sistemas y normas de la Administración pública*, en vez de corregir el documento original.

11. El presente manual está destinado principalmente a los funcionarios públicos que llevan sobre sus hombros la pesada carga que representa el promover el desarrollo económico, social y administrativo de sus respectivos países. Su objeto es ayudarles a obviar los obstáculos que se oponen a una mejor gestión administrativa, así como a formular programas y establecer entre los mismos un orden de prioridad. Pero este manual deberá resultar también útil para los especialistas en muchas esferas de actividad de importancia sustantiva cuya labor se ve entorpecida por impedimentos administrativos. El manual les facilitará la labor de identificar los problemas generales de la administración y les servirá de estímulo, en momentos de dificultad, para colaborar con los expertos que se ocupan de asuntos administrativos en general con el fin de eliminar los obstáculos que se oponen al progreso de los trabajos.

Parte I

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL DESARROLLO NACIONAL

A. NUEVAS TAREAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

1. El gobierno y la administración no son invenciones recientes. Son cosas tan viejas como la historia de los seres humanos que trabajan juntos constituyendo grandes grupos. Durante miles de años, desde mucho antes de los albores de la historia conocida, las artes del gobierno y de la administración han venido siendo características esenciales de la sociedad humana. En todo tiempo desde que el hombre salió de las más primitivas formas de asociación, ha tenido que crear sistemas administrativos, incluso en sociedades que ostentaban pocos de los atributos de un Estado moderno.

2. Así, pues, ¿qué modalidades nuevas presenta hoy la administración pública? Estas tres cosas: sus propósitos han sido completamente reorientados,

el número, la variedad y la complejidad de sus funciones han aumentado considerablemente, y su metodología ha pasado de la fase de los ensayos y tanteos a la de una disciplina metódica con un caudal ordenado y en constante aumento de conocimientos y experiencias.

3. Los propósitos de la administración pública han sido objeto de una total reorientación debido a que los fines del Estado moderno han experimentado una verdadera revolución. Hoy día se espera que el Estado sea el acelerador de la transformación económica y social y que deje de ser el conservador del *statu quo*. Y se confía en que, en su nueva función de promotor y estimulador del desarrollo nacional, haga llegar a los más los beneficios del progreso económico y social. Ya no es posible que un gobierno se atreva a limitar indefinidamente el goce de los frutos de la tierra y del trabajo y el ingenio de los hombres a una reducida clase privilegiada. Se confía, además, en que el Estado logre esos propósitos dentro de una ordenación general basada en el consentimiento popular y con el debido respeto a las normas del derecho y a los derechos humanos individuales. Difícil resulta en nuestros días encontrar un Estado, cualquiera que sea su actual estructura de poder, que no se califique a sí mismo de democracia: de gobierno del pueblo.

4. De suerte que las funciones del Estado moderno, y en consecuencia su administración pública, son nuevas tanto por su dinamismo como por su universalidad. No hay límites para los servicios que se requieren del Estado. Incluso aquellos países que en el siglo XIX lograron establecer formas constitucionales de democracia política e instituyeron diversos servicios sociales, han desarrollado considerablemente en el siglo XX sus actividades en el orden económico y social.

5. Hay, ciertamente, una gran variedad en las funciones que asumen los Estados. Esa variedad se debe a la diversidad de filosofías y tradiciones nacionales y a la gran disparidad existente en los recursos nacionales y en los métodos de utilizarlos. Un Estado moderno puede actuar como director, empresario o estimulador de la iniciativa privada o, naturalmente, asumir a la vez ese triple papel. En un Estado completamente socializado, prácticamente todo el esfuerzo organizado corresponde al sector público y toda su gestión es incumbencia por entero del servicio público. Muchos países, por razones dictadas por su historia, por su filosofía o por sus recursos, se atienden a la norma de reservar la mayor esfera posible de actividad a la empresa privada y a la iniciativa local. Pero aun en estos países se ha ido confiando al Estado funciones cada vez más vastas. De ese modo, países con economía de tipo capitalista han presenciado una gran expansión de sus servicios públicos. Los gobiernos de tales países han asumido nuevas tareas relativas a la reglamentación, el estímulo, la coordinación e incluso el financiamiento de centros de iniciativa locales e independientes. Y han creado nuevos servicios confiados a su administración pública en muchas esferas en las cuales no tiene posibilidad de entrar el capital privado.

6. Así, pues, el siglo XX presencia el espectáculo de una extensión de las funciones gubernamentales que supera todos los precedentes. El concepto

del Estado-servicio * ha sido aceptado casi universalmente. Los gobiernos han asumido la función relativa a la dirección y utilización de la mano de obra, de los recursos naturales y de la tecnología en rápida evolución del mundo moderno, para crear las condiciones y el medio que permitan difundir el bienestar económico y social. Las demandas que los pueblos dirigen a sus gobiernos van haciéndose insistentes. Cada vez se muestran los pueblos menos resignados a vivir en estado de pobreza, hambre, enfermedad, ignorancia y ociosidad. Y cada vez más, especialmente en las regiones en vías de desarrollo, los gobiernos confían en los organismos internacionales para poder atender a estas demandas urgentes y concebir nuevas formas de administración pública a fin de obviar las deficiencias económicas y sociales.

B. EL ATRASO ADMINISTRATIVO

7. La variedad, el número y la complejidad, siempre en aumento, de las funciones que debe realizar el Estado moderno han dado lugar a que la administración quedara rezagada. Existe una seria disparidad entre las aspiraciones y lo que es posible realizar, entre las necesidades que hay que atender y la capacidad del aparato administrativo para satisfacerlas. Esta disparidad constituye un considerable obstáculo para el desarrollo nacional. Con el fin de cumplir una parte por lo menos de sus deberes cada vez mayores, el Estado-servicio debe desarrollar su capacidad administrativa para llevar a la práctica sus programas de progreso económico y social. La administración pública es la maquinaria utilizada por el Estado-servicio para ponerse en condiciones de formular planes y programas que puedan ser realizados y para realizar los que haya formulado. En grado cada vez mayor, la utilización eficaz de los recursos nacionales depende de la adopción de unos programas económicos y sociales acertados, y el resultado satisfactorio de éstos depende a su vez de un eficaz servicio público.

8. Pero esto no significa que el especialista en administración pueda realizar todas esas cosas por sí solo. Encuéntrese asociado con otros especialistas en las innumerables técnicas que han ido perfeccionándose en el mundo moderno. Debe trabajar al lado de expertos en asuntos sociales, económicos, fiscales e industriales, así como en derecho y ciencia política, en ingeniería, agricultura, sanidad y educación, ciencia y cultura; y todos esos especialistas, a su vez, esperan de él su contribución particular en lo concerniente a los problemas generales de estructura y método. En cada una de las esferas enumeradas, el éxito o el fracaso de la labor dependerá en gran medida de la eficacia de la administración, que es lo que constituye el común denominador de todas ellas. El establecimiento de un servicio público competente debe tener, por tanto, prioridad preferente en el programa de desarrollo nacional si se pretende alcanzar otras metas. En el esfuerzo para lograr el mejoramiento nacional, los medios requieren tanta atención y dedicación como los fines. Según se dice en un informe del Secretario General sobre esta materia: "En épocas de vida más sencilla, era importante la buena administración; hoy día es esencial".¹

* A semejanza de las expresiones Estado-policía, Estado-cuartel, etc., se emplea ésta de Estado-servicio para designar al Estado considerado como órgano de servicios.

¹ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social*, 26º período de sesiones. Anexos, tema 8 del programa, documento E/3085, párr. 4.

9. Pero el hecho de que el aparato administrativo haya quedado rezagado puede deberse a causas que no sean exclusivamente administrativas. Para dar a su administración el grado debido de competencia, un gobierno advertirá a menudo que son necesarias profundas modificaciones en las actitudes de orden político y social concernientes a la estructura, las instituciones, el comportamiento y la aptitud del gobierno.

10. Organizar una buena administración es una larga e improba tarea. No cabe esperar de ella resultados fáciles y rápidos. Ni aun para países avanzados, con una larga historia de progreso administrativo, ha sido fácil el esfuerzo, ni puede considerarse nunca terminado. Para los países que se hallan en curso de desarrollo, donde las súbitas demandas dirigidas a los gobiernos suelen ser mucho mayores, la tarea de mejorar la administración presenta problemas especiales cuya solución requiere un nuevo sentido de dirección y una firme determinación para salvar muchos obstáculos. La reforma administrativa requiere una gran capacidad rectora, una constante y activa atención y un cuantioso empleo de hombres, de dinero y de medios materiales. En los párrafos siguientes se indican algunas de las dificultades especiales con que se enfrentan los países en vías de desarrollo al tratar de mejorar sus sistemas administrativos.

C. PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS DE LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO

11. Muchos gobiernos, en particular los de países que logran súbitamente su autonomía, se encuentran ante agudos problemas de desorganización social, depresión económica y confusión administrativa. La transición a la independencia y al gobierno propio representa a menudo una violenta transformación. Al retirarse el personal de la Potencia colonial, puede hallarse el nuevo gobierno en el trance de sustituir al personal esencial al propio tiempo que ha de organizar completamente un servicio público. Y muchas veces eso ha de hacerse poco menos que de la noche a la mañana, tras largos períodos de incertidumbre y turbulencia. Aun después de lograr la independencia, es posible que la nueva nación haya de hacer frente a largos períodos de inestabilidad política, con frecuentes cambios de gobierno y de ministros. Así resulta más difícil lograr la reforma administrativa, que requiere constante atención, a más de una gran estabilidad y un alto concepto de responsabilidad. Otro problema fundamental y común a las nuevas naciones es la falta de comunicaciones satisfactorias, debido quizás a la ausencia de un lenguaje común hablado o escrito, o incluso a que no ha habido tiempo para afirmar un auténtico sentido de comunidad nacional.

12. Pero el mayor obstáculo para el progreso es la escasez de personas aptas para ocupar los múltiples puestos nuevos creados por una nación en proceso de expansión y que estén dispuestas a ocuparlos. El servicio público, en el sentido de personal permanente de los ministerios, debe disputarse a menudo el personal capaz con las empresas industriales y comerciales, con las profesiones y con las instituciones docentes. Esta competencia, habida cuenta de que se dispone de un escaso número de personas capacitadas y dotadas de espíritu público, es sin duda alguna el problema fundamental a que ha de hacer frente el gobierno de un Estado nuevo.

13. Incluso en aquellos países donde la clase de personas educadas es numerosa, el escaso prestigio, la exigua remuneración y la inseguridad del servicio público pueden ser causa de que no las atraiga éste. Con harta frecuencia suele considerarse el servicio público como una especie de beneficencia, como un medio de emplear a muchas personas, sin tener en cuenta su capacidad para remediar calamidades y disminuir el desempleo. El bajo nivel de los salarios da lugar al doble empleo y a los conflictos de intereses. A menudo no es necesario someterse a una prueba de competencia para ingresar o ascender en las carreras administrativas del Estado, y en ellas impera el favoritismo. De esta suerte la disciplina, la integridad, la cortesía y la moral no pueden medrar, y el prestigio del servicio mantéñese forzosamente menguado. Allí donde existe una clase educada es posible que sus tradiciones engendren una desmedida preocupación por las generalidades y abstracciones. Ocurre con frecuencia que quienes pertenecen a tal clase no están preparados, sin una profunda readaptación, para desempeñar el papel que les corresponde, en el mundo práctico de acción y decisión, al servicio de sus conciudadanos. Los sistemas tradicionales de educación para una élite tienden a ofrecer una escasa preparación e inspirar una afición aún menor a las aptitudes prácticas, manuales y técnicas que se requieren para implantar los métodos científicos y tecnológicos modernos. Y tal preparación y afición por parte de la clase educada son indispensables para implantar los métodos modernos en cada esfera de actividad concerniente a oficinas, tiendas, fábricas, laboratorios, hospitalares, escuelas, explotaciones forestales, minas, explotaciones agrícolas, cuencas hidrográficas, carreteras, pueblos, ciudades.

14. Los países en vías de desarrollo se enfrentan casi sin excepción con el problema de la excesiva centralización. Existe una desmedida concentración de trabajo en los niveles superiores, en las oficinas ministeriales, y una desmedida concentración de autoridad en el centro gubernamental, en la capital del Estado. La desconcentración de la autoridad administrativa, tanto en el seno de los propios ministerios como de las oficinas centrales a las regionales es limitada, y el traspaso de facultades a las autoridades locales y provinciales (o de los estados) fuera de la capital es la excepción. Además, hay una tendencia a dotar las oficinas públicas de demasiado personal en las categorías inferiores y de personal escaso en las categorías superiores. Como resultado de ello, hay una intolerable congestión de asuntos que deben ser despachados en la oficina del ministro y de sus subordinados, y muchas decisiones esenciales para la rápida ejecución de un programa de desarrollo nacional sufren interminables retrasos.

15. Como si no existieran todas esas dificultades, del nuevo gobierno se espera una obra de tal magnitud que ni aun la nación más avanzada podría satisfacer semejante expectación. Con el entusiasmo que infunde un flamante nacionalismo, la masa de ciudadanos que desconoce las dificultades que entraña la tarea espera que el gobierno realice milagros. Los nuevos ministerios que se forman se ven anegados por las demandas del pueblo que reclama servicios públicos fundamentales, como, por ejemplo, un abastecimiento de agua suficiente, alcantarillado, carreteras y medios de transporte, energía y combustibles, y redes de comunicaciones. Se multiplican las solicitudes de escuelas,

hospitales, viviendas, maquinaria y suministros agrícolas, así como para el establecimiento de nuevas empresas industriales, comerciales y financieras. Se espera que el Estado cree de la noche a la mañana, por arte de encanto, una serie de servicios públicos que en países desarrollados se han ido creando paulatinamente merced a la iniciativa privada y local en el transcurso de varias generaciones.

16. El gobierno de un Estado nuevo se ve a menudo coartado por la inercia pública y la falta de comprensión acerca de la necesidad de la reforma administrativa. Esto puede revestir incluso forma de hostilidad contra todos los funcionarios, secuela de largos años de sujeción a regímenes opresores. Al propio tiempo, el nuevo gobierno tiene muchas veces que hacer frente a problemas de dislocación social, como el de la migración en masa de las zonas rurales a las ciudades o la formación de grandes focos de desempleo, y atender a apremiantes demandas de reorganización social, como, por ejemplo, la reforma agraria y la tributaria o la supresión de discriminaciones por razones de casta o condición social que datan de tiempo inmemorial. Acaso no resulte fácil transferir a la colectividad más vasta de una nueva nación la lealtad tradicional a la familia y a la tribu. El nuevo gobierno se ve forzado, por tanto, a establecer un orden de prioridad. No lo puede hacer todo de una vez, ni puede aplazarlo todo. Si intenta hacer demasiadas cosas a un mismo tiempo, quizás no pueda llevar a cabo ni uno solo de los proyectos. En su lucha contra el tiempo y bajo la presión de la anhelante expectación de su pueblo, debe atenerse a un plan metódico y de amplia visión y adoptar resueltamente un método para determinar y defender sus decisiones sobre las prioridades. En ese período crítico puede ser sumamente ventajoso el empleo de las técnicas de la administración pública y de la planificación económica y social.

D. LA FUNCIÓN RECTORA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

17. No es rápido ni cómodo el camino para lograr una mejor administración pública. Se requiere, en primer lugar, que en las alturas políticas exista el profundo sentido de que es necesario que los servicios del Estado funcionen de modo eficaz, una firme decisión para vencer muchos obstáculos y mucha resistencia, y una amplia visión para proyectar a largo plazo. El descontento público con respecto al funcionamiento de los servicios del Estado precede habitualmente a la acción oficial, y en las asambleas políticas y en la prensa se suele reclamar con frecuencia su mejoramiento. Pero estas críticas tienden a ser vagas e indefinidas. El público ve los resultados de la ineficacia, pero no puede advertir sus causas. Para traducir este vago descontento en un programa definido de acción es requisito primero y previo una eficaz capacidad rectora para promover la reforma administrativa, con el asesoramiento y la asistencia de un personal técnicamente competente.

18. Para triunfar en el empeño, tal capacidad rectora debe proyectarse y actuar simultáneamente en dos planos: el político y el administrativo. En el plano político, es necesario el apoyo activo del jefe del poder ejecutivo para proporcionar los estímulos que permitan robustecer el servicio público. En los siguientes pasajes, tomados textualmente de un informe sobre la administra-

ción pública en la América latina, se resume certeramente la cuestión de la iniciativa que corresponde al jefe del poder ejecutivo y a su oficina:

"Varios de los dirigentes entrevistados hicieron hincapié en que una buena administración significa una política acertada y que la oficina del presidente debería ser no sólo un centro de dirección administrativa, sino también de dirección política en pro de una mejor administración pública. Se dijo que un presidente puede contribuir en forma considerable a crear un ambiente en el cual la administración puede mejorar su eficacia. Concretamente, el presidente puede atenuar la ingerencia de la política en la administración y puede fomentar la comprensión y el respaldo de los ciudadanos en pro de una mejor administración. En un país, por ejemplo, el presidente sintió la necesidad de reorganizar el sistema de recaudación del impuesto sobre la renta, con el objeto de lograr mayores ingresos para obras públicas esenciales. Creó, en primer lugar, un ambiente de comprensión y aceptación de las reformas propuestas entre líderes políticos y comerciantes y, luego, reorganizó con éxito, mecanizó los servicios y elevó la calidad del personal en dicha operación".²

Dentro de esa misma esfera, en que la función más importante corresponde al presidente o al primer ministro, los ministros deben dedicar un esclarecido interés y prestar un vigoroso apoyo al mejoramiento general de la administración pública. Deben hacer que sus departamentos se interesen en la reforma administrativa y acoger complacidos la cooperación que se preste para ese fin, cualquiera que sea su procedencia. En muchos países, los partidos políticos han prestado su apoyo abogando por programas de reforma administrativa.

19. Otro eslabón indispensable en este proceso es el de los grados superiores de la carrera administrativa. Los funcionarios permanentes pueden contribuir grandemente a mantener entre los dirigentes políticos el interés en la empresa de reformar la administración. A ellos corresponde estimular la formulación y realización de las medidas relativas a la reforma en el seno del propio servicio público, y adiestrar a sus subordinados en lo concerniente al valor y a la apropiada utilización de los nuevos métodos. La reforma administrativa requiere, pues, capacidad rectora tanto en los dirigentes políticos como en los altos funcionarios de la carrera administrativa. Pero para llevar a cabo efectivamente la reforma es preciso fomentar entre los funcionarios de todas las categorías el anhelo de que mejore la administración.

20. Si bien ciertas condiciones pueden requerir un "programa relámpago", lo que fundamentalmente se necesita es un persistente interés en la reforma. La reforma de la administración pública no puede realizarse de la noche a la mañana. Constantemente surgen nuevos problemas y el personal de un servicio público necesita cultivar su sentido analítico, estimadorio y crítico acerca de los procedimientos administrativos. Cuando cambia el gobierno se

² *La administración pública en la América Latina — oportunidades para el progreso mediante la cooperación técnica* — un informe al Consejo Interamericano Económico y Social en conformidad con la resolución 49/35, pág. 21. Presentado por el Centro de Intercambio de Información sobre Administración Pública, Unión Panamericana, Washington, D.C., 31 de agosto de 1955.

producen también cambios en las funciones. El personal permanente del servicio público necesita estar alerta a estos cambios y adaptar a los mismos sus procedimientos administrativos.

21. La eficacia de la ayuda técnica externa para mejorar el servicio público, bien sea que tal asistencia la proporcionen las Naciones Unidas o sus organismos especializados o bien tenga cualquier otro origen, depende de la determinación y capacidad del gobierno para planear un programa a largo plazo. Únicamente el gobierno puede infundir el necesario impetu y ejercer la función rectora que se precisa. Los programas de asistencia técnica tienen valor solamente en cuanto tengan el apoyo incesante del gobierno y siempre que éste se halle dispuesto a utilizar con sentido constructivo el asesoramiento y la orientación de un experto. "La experiencia ha destacado claramente —dice el Secretario General en uno de sus informes sobre asistencia técnica— la importancia que tiene la cuidadosa planificación de los programas, basada siempre que sea posible en un estudio preliminar y completo de las necesidades del país y que comprenda una apreciación realista de la posibilidad de que el gobierno adopte medidas eficaces para dar cumplimiento a las recomendaciones que formulen los expertos".³

22. No se crea que la dirección política es menos importante en aquellos países en los cuales los procedimientos de la democracia política han logrado un cabal desarrollo. Precisamente cuando los gobiernos necesitan la sanción parlamentaria para determinados decretos es cuando resulta necesario que tenga pleno vigor una diestra dirección política para llevar a cabo la reforma administrativa. Pues existe entre los órganos políticos una tendencia a abogar por las reformas administrativas como principio general, pero a oponerse a su aplicación concreta. Y algunas corporaciones parlamentarias, percatadas de la especial influencia que ejercen el particularismo y el tradicionalismo, han optado deliberadamente por delegar temporalmente en el jefe del gobierno las facultades precisas para efectuar las reformas administrativas por decreto. La función rectora política es indispensable cuando se trata de reformas administrativas que requieren la promulgación de nuevas leyes. La explicación e interpretación de las nuevas leyes administrativas dadas con la debida anticipación al público y a la prensa, así como a los dirigentes de los órganos legislativos, son tareas que sólo pueden ser realizadas por quienes asuman la dirección política en el nivel más elevado.

E. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LOS CIUDADANOS

23. Tres son los elementos constitutivos de un Estado, cualquiera que sea su forma: los ciudadanos, los dirigentes políticos y los funcionarios de carrera. Pero los ciudadanos son las más de las veces el elemento peor organizado y menos articulado en ese consorcio tripartito. Sus intereses y derechos pueden quedar desatendidos si quienes asumen la dirección política y administrativa no hacen lo necesario para mantener el imperio del derecho e "implantar" al pueblo en los asuntos del Estado.

³ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 26º periodo de sesiones, Anexos, tema 8 del programa, documento E/3085, párr. 37.

24. Desde el punto de vista del ciudadano, la administración pública es un instrumento, no un fin de gobierno, y si bien, como ocurre con cualquier otro instrumento, lo que vale la pena es tener uno que sea bueno, lo que más importa al ciudadano es saber cuál es el uso que se hace de él y para qué fines y propósitos. La concepción que las Naciones Unidas tienen de estos propósitos están consignada en la Carta. En ella se indican los objetivos y fines fundamentales a que debe consagrarse una administración, a saber: proteger "la dignidad y el valor de la persona humana" y "promover el progreso social" y "elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad" (Preámbulo) y asegurar el "respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión" (Artículo 1).

25. Sostener estos principios es tarea que atañe primordialmente a los dirigentes políticos, a quienes corresponde cuanto concierne a la legislación y a la política del Estado. Pero es necesario que estos principios sean aplicados lealmente por los órganos del servicio público. Los funcionarios de carrera deben aceptar su papel de servidores, y no amos, de los ciudadanos, dedicados a servir no a sus propios intereses, sino al interés general. Y deben proceder en forma que ni aun los ciudadanos más humildes se vean privados, en su relación con el servicio público, de ciertos derechos concretos, como, por ejemplo:

- a) El derecho a ser tratado con la debida observancia de las normas del derecho y también con justicia, imparcialidad y conforme a razón en todas sus relaciones con la administración;
- b) El derecho a apelar contra las decisiones administrativas para protegerse del trato arbitrario y tendencioso, y el derecho a obtener justicia;
- c) El derecho a saber qué dicen las leyes y los reglamentos, y cuáles son sus propias prerrogativas y sus propios deberes con respecto a ellos;
- d) El derecho a estar informado acerca de los propósitos, organización y actividades de su gobierno;
- e) El derecho a participar en los negocios públicos, en la medida de lo posible, en el plano nacional, regional y local.

26. Casi todos los países reconocen esos derechos en principio, pero prácticas inconvenientes frustran muchas veces la intención⁴. Una reglamentación oficial enmarañada y deficientemente organizada y la excesiva complejidad de los procedimientos puede privar efectivamente al ciudadano de sus derechos al no comprender éste el laberinto administrativo. Un medio de garantizar esos derechos es la simplificación de los procedimientos, de suerte que el ciudadano pueda ser atendido rápida y económicamente sin tener que trasladarse a la capital y esperar haciendo cola, ni verse obligado a ir de una oficina a otra, ni soportar costosas demoras. Otro importante aspecto de tal simplificación es hacer que los reglamentos sean inteligibles para los ciudadanos en beneficio de los cuales han sido dictados.

27. Además, tiene el ciudadano el derecho de estar informado acerca de la forma en que su gobierno actúa. Debe difundirse entre el pueblo informa-

⁴ Seminario sobre los remedios judiciales o de otra índole contra el ejercicio ilegal o el abuso de la autoridad administrativa, 1959 (ST/TAO/HR/4).

ción sobre las oficinas públicas, sus servicios y funciones. Debe estimularse a los periódicos y a la radio a participar en esta labor de información pública. En la actualidad, según el informe relativo a un país: "La prensa informa extensamente de las actividades políticas y también, por lo regular, de las realizaciones concretas de los gobiernos, pero no suele dar a sus lectores mucha información sobre los problemas y la marcha de los aspectos administrativos de la obra del gobierno". Tal estado de cosas débese a menudo a la tendencia al secreto que se observa en ministros y funcionarios. Pero sin una adecuada y esclarecedora información pública sobre los asuntos de interés general, no cabe esperar que el ciudadano llegue a comprender las actividades del gobierno y a participar de modo efectivo en ellas.

F. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS INSTITUCIONES NACIONALES

28. El servicio público debe pertenecer en un sentido muy genuino a la sociedad a la cual sirve, y ser participe de su cultura, de su sistema de valores, de sus problemas y sus ambiciones. Aun cuando pueda disponer de asistencia y asesoramiento externos y los acepte, debe darse a éstos un carácter autónomo, pues la administración pública es parte integrante de las instituciones de una nación. De ello se deduce que los elementos de una administración pública descritos en el presente estudio deben ser considerados como la osamenta estructural dentro de la cual cada país puede respirar y vivir en la forma más apropiada a su misma sociedad. Una verdad axiomática en administración pública es que raramente hay una "sola forma" o una "forma mejor". Países que se ufanan de haber logrado un sistema administrativo bueno y moderno advertirán a menudo que otros países vecinos igualmente progresivos han ideado el modo de obtener buenos resultados por medios totalmente diferentes.

29. Pero si una sociedad en vías de desarrollo desea lograr una rápida transformación económica y social, su administración pública habrá de desterrar actitudes y procedimientos anticuados. Esto requerirá profundas modificaciones cuya forma precisa y cuyo momento oportuno de realización habrán de determinarse teniendo en cuenta las características nacionales y la capacidad del personal para asimilarse a los nuevos métodos. Pero es de rigor el progreso; un desarrollo nacional dinámico requiere una administración pública viable. De lo contrario, la excesiva importancia que se dé al tradicionalismo puede convertirse en una excusa para aplazar toda clase de innovaciones de urgente necesidad y dar lugar asimismo a que subsistan prácticas anticuadas. Lo que se necesita es una dirección nacional que pueda aplicar su genio para llevar a cabo una transición ordenada y progresiva a nuevas estructuras y nuevos procedimientos que puedan ser asimilados al *ethos* nacional.

30. Para aligerar la ardua tarea de modificar el proceder y las prácticas administrativas cabe apelar a la comprensión y la cooperación de las principales instituciones nacionales. Debe hacerse cuanto sea posible para obtener su ayuda y asesoramiento en relación con las reformas proyectadas. Cabe pensar a este respecto en las sociedades profesionales y agrupaciones cívicas, organizaciones mercantiles e industriales y sindicales, así como en la prensa y la radio. Hay que esforzarse en explicar y justificar, tanto ante el público como ante los funcionarios interesados, los propósitos de las reformas admi-

nistrativas que se proyecte realizar. En muchos países será necesaria una campaña organizada de información pública para hacer saber al pueblo y a los funcionarios públicos que la administración pública del nuevo Estado-servicio existe para servir al pueblo, no para oprimirlo. Esta clase de información reviste especial importancia en aquellos países en que la desconfianza y el recelo que inspiran los organismos oficiales constituyen la regla común.

31. Preciso es esforzarse especialmente en lograr la cooperación de las instituciones docentes: escuelas, universidades e institutos técnicos. Todos los organismos de las Naciones Unidas han reconocido la importancia de tal cooperación. La UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) ha emprendido ya una importante labor en los campos de las ciencias sociales y políticas y de la administración pública en relación con la enseñanza universitaria. La labor de las instituciones de enseñanza y de formación profesional puede contribuir a salvar la distancia que existe entre la teoría y la práctica. Cabe relacionar los estudios abstractos con la acción forjando estrechos vínculos entre las instituciones docentes y las administrativas de un país. Las instituciones docentes pueden colaborar con los gobiernos realizando una labor de investigación, proporcionando asesoramiento técnico y ayudando a analizar las necesidades y los problemas administrativos. Tales instituciones se hallan en una situación única para inspirar a los jóvenes la idea de seguir una carrera de servicio a su país y prepararlos para ella.

32. Las instituciones de un Estado moderno más estrechamente relacionadas con la administración pública son los órganos políticos de gobierno y los judiciales. No es posible lograr una reforma administrativa de carácter fundamental sin realizar por lo menos algunas modificaciones en los reglamentos y disposiciones estatutarias y muchas veces en los preceptos constitucionales. Tan grande es la interdependencia de la administración, el derecho y la política, que a veces parece casi imposible distinguirlos.

33. Cabe establecer algunas analogías entre la administración comercial o industrial y la administración pública, pero los puntos de contraste que presentan son igualmente notables. La administración comercial o industrial centra su interés en un sector limitado; puede dedicar su atención principal a la productividad y al rendimiento financiero en una esfera especializada de actividades. La administración pública, en cambio, ha de ocuparse del interés general, del bienestar y el progreso del país en su totalidad. Además, ha de preocuparse tanto de los medios como de los fines. Mediante una serie de salvaguardias de procedimiento le es dable al gobierno garantizar que los principios de justicia e igualdad inherentes al concepto del imperio del derecho habrán de ser preservados en su servicio público. Por medios análogos, el gobierno puede también asegurar que las normas políticas capitales tengan la aprobación de los gobernados a través de sus representantes debidamente elegidos.

34. En el presente manual se parte del supuesto de que la administración pública de un país se basa en estos principios: servir al interés general, aplicar las normas del derecho y llevar a efecto las decisiones adoptadas de conformidad con los procedimientos del libre consentimiento. La importancia que

se conceda a estos principios variará según la época y el lugar, y ningún país los ha llevado jamás a la práctica de modo perfecto. En la larga evolución de la dependencia y la inmadurez política a la plena autonomía y pericia en el arte de gobernarse a sí mismo debe tenerse una cierta tolerancia con respecto a los procedimientos y métodos que se apliquen provisionalmente. Pero a menos que el Estado nacional se comprometa a establecer una administración pública que sirva a estos propósitos, muchas de las conclusiones que figuran más adelante resultarán inaplicables.

35. Precisa estar prevenidos contra los peligros del culto excesivo al procedimiento. Cuando la legalidad se convierte en legalismo y se multiplican los procedimientos y formularios inútiles para convertirse en expediente y rutina, forzoso es considerar que ha llegado la hora de hacer examen de conciencia y proceder a la reforma. Esos son síntomas de burocratismo, término empleado en este documento para denotar los achaques y anomalías de la administración. La proliferación de trámites de procedimientos sin utilidad pública, o para el beneficio de los burócratas, sin tener en cuenta los derechos y la conveniencia de los ciudadanos, es lo que se llama burocratismo. Y el burocratismo puede frustrar todo aquello que el servicio civil tiene la misión de defender, a saber: el interés general, los preceptos del derecho y las normas del consentimiento de los gobernados.

G. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CIENCIA EN DESARROLLO

36. Este manual está dedicado principalmente a examinar facetas relativas a la acción y al desarrollo del Estado-servicio más bien que la función del Estado en tanto que guardián de las normas del derecho. Se destacan en él los aspectos administrativos y de gestión con preferencia a los reglamentarios o jurídicos de la administración pública. En muchos países se concentra sobre todo el interés en el procedimiento y el derecho administrativo, lo que da lugar a una abundante literatura nacional y comparada en el campo jurídico, al propio tiempo que son escasas las publicaciones sobre las fases de acción y gestión administrativa del gobierno. El presente estudio, sin embargo, se basa principalmente en las observaciones y conclusiones de los expertos de asistencia técnica que han dedicado primordialmente su preocupación a los aspectos no jurídicos de la administración.

37. La metodología de la administración pública ha ido desarrollándose desde la etapa de los tanteos hasta llegar a ser una disciplina ordenada, metódica, con un cuerpo de conocimientos y experiencia organizados que aumenta sin cesar. Ya en 1951, la Comisión Especial sobre Problemas de Administración pública pudo decir en un informe: "No obstante las diferencias que existen entre los miembros de la Comisión en cuanto a sus antecedentes nacionales y respectiva especialización administrativa, ellos han podido llegar a un acuerdo sobre los diferentes asuntos y problemas tratados en este informe. Esta armonía de pareceres constituye evidencia suficiente de que, en la esfera de la administración pública, existe un cuerpo común de doctrina y método que tiene cierto grado de validez mundial y general".⁵ Los aspectos más teóricos de la

⁵ *Sistemas y normas de la administración pública* (publicaciones de las Naciones Unidas, Nº de venta: 51.II.B.7), página 2.

administración pública como ciencia social y los métodos nacionales de enseñarla en las universidades han sido presentados con notoria competencia en una reciente monografía publicada por la UNESCO.⁶

38. En los capítulos que siguen se trata de identificar de modo más preciso aquellas zonas en que existen elementos comunes. Es posible hacer esto hoy en día a la luz de la experiencia adquirida en un periodo de casi diez años por los servicios de asistencia técnica de las Naciones Unidas en materia de administración pública. Han prestado esa asistencia expertos de gran número de países. La han recibido naciones de todas las regiones del globo. Y los principios e ideas que se exponen son una emanación esencial de los problemas y situaciones reales que los expertos han encontrado. En los capítulos que siguen se citarán por tal razón pasajes de sus informes para ilustrar los problemas con que se enfrentaron, y se indicarán algunas de sus recomendaciones⁷.

39. La administración pública es una materia dinámica y en estado de desarrollo; y en nuestros días, por fortuna, existen revistas, monografías y libros técnicos sobre el tema, merced a los cuales los funcionarios y los estudiantes de todos los países pueden estar al corriente de las novedades que se produzcan en ese campo en cualquier parte del mundo. Las Naciones Unidas y sus organismos especializados han estimulado a algunas organizaciones no gubernamentales a patrocinar la labor de investigación, a publicar revistas y monografías y a actuar como centros para el intercambio de información sobre administración pública y materias afines; ejemplos de ello son el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, la Asociación Internacional de Ciencias Políticas y la Unión Internacional de Autoridades Locales.

40. En vastas regiones del mundo existen grandes posibilidades de desarrollo nacional. La plena realización de estas posibilidades requerirá un servicio público eficaz. En muchos países se tiene una conciencia cada vez más clara, y en términos más alentadores, de esa necesidad. Cada vez son más los pueblos que tratan resueltamente de salvar los grandes obstáculos que se oponen al progreso económico y social, y es mayor el número de los que trabajan esforzadamente por mejorar la calidad de sus administradores, su maquinaria y sus métodos administrativos. En los capítulos siguientes se presenta un cuerpo de conceptos y prácticas modernos que podrá servir para ayudarlos en esas importantes tareas.

⁶ André Molitor, *The university teaching of social sciences: Public administration*, Paris, UNESCO, 1959. (Serie de la UNESCO: *Teaching in the social sciences*.) Véase también William A. Robson, *The university teaching of social sciences: Political science*, Paris, UNESCO, 1954. (Serie de la UNESCO: *Teaching in the social sciences*.)

⁷ Se citarán esos pasajes sin hacer la atribución de cada texto, pues muchos de ellos están tomados de informes que no han sido publicados.

CONCEPTOS Y PRACTICAS CONTEMPORANEOS

Capítulo 1

ANALISIS DE LA ORGANIZACION

A. PROPÓSITOS DE LA ORGANIZACIÓN

1. La organización administrativa de un Estado no es un fin en sí misma, sino un medio para lograr unos objetivos nacionales. Tiene un doble propósito. Un propósito obvio es distribuir y asignar las tareas del gobierno de suerte que puedan ser realizadas de manera eficaz y económica, con la menor duplicación total o parcial de funciones. El otro propósito igualmente importante, aunque menos obvio, consiste en definir las áreas de autoridad y responsabilidad de las dependencias administrativas de suerte que puedan estar debidamente sujetas a la fiscalización política y constitucional. Un buen esquema de organización administrativa debe, no sólo prevenir la duplicación de funciones, los roces y el derroche de esfuerzos, sino también preservar las garantías constitucionales y estimular la flexibilidad y la buena disposición para acoger las nuevas normas y los nuevos programas.

2. Es necesaria la organización a fin de proporcionar una estructura para la comunicación, el mando y la coordinación. Ninguna gran empresa puede funcionar satisfactoriamente cuando los deberes se hallan tan vagamente definidos que todos pueden intervenir en todo y nadie responde de nada. Para funcionar de modo satisfactorio, un Estado debe poseer una estructura orgánica que disponga la clara distribución de funciones y deberes entre los distintos ministerios y departamentos y asegure la máxima delegación de facultades que éstos puedan recibir y que correspondan a su competencia y responsabilidad. Una deficiente estructura orgánica es a menudo causa principal de ineficacia e indecisión en países que tratan de lograr un rápido desarrollo económico y social.

B. FACTORES POLÍTICOS Y PERSONALES

3. No hay que pasar por alto el factor político en lo concerniente a la organización y estructura. La administración pública tiene su comienzo mismo en un acto político: la decisión del gobierno de asumir determinadas funciones. La organización necesaria para realizarlas dependerá de factores políticos: por ejemplo, si se trata de un Estado de carácter unitario o federal y cuál es la distribución de poderes resultante entre las autoridades centrales y regionales; si la autoridad ejecutiva incumbe a un presidente o a otro jefe ejecutivo individualmente, o bien a un gabinete; cuáles son las relaciones de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; dónde reside el poder efectivo de decisión, y qué posiciones de poder relativo ocupan el rey o presidente, el primer ministro, los ministros, el gabinete, el órgano legislativo, los partidos políticos, los funcionarios políticos y los permanentes, las fuerzas armadas, las agrupacio-

nes organizadas de elementos profesionales, económicos o sindicales, la prensa y el público.

4. Presente se halla el factor personal porque la organización está montada no en torno de unos edificios, una instalación material y una maquinaria —aun cuando todo ello haya de tener su efecto en la estructura final—, sino en torno de un número relativamente grande de seres humanos dedicados a trabajar juntos. La organización ha de vivir y enfrentarse, por lo tanto, con los problemas que se plantean cuando los seres humanos trabajan juntos. En particular, deberá existir un sistema eficaz de comunicación para que los funcionarios puedan comprender y aceptar instrucciones y verse estimulados a trabajar colectivamente para un fin común. Una buena organización toma en cuenta este factor humano estableciendo para ello líneas claras de responsabilidad y comunicación, y limitando el área de autoridad y mando, de modo que nadie asuma la responsabilidad de más funciones que aquellas que pueda supervisar debidamente.

5. La constante presión de los factores humanos y políticos puede hacer que resulte hasta cierto punto desconcertante y desalentadora la tarea del mejoramiento administrativo, según se advierte en los siguientes párrafos de un informe relativo a un país:

“Es evidente que la organización no se ha mantenido a tono con el rápido crecimiento y el aumento de responsabilidades. El Gobierno nunca ha seguido un rumbo metódico previamente trazado para sus excursiones, forzosamente difíciles, en la administración moderna, y por consiguiente sus decisiones han sido a menudo fortuitas. La distribución y definición de funciones se hace sin tener muy en cuenta el equilibrio entre las mismas, muchas veces bajo el acicate del momento o siguiendo el antojo de algún individuo ambicioso, temporalmente poderoso. Semejantes decisiones carecen inevitablemente de estabilidad e invitan a una constante rectificación. Existe en el Gobierno la sensación de que un cambio es necesariamente un mejoramiento, y constantemente se van transfiriendo las funciones de un lado a otro, sin otra razón aparente que la de obedecer a un deseo de cambiar”.

C. LA ORGANIZACIÓN SISTEMÁTICA

6. Sin embargo, esto no significa, naturalmente, que una organización racional y sistemática deba hacer caso omiso de los sentimientos y el bienestar de los individuos que constituyen el personal, o de las opiniones del público al que sirve. La organización no existe en el vacío; debe tener en cuenta los factores ambientales. La organización no sólo debe ser racional y económica, sino que debe contar también con la confianza de su personal, su público y sus jefes políticos. Las anomalías de estructura pueden evitarse muchas veces prestando atención a la organización administrativa en el momento en que se adoptan nuevos programas y funciones. La investigación y el análisis en las etapas iniciales contribuirán en gran medida a contrarrestar las decisiones impetuosas y erróneas concernientes a la organización.

7. La organización administrativa de un Estado, independientemente de

sus características políticas y constitucionales, debe disponer en definitiva las funciones en cuatro categorías separadas, pero estrechamente relacionadas. Primeramente, y esto es evidentemente lo más importante, existe la esfera del propio gobierno central (en este contexto, se dice "central" para distinguirlo de "local"), que comprende la variedad de ministerios y organismos que están por lo regular en las manos de ministros asistidos por funcionarios de carrera. El gobierno central tiene, como es natural, funcionarios estacionados en los distintos lugares del país. En segundo término, está la esfera del gobierno estatal o provincial y local a cargo de autoridades elegidas, las cuales, con su propio personal, realizan determinadas funciones dentro del área —definida generalmente como estado, provincia, distrito o municipio— con respecto a la cual asumen la responsabilidad. En tercer lugar, y en estrecha relación con la segunda, existe la esfera del desarrollo de la comunidad y de las actividades de carácter voluntario y cooperativo, la cual, si bien con mayor o menor independencia del gobierno central, es fomentada por éste como un instrumento de desarrollo local. Finalmente, existe la esfera de las entidades autónomas, corporaciones públicas y empresas de propiedad del Estado, con respecto a la cual el gobierno ha aceptado la responsabilidad, pero que están administradas como empresas que producen ingresos por organismos autónomos, como por ejemplo, compañías, administraciones, institutos, juntas y otros similares. A la primera categoría, la de la maquinaria del gobierno central, está dedicado de modo especial este capítulo. De las otras se tratará más adelante.

D. TIPOS DE ORGANIZACIÓN

8. Tan pronto como un gobierno extiende su actividad más allá de las tareas tradicionales de defensa, diplomacia, observancia de la ley y mantenimiento del orden, y entra en el ámbito de los servicios económicos y sociales, su administración se enriquece inevitablemente con una multiplicidad de ministerios, departamentos, divisiones y comisiones y juntas independientes. En un país desarrollado, tales divisiones administrativas pueden contarse por centenares más que por docenas. ¿Cómo están organizadas para poder llevar a cabo las funciones de gobierno? ¿Presentan características comunes que sirvan para sugerir cómo debería proceder el gobierno de un país en vías de desarrollo con el fin de establecer un nuevo departamento?

9. Un método racional y analítico para la organización ha ido tomando forma con el estudio de la administración pública durante el último decenio, y se ha llegado a la conclusión de que, en términos generales, pueden establecerse los organismos administrativos según alguno de estos cuatro criterios:

a) Según el propósito, es decir, considerando la función de llevar a cabo uno o más propósitos que el Gobierno entiende perseguir, como, por ejemplo, vivienda, sanidad, defensa;

b) Según el procedimiento, es decir, considerando la función de poner en práctica un procedimiento que pueda servir o proveer a varios departamentos; ejemplos de esto son un departamento de obras y construcciones o un ministerio de hacienda;

c) Según la clientela, es decir, considerando la función de ocuparse de

un grupo o clase particular de personas; de los veteranos de guerra, por ejemplo, suele ocuparse un ministerio especial;

d) Según la división geográfica, es decir, considerando la función correspondiente a la administración total o a una sección de la misma, en una parte del Estado o de sus territorios dependientes; ejemplos de ello son un distrito bajo la autoridad de un comisionado o una región bajo la de un prefecto o gobernador.

10. Cada una de estas cuatro categorías tiene sus ventajas y sus inconvenientes, los cuales pueden cifrarse, formulando, por ejemplo, las preguntas siguientes:

a) En qué medida puede estar el organismo administrativo controlado efectivamente por un solo ministro, de suerte que cumpla la política del gobierno;

b) Si el trabajo diario puede ser fácilmente coordinado con el de los demás ministerios;

c) Si servirá al público debidamente y con las menores molestias para éste;

d) Si facilitará o dificultará la organización de un servicio civil de carrera eficaz, teniendo en cuenta, por ejemplo, en qué medida requiere conocimientos especiales u ofrece un variado caudal de experiencia; y

e) Si utiliza del modo más eficaz al personal profesional y técnico y a los servicios de que se dispone para servir al público.

Las respuestas que se den a estas preguntas no serán las mismas por lo que respecta a todos los gobiernos, ni aun siquiera por lo que respecta a todos los departamentos de un mismo gobierno.

11. Cada forma de organización tiene sus usos, y en la práctica se hallará que un buen sistema administrativo contiene algunas o todas las formas posibles. E incluso acaso sea dable encontrar dentro de un ministerio importante dos formas distintas de organización: una para servir a una clientela y otra para servir propósitos de mayor entidad.

E. NOMENCLATURA DE LA ORGANIZACIÓN

12. En un estudio como éste acerca de la organización de un gobierno resultará a menudo preciso emplear ciertos términos administrativos. No existe unanimidad entre los distintos países a este respecto, ni se expresa en estas líneas la menor intención de recomendar el uso de una nomenclatura internacional uniforme. En realidad, en los más de los países no hay una terminología nacional uniforme en el seno del mismo gobierno. Una primera medida de utilidad para un país que trate de presentar con claridad su estructura orgánica sería la de dar uniformidad a la nomenclatura y a las definiciones de sus propias unidades orgánicas. Con objeto de dar coherencia y uniformidad al presente estudio se han adoptado los siguientes términos:

Servicio civil de carrera: Constituido por los cuerpos de funcionarios y empleados públicos que permanecen en sus puestos con carácter duradero más tiempo que los ministros y que no asumen la responsabilidad política última.

Se le da también el nombre de "servicio civil", "servicio público", "servicio del Estado", y a veces "administración pública". En Francia se le llama "la fonction publique". En los sistemas modernos de administración pública, los miembros del servicio civil de carrera son designados y ascendidos después de pasar por las debidas pruebas de competencia objetivas y gozan de garantías que los protegen de la destitución arbitraria.

Ministerio: Centro en el que se agrupan departamentos y funciones gubernamentales y cuyo jefe es un funcionario político principal llamado ministro. En algunos países tal centro recibe el nombre de departamento o secretaría, y a su jefe se le llama secretario.

Departamento: Organismo u otra unidad principal del gobierno, encargado habitualmente de una función sustantiva concreta. El jefe de un departamento puede ser un funcionario político, un técnico designado con carácter temporal o un alto funcionario de carrera. En algunos países tal organismo recibe el nombre de subsecretaría, dirección general, oficina, servicio, despacho o administración.

División,

Subdirección o subdivisión,

Sección o negociado: Partes de un ministerio o departamento, en orden descendente.

F. ORGANOGRAMAS Y MANUALES DE ORGANIZACIÓN

13. Son muchos los gobiernos que carecen de un registro central ordenado, sistemático y puesto al día en el que se consignen las facultades, funciones y estructuras orgánicas de todos los organismos del gobierno, con una cita de las leyes y decretos pertinentes. La compilación de un registro o repertorio central de esta clase es una técnica de gran utilidad para mejorar una organización administrativa. El hecho mismo de llevar tal registro de los distintos departamentos de cada ministerio y organismo autónomo estimulará el análisis constructivo de las condiciones existentes. El análisis de la organización, aun cuando sea en esa forma elemental, pondrá de manifiesto áreas en las que hay duplicación de funciones y donde la jurisdicción es imprecisa, y estimulará a los propios departamentos a evaluar por sí mismos las estructuras existentes. Muchos gobiernos publican periódicamente manuales de su organización político-administrativa para la información y conveniencia, no sólo de los funcionarios, sino también de los ciudadanos y de las empresas o firmas comerciales que realizan transacciones con el gobierno.

14. El organograma, diagrama de la organización, constituye un medio útil de representar gráficamente las principales secciones o dependencias de un ministerio u organismo y sirve como una referencia clara de las relaciones esenciales dentro de un orden jerárquico. Existe una abundante literatura sobre la técnica de trazar organogramas, materia sumamente especializada de la

que no se va a tratar en este lugar¹. Sin embargo, un gobierno encontrará por lo general conveniente asignar a un organismo central la tarea de llevar un registro central en el que se consignen la función y la estructura de cada unidad de su organización. Esto permitirá con toda seguridad lograr, no sólo una mayor uniformidad de nomenclatura, sino también una definición más precisa de las líneas de autoridad y responsabilidad.

15. Aun reconociendo el valor de los organogramas que representan estructuras y relaciones esenciales, conviene tener también presentes sus limitaciones. En los estudios superiores sobre administración se reconoce cada vez más que en los organogramas quedan omitidos muchos aspectos. No se muestra en ellos el volumen ni la corriente del trabajo, la compleja red de comunicaciones ni las relaciones oficiales predominantes en las organizaciones administrativas y que deben ser estudiadas mediante otras técnicas. La literatura contemporánea sobre administración pública concede una importancia cada vez mayor al estudio de las comunicaciones, las relaciones oficiales, los procedimientos que se siguen para adoptar decisiones y el proceder administrativo, reflejando así que se trata de lograr un análisis más apegado a la realidad que el que revela un simple esquema de la jerarquía oficial.

Capítulo 2

ESTRUCTURA ORGANICA

A. LIMITACIÓN DEL NÚMERO DE ORGANISMOS

16. El número de organismos, ministerios y corporaciones gubernamentales y entidades autónomas debe ser tan reducido como sea posible. Tal extremo quedó claramente expuesto —y señaladas al propio tiempo sus ventajas— en el informe de un experto:

“Antes... sólo había cinco ministerios en el país. El gran incremento que han tenido las actividades del Gobierno desde 1950 ha dado lugar inevitablemente a la creación de más ministerios y divisiones para desempeñar un número cada vez mayor de funciones. Al crearlos, no se ha pensado bastante en la necesidad de agrupar a aquellos cuyas actividades se hallan estrechamente relacionadas, con el fin de aprovechar las ventajas de una mayor coordinación en el planeamiento y ejecución y lograr una utilización mejor de la experiencia de los funcionarios principales, así como una mayor economía en los gastos corrientes”.

17. Grande es la tentación que sienten los gobiernos, cada vez que se decide una nueva función, de crear una nueva unidad orgánica independiente y confiar la función a un nuevo departamento o a comisiones, juntas *ad hoc* u otros organismos autónomos. La proliferación de nuevos organismos y juntas con una mayor o menor autonomía y con funciones que a menudo coinciden en parte con las de otros organismos ya existentes da como resultado el doble

¹ Véase E. Tejera París, “Organogramas” — *Normas abreviadas para la representación de estructuras administrativas*, San José, Costa Rica, Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC), junio de 1958.

mal de la duplicación y de la dispersión. Se crean demasiados centros independientes, dotados de autoridad, para que un presidente o un primer ministro pueda coordinarlos. Todo eso se traduce en confusión para el público y complejidad para la administración. En los gobiernos parlamentarios, donde los ministros son miembros del cuerpo legislativo, puede ocurrir que se aumente el número de ministros por razones políticas. Pero esto puede producir un efecto contrario a la estrecha unidad y eficacia de un gabinete o consejo de ministros, y hacer más difícil la coordinación. Debe hacerse primeramente todo lo posible para asignar las nuevas funciones a organismos ya existentes. Aun cuando se les conceda un cierto margen de libertad para funcionar, las juntas e instituciones autónomas deben estar en cierta forma en relación con alguno de los ministerios existentes para los asuntos de política importante. Este punto se trata más detalladamente en el capítulo 8.

18. La multitud de funciones de carácter sustantivo que incumben a un Estado moderno presenta características que pueden darse, con escasas variaciones, en todas las partes del mundo. En general, esas funciones corresponden a los ministerios principales, cuya denominación basta para denotar su carácter general: Hacienda, Asuntos o Relaciones Exteriores, Interior, Defensa Nacional, Correos o Comunicaciones (que suele comprender también Teléfonos, Telégrafos y Radio), Justicia, Educación, Agricultura, Salubridad (acompañada a veces de Asistencia) y Obras Públicas. Mayor variedad existe en la modalidad de las nuevas funciones, como, por ejemplo, Conservación de Recursos Naturales y Energía (que abarca Recursos Minerales y Forestales, Ríos y Caza), Fomento Industrial y Comercial (o Economía), Transportes, Bienestar o Asistencia y Seguro Social, Trabajo, Fomento Regional, Urbanismo y Vivienda. Para un Estado moderno no es raro tener quince o veinte ministerios. Abundan los organismos autónomos o semiautónomos que entienden en determinadas materias, como, por ejemplo, bancos centrales, bancos especiales de fomento industrial y crédito agrícola, servicios de comercialización de productos, servicios públicos, abastecimiento de agua y drenaje, producción y distribución de energía eléctrica, hidráulica fluvial y riegos, así como los que se ocupan del funcionamiento y explotación de puertos y diques, aeropuertos y otras instalaciones y servicios de transporte. En los gobiernos de tipo federal, la organización en el plano de los Estados² puede tener modalidades semejantes a las de carácter nacional, destacando de modo especial las relaciones con las autoridades locales. Cuando un Estado posee un cierto número de empresas y corporaciones públicas que gozan de una considerable libertad con respecto a los órganos centrales de control, se plantean los problemas especiales de su fiscalización y coordinación con la política nacional. De esto se tratará en el capítulo 8.

19. Las Naciones Unidas y sus organismos especializados han efectuado gran número de encuestas y estudios de carácter nacional, regional y mundial, con el concurso en muchos casos de grupos de expertos, y han elaborado un abundante acopio de documentos acerca de muchas de estas materias. Sería manifiestamente imposible, en un estudio de esta naturaleza, destacar los as-

² Las subdivisiones territoriales que comprende una federación llevan una variedad de denominaciones, como "estados", "provincias", "repúblicas", "territorios", "países", etc.

pectos administrativos de todas las funciones de gobierno de carácter sustantivo y sumamente técnicas a que se refieren esos documentos; tampoco se intenta hacer tal cosa en este manual. De realizar dichas funciones se encargan los departamentos que son los órganos activos de una administración pública dinámica, y cuyas necesidades esenciales y técnicas varían tanto que han de ser estudiadas separadamente por expertos competentes en cada una de las materias. En el presente manual se concentra necesariamente la atención en las relaciones entre la función especial y la administración general. En él se dedica el interés principal a los servicios y órganos de control en el ámbito ministerial central y del gobierno en general necesarios para vigorizar y coordinar el servicio público en su conjunto. En este manual se describe un medio administrativo en el cual pueden realizarse eficazmente las distintas funciones de carácter sustantivo en cooperación y sin duplicación. También se examinan en él los elementos que constituyen el común denominador de la administración y con los cuales ha de enfrentarse cada ministerio, departamento u organismo autónomo y que presentan problemas de interés universal.

B. AGRUPACIÓN Y DEFINICIÓN DE FUNCIONES AFINES EN UN MINISTERIO

20. Las funciones de gobierno deben ser agrupadas en unidades tan estrechamente relacionadas u homogéneas como sea posible, y asignadas a ministerios, de suerte que se pueda conferir a los distintos ministros el mayor grado posible de autoridad y responsabilidad para "resolver" los asuntos que se les asignen. La agrupación de funciones homogéneas y relacionadas entre sí ofrece singulares ventajas en los países en vías de desarrollo, donde escasea el personal preparado en las diversas funciones especializadas y donde es particularmente necesario utilizar la experiencia acumulada y la competencia del personal disponible.

21. El intento de lograr una mejor distribución de funciones que haga efectiva la integración de las actividades gubernativas entraña por lo general una opción entre modalidades orgánicas distintas, cada una de los cuales puede tener sus ventajas. Como ha dicho un experto: "No existe una división perfecta de las funciones gubernamentales porque éstas son por su propia naturaleza indivisibles. Pero es sin duda necesario, por razones prácticas, hacer alguna división; de otra suerte resultaría imposible manejar los negocios públicos". Mas para obtener resultados satisfactorios no basta una división del trabajo improvisada o hecha al azar. Si se sigue para hacerla un método analítico basado en la debida información, se logrará un tipo de organización mejor que el que pueda resultar de un criterio arbitrario y sin previa información.

22. Al trazar la estructura interna de cada ministerio es necesario definir cuidadosamente las funciones de los departamentos, direcciones, divisiones, subdirecciones y secciones. Para que los funcionarios de carrera sean eficazmente empleados, la estructura del ministerio debe disponer una distribución de funciones muy netamente trazada.

23. Es conveniente no subdividir el trabajo entre un gran número de pequeñas dependencias. Las unidades orgánicas que abarcan una amplia serie de funciones permiten utilizar con mayor flexibilidad al personal y facilitan

su intercambio, de suerte que puedan ser utilizadas en grado máximo las escasas competencias técnicas y administrativas disponibles para responder a los cambios que se produzcan en los rasgos principales del programa.

C. IDENTIFICACIÓN DE LOS TIPOS DE FUNCIONES Y DEBERES

24. Una labor importante al trazar una estructura orgánica es la de identificar los tipos de deberes desempeñados por los diversos servicios y funcionarios. Los conceptos clásicos de trabajo de "línea de mando" y de "estado mayor" tienen un origen militar y su empleo ha sido objeto de reciente revisión, pues resulta difícil su aplicación en administración pública. Según suele definirse, el trabajo de "línea de mando" consiste en ejecutar las operaciones administrativas cotidianas de carácter sustantivo siguiendo un orden jerárquico (o sucesión de mandos) preciso. Se considera trabajo de "estado mayor" el que comprende una gran parte de labor de análisis y asesoramiento para asistir a los administradores de categoría superior en la tarea de formular y comunicar decisiones. Pero tales conceptos tienden a simplificar excesivamente los problemas, pues frecuentemente una persona tiene deberes en los que se combinan tanto la función de mando o de autoridad como la de asesoramiento. Se sugiere en este manual que tendrían mayor sentido las siguientes categorías de funciones y deberes en administración pública: funciones primarias y auxiliares; deberes directivos y de estado mayor (o consultivos).

25. Una función primaria realizaría un servicio de carácter sustantivo aplicado directamente a los ciudadanos o recursos de un país. Encontraríanse ejemplos de funciones primarias en un departamento de salubridad o asistencia, en una oficina recaudadora de impuestos o en un departamento de agricultura o transportes. Una función auxiliar sería la que tuviese por objeto en primer lugar servir en su labor a los organismos y funcionarios del gobierno facilitándoles sus servicios directos, pero que sólo indirectamente serviría al público. De este modo los servicios a los organismos gubernamentales los rendirían: con respecto a los empleados, una oficina central de personal; con respecto al dinero, una oficina central de presupuestos, y con respecto al material, una oficina central de compras. Aun dentro de un ministerio o un gran departamento es posible encontrar tanto las funciones primarias como las auxiliares. Así, por ejemplo, un ministerio de justicia desempeña a menudo la función primaria de hacer cumplir la ley y la función auxiliar de asesorar a otros ministerios sobre cuestiones jurídicas.

26. Un deber de carácter directivo corresponderá justamente al concepto considerado a menudo como de "línea de mando", en contraposición al trabajo de "estado mayor". Corresponde esencialmente al tipo de funciones primarias en que habitualmente se sigue el orden jerárquico desde el jefe del departamento hasta la más remota oficina local. Supone un elemento de mando y de decisión. Pero también se asignan deberes directivos a organismos que desempeñan deberes de estado mayor o consultivos. Así, por ejemplo, una oficina central de personal, de presupuestos o de compras desempeñará un doble papel: el de asesoramiento técnico a los departamentos y el de dirección y fiscalización para hacer cumplir las normas generales de actuación en sus respectivos campos de competencia. Un deber de estado mayor o consultivo se

relaciona con las tareas de investigación, análisis, planeamiento y asesoramiento o consejo. Corresponde más exactamente al concepto clásico de trabajo de "estado mayor". Puede comprender también un cierto elemento de coordinación de ideas, de comunicación de éstas o de su negociación. Cada alto funcionario asume una cierta parte de este tipo de trabajo analítico y de planeamiento. Pero casi todos los gobiernos necesitan realmente disponer de un cierto número de ayudantes de "estado mayor", preparados y competentes en la labor analítica y de planeamiento, y exentos, además, del cumplimiento de deberes de ejecución, dirección y mando, para asistir a los administradores de categoría superior en la realización de su trabajo de "estado mayor". Al planear la estructura de una organización, lo mismo que al seleccionar personal, es de gran importancia definir con precisión en qué grado los deberes asignados a un funcionario son de dirección o de análisis y asesoramiento. Omitir tal definición es comúnmente causa de confusión administrativa.

D. DISPOSICIONES PARA LA FISCALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

27. Cada vez son más los gobiernos que crean organismos para rendir servicios a todas las dependencias del gobierno y ejercer la fiscalización administrativa. A veces estas instituciones técnicas se establecen en el despacho del presidente o del primer ministro organizadas como una secretaría del gabinete, y a veces dependen del ministro de hacienda. Estas instituciones centrales tienen tanto funciones de fiscalización como de carácter consultivo y de asesoramiento técnico. De ellas se trata detalladamente en otros capítulos. Ejemplos de este tipo de organismo central son las oficinas de planeamiento, las de presupuestos, las de administración de personal, las de organización y métodos, las de compras, las de archivos, las de estadística y los centros de capacitación.

28. Cuando se establece la fiscalización administrativa central debe concederse a los ministerios y a sus departamentos o direcciones generales la mayor autoridad posible con respecto a sus funciones de carácter sustantivo y ejecutivo. Los organismos administrativos centrales deben guardarse de la tendencia a aumentar sus facultades y a hacer que su propio criterio sobre cuestiones de funcionamiento de los servicios y de carácter sustantivo y técnico sustituya al de los funcionarios responsables en los ministerios. Si las oficinas centrales de fiscalización hacen caso omiso de ese principio, o bien se verán inundadas de cuestiones que les transmiten ministerios deseosos de eludir la responsabilidad de adoptar las decisiones que les corresponden, o bien sucederá que los funcionarios de los ministerios recurrirán a todos los expedientes posibles para esquivar la fiscalización y las normas generales del gobierno.

29. Debe procederse con mucho cuidado al determinar las funciones que se asignen a las juntas y comisiones independientes. En general, tales órganos funcionan mejor en forma de grupo o con carácter colegiado, resultando de ello un juicio elaborado con la contribución de varios y en el cual se trata de lograr la imparcialidad. En ocasiones se nombran juntas o comisiones *ad hoc* de carácter temporal en las que están representados los criterios de diversos sectores de la sociedad, las cuales se emplean también como órganos deliberantes o de apelación. Se crean frecuentemente juntas para actuar como ór-
ga-

nos directivos de instituciones autónomas y empresas públicas. En estos casos debe hacerse hincapié en sus funciones rectoras y fiscalizadoras. Para la eficaz administración cotidiana de las empresas económicas son necesarias la unidad de mando y una vigorosa dirección central de personal bajo la autoridad de un gerente general dependiente de la junta directiva.

E. DESCENTRALIZACIÓN DE LAS OPERACIONES

30. Una vez firmemente establecidos en la sede central la organización y los métodos administrativos y determinadas las normas fundamentales, las transacciones locales deben llevarse a cabo fuera del ministerio y tan cerca como sea posible de los ciudadanos que constituyen la clientela. Un medio que tienen los ministerios de hacerlo así consiste en la delegación de funciones en órganos de gobierno de nivel inferior, como los de los estados o provincias (en los Estados federales), o en las autoridades locales, cuidando al propio tiempo de que se les concedan facultades y medios financieros que correspondan a las funciones asignadas.

31. Otro método es el de la desconcentración geográfica de ciertas funciones del ministerio que pasarían a las oficinas regionales y locales. Puede delegarse en tales centros la ejecución de un considerable número de operaciones cotidianas bajo normas y métodos dispuestos por el ministerio y sujetos a la supervisión, control e inspección de éste. En el capítulo 7 se examinan más detalladamente los problemas de la descentralización administrativa.

Capítulo 3

METODOS Y MATERIAL

A. OBJETO DE LOS BUENOS MÉTODOS

32. El objeto principal de los buenos métodos en la administración pública es lograr que las funciones gubernamentales sirvan efectivamente al país y al público. Estas funciones han de ser llevadas a cabo con un personal y unos recursos materiales limitados, con una economía apreciable y un mínimo de duplicación de actuaciones. Pero los métodos modernos de administración deben contener asimismo garantías de procedimiento, en virtud de las cuales se logre que todas las funciones gubernamentales sirvan al interés general y sean ejecutadas con la debida observancia de las normas del derecho y los procedimientos de consulta.

33. Todo ministerio, por bien que funcione, no puede menos de semejar una maquinaria impersonal, compleja, poderosa y a menudo muy distante del ciudadano común y corriente. Singularmente en los países en vías de desarrollo, casi todos los ciudadanos se acercarán a un funcionario con azoramiento porque éste se les aparecerá como superior en condición social y educación e investido, por añadidura, de autoridad legítima. Pero es de suma importancia que el ciudadano tenga confianza en que los servicios administrativos procuran ayudarlo. No es fácil lograr tal confianza. Esto dependerá en gran medida de si el sistema por el que se rija el personal —a cuyo examen se procederá

más adelante— asegura los servicios de funcionarios de carrera que sean capaces y estén dedicados al concepto del Estado-servicio. Dependerá asimismo de los métodos —inclusive los formularios y procedimientos— empleados por la administración en sus tratos con el público.

34. Con harta frecuencia se hace caso omiso de los métodos administrativos buenos porque requieren que se preste cuidadosa atención a los detalles de los procedimientos. Muchas veces se considera que no vale la pena que los altos funcionarios y los ministros dediquen su tiempo y su esfuerzo a prestar tal atención. Pero cuando empeoran los servicios, cuando surgen las críticas del público, cuando no se realizan los programas a los que se ha dado gran publicidad, los dirigentes políticos del país advierten, a veces demasiado tarde, que los métodos eficaces son tan indispensables para la buena administración como una buena organización y un programa con objetivos bien planeados³.

B. LA FUNCIÓN DE SERVIR AL PÚBLICO

35. La manera como tratan al público los funcionarios de carrera debería reflejar un espíritu de respeto y consideración para el ciudadano y un deseo de servirle de acuerdo con la ley y con la política del gobierno. Pero tal actitud dista mucho de ser la que encontró un experto y de la cual informó en estos términos:

“... la falta de contactos con el pueblo y de responsabilidad con respecto al mismo no aviva la idea de servir entre los administradores. Por sentirse libres de responsabilidad con respecto a los ciudadanos, piensan invariablemente como si a ellos les correspondiera mandarlos, disciplinarlos, dominarlos y hacerles sentir su altanería. Y si accidentalmente prestan un servicio, se sienten inclinados a mirarlo como un acto de caridad en vez de considerarlo como parte de su deber”.

36. Tal actitud es la verdadera antítesis del buen servicio público en el sentido moderno, pero acaso sea la predominante incluso en una administración establecida y estable; de la autoridad emana fácilmente la arrogancia y de la rutina la insensibilidad. Hay que distinguir entre fines y medios; y, para completar la cita anterior, a continuación se copia un pasaje de un informe sobre una administración que había confundido los fines y los medios:

“En la actualidad, y siguiendo viejas costumbres heredadas, se ejerce la fiscalización para lograr una meticulosa exactitud en los detalles y procedimientos, en tanto que sería mejor prescindir un poco de ello y dedicar mayor atención a mejorar el servicio al público”.

37. Especial habilidad y sentido de adaptación de los métodos se requiere en aquellas naciones donde predomina el analfabetismo. En las zonas donde la mayoría de la gente es analfabeta, pocos son los contactos que pueden establecerse entre el ciudadano y la administración por medio de la correspondencia escrita; debe hacerse mucho más mediante el contacto personal directo. Esto hace recaer una mayor responsabilidad sobre los funcionarios de carrera, pues su tentación de abusar de su posición es mayor y más fácil sucumbir a

³ Véase H. O. Dovey, *Handbook of Organization and Methods Techniques*, Bruselas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1951.

ella, aunque no sea intencionadamente. Los procedimientos y las normas del servicio público deben ser explicados oralmente, muchas veces en reuniones en pueblos y aldeas, y acaso por medio del jefe de la aldea. La cortesía y la paciencia resultan tanto más importantes, revisten un carácter más personal, y en ocasiones se hacen, como bien se comprende, más difíciles de practicar.

38. Los procedimientos y sistemas de un ministerio deben ofrecer también la posibilidad de adaptación, incluso en lo concerniente a ciertos detalles —que son importantes— como el disponer que haya bancos y sillas para sentarse o al menos sitio donde poder estar de pie, lo mismo que mostradores o ventanillas y personal para despachar la cantidad de trabajo normal. Y como más trabajoso que transportar papeles a largas distancias resulta para la gente trasladarse de un sitio a otro, se requiere una mayor descentralización hacia las oficinas locales, de suerte que puedan ser tramitados los asuntos y adoptadas las decisiones sobre el terreno. Principalmente cuando ha de denegarse una solicitud, es preciso tomarse el tiempo y la molestia de explicar al ciudadano las razones que ha habido para adoptar la decisión adversa.

C. LEGALIDAD E IMPARCIALIDAD

39. Todas las decisiones adoptadas por un funcionario de carrera deben ajustarse a las leyes y normas establecidas del gobierno⁴. La medida en que leyes y reglamentos regulan las decisiones administrativas varía de un país a otro, como también varía el grado en que participan en hacer la ley los tribunales judiciales y administrativos. En algunos países el derecho administrativo está prescrito con gran detalle por ley, y modificado e interpretado por gran número de fallos judiciales. En otros países la autoridad de los funcionarios de carrera deriva de leyes orgánicas que les confieren amplios poderes discrecionales y de facultades delegadas del ministro al cual sirven, y corresponde a cada funcionario aplicar esos amplios poderes a los distintos casos en que han de entender. El cuerpo, cada vez más voluminoso, de leyes administrativas orgánicas y relativas a la delegación de funciones en un Estado moderno, puede resultar confuso para el lego en la materia y requerir codificación e interpretación. Una primera medida en ese sentido debe consistir en poder al alcance de los ciudadanos en forma sencilla y popular las leyes y reglamentos que les afecten. Como ejemplos de esta clase de leyes y reglamentos, cabe citar los que rigen la concesión de licencias para practicar un oficio o profesión, la manera de tramitar una reclamación, los formularios que hay que emplear para la imposición y el pago de impuestos o los permisos para el transporte de ganado.

40. El funcionario de carrera debe ser completamente imparcial en sus tratos con el público. De otro modo se expone a ser acusado de favoritismo e incluso de corrupción. Y en cuanto sea razonablemente posible, debe ser consecuente y conceder un trato igual en casos similares. Para lograr que haya imparcialidad y consecuencia en el despacho de los negocios públicos hace falta algo más que proceder debidamente y tener buena intención. También

⁴ Véase Seminario sobre los remedios judiciales y de otra índole contra el ejercicio ilegal o el abuso de la autoridad administrativa, 1959 (ST/TAO/HR/4).

son importantes los buenos métodos. Los manuales de instrucciones, tenidos al corriente, con su correspondiente índice, son un ejemplo de la clase de ayuda que, en lo concerniente a los métodos, puede prestarse a los funcionarios para que éstos puedan tratar los negocios públicos con la mayor uniformidad y fijeza. Las leyes y los decretos deben ser codificados y de todos ellos debe hacerse cuidadosamente un índice o repertorio.

D. ECONOMÍA Y RAPIDEZ

41. Los métodos administrativos deben estar concebidos en forma que permitan lograr el despacho rápido y económico de los negocios públicos. Economía y rapidez son virtudes sumamente deseables y que interesan por igual a ciudadanos y funcionarios. La imagen del ciudadano fatigado, corriendo de una oficina a otra, haciendo cola, tratando de resolver su pequeño —mas para él importante— asunto, no es nueva. Ni es cosa inusitada encontrar casos de largas demoras en espesar de una decisión de un departamento. Puede citarse como ejemplo el caso de un aldeano que, en un determinado país, tiene normalmente que ir ocho veces a cuatro oficinas situadas en dos ciudades distintas con el fin de obtener un permiso para apacentar su ganado en tierras del Estado. Lo mismo ocurre en ciertas regiones, incluso cuando se trata de pagar los impuestos, pues el contribuyente ha de recorrer varias oficinas para que le señalen el tributo que le corresponde y pagarlo. Tal estado de cosas no sólo es causa de descontento entre los ciudadanos, sino que representa también una pérdida de ingresos para el Estado y un mayor trabajo para los funcionarios. Interminables demoras en obtener la aprobación por el gobierno de transacciones comerciales originan muchas veces gastos y pérdidas y constituyen un obstáculo para el desarrollo económico.

42. Los administradores de categoría superior pueden hacer mucho por su parte para lograr que se despachen rápidamente los negocios públicos, procediendo para ello:

a) A dar instrucciones precisas a sus subordinados a fin de que las decisiones corrientes o de las cuales haya repetidos precedentes sean adoptadas en los niveles inferiores de la escala administrativa;

b) A disponer que aquellos asuntos que no puedan ser resueltos en esos niveles inferiores pasen directamente a los funcionarios que sean competentes para ocuparse eficazmente de ellos.

Acaso sea difícil lograr el ideal, pero todos los administradores deben tratar de aproximarse a él. Seguir el otro camino resulta, sin embargo, demasiado fácil, como observó un experto en cuyo informe se lee:

"Los documentos se reciben de entrada en el plano inferior de la jerarquía y se examinan y son objeto de los comentarios u observaciones correspondientes en cada plano a medida que ascienden en la escala de peldaño en peldaño. Las decisiones únicamente se adoptan en la cúspide o cerca de ella. Este sistema es una de las principales causas de demora en el despacho de los asuntos... evidentemente supone la intervención de demasiada gente en el examen de los documentos que entran".

43. Debe advertirse que el inconveniente que queda señalado no se debe

a que el personal sea ineficaz: cada uno de los funcionarios que han actuado en esa forma acaso sea bastante competente en su trabajo. La culpa hay que atribuirla a la organización y a los métodos del ministerio, a la falta de una delegación de funciones en los asuntos corrientes y a no haber establecido un sistema para despachar con los funcionarios superiores y someter a su decisión los casos difíciles.

E. SENCILLEZ Y CLARIDAD DE LOS FORMULARIOS

44. En lo que acaso se advierta más la necesidad de sencillez y claridad es en lo tocante a los formularios y procedimientos, así como a las explicaciones referentes a los mismos. Un formulario bien concebido y redactado es uno de los instrumentos más manejables de la administración, tanto desde el punto de vista de ésta como del público, pues en él pueden consignarse los datos que sean precisos en un modelo de tipo uniforme, dejando una parte mínima para lo que el interesado haya de escribir. Un buen formulario o procedimiento para uso del público debe ser, como un buen sermón, comprensible para los hombres más humildes.

45. Pero cuando los formularios son realmente convenientes, los administradores en todos los países se sienten inclinados a confiar demasiado en ellos para demasiadas cosas. La siguiente observación de un experto señala con respecto a los formularios un caso que no deja de darse en muchos países:

"Para el primo grupo (de impuestos) hay treinta y dos formularios diferentes de información y ejecución, y para el segundo grupo hay trece. Los más de ellos no han sido revisados desde que se inició su empleo y su variado carácter hace necesaria su revisión. Algunos resultan inservibles actualmente, en tanto que otros no han sido reimpresos en cantidad suficiente. La falta de uniformidad de tamaño y las diferencias de estilo hacen difícil su archivo y lenta su tramitación".

Suele ocurrir que los funcionarios estén tan acostumbrados a los formularios y procedimientos, que hayan olvidado ya desde hace mucho tiempo su significado y su objeto. El resultado de ello es que continúen empleándose formularios anticuados, que contienen a veces datos e información que nadie utilizará jamás. Con esto, no sólo se desperdicia el esfuerzo y se hace un uso indebido de espacio y de material para manejar y archivar papeles, sino que se impone también un mayor trabajo al ciudadano. Ello pone de manifiesto la necesidad de revisar o eliminar periódicamente los formularios.

46. Los formularios tienen una finalidad y deben ser apropiados al trabajo para el cual se los emplea. Deben ser económicos, tanto por lo que hace al papel y la impresión como por lo que se refiere al diseño, y deben sujetarse a un modelo uniforme que se ajuste al tipo de archivo y de material de que se disponga. Deben estar redactados en un lenguaje sencillo y claro, para que el público pueda llenarlos con la menor dificultad posible. Finalmente, no debe pedirse en ellos información que ya haya sido dada⁵.

⁵ Un buen manual sobre la materia es *The Design of Forms*, publicado por la División de Organización y Métodos de la Tesorería Británica, Londres, H. M. Stationery Office, 1955.

47. Muchos gobiernos han efectuado grandes economías y han mejorado el servicio mediante un programa para uniformar los formularios y demás impresos, así como su empleo, en todos los organismos y dependencias. Los gobiernos que siguen el ritmo del progreso exigen que una oficina competente de Organización y Métodos revise todos los formularios, con bastante anticipación del momento en que haya necesidad de reimprimirlos para reponer las existencias.

F. TRAMITACIÓN DE DOCUMENTOS, REGISTRO Y ARCHIVOS

48. Si bien a primera vista pueden parecer tediosos y sin importancia los detalles de esta clase, lo cierto es que se pierde mucho tiempo y mucho dinero y se adoptan a menudo decisiones políticas erróneas por el simple hecho de que no se encuentre una minuta o un expediente o legajo. Un buen sistema de tramitación de documentos es la médula de la metodología administrativa. Los formularios, informes, memorándum, minutas, notas y apuntes diversos son necesarios, porque todo lo relativo a los negocios públicos ha de quedar anotado y registrado. En la tramitación de los documentos cabe distinguir las siguientes fases:

- a) Movimiento, o sea la circulación de documentos de una oficina o de una persona a otra, inscripción en el registro y distribución;
- b) Preparación, o sea la labor de registrar, clasificar y mecanografiar los documentos con el fin de prepararlos para que se adopten con respecto a los mismos las medidas pertinentes;
- c) Decisión, o sea la fase en que se tratan y resuelven las cuestiones planteadas en los documentos;
- d) Archivo, que es necesario mientras el asunto está pendiente de decisión o una vez adoptada ésta y terminados todos los trámites.

49. Los métodos y procedimientos deben tener por objeto el reducir a un mínimo la cantidad de papeles y el tiempo que se emplea en las tareas de circulación, preparación y archivo, de suerte que pueda dedicarse el mayor tiempo posible a la fase de decisión, es decir, a despachar efectivamente los negocios públicos. La eficacia en las fases de circulación y preparación depende en gran parte del número de personas que intervienen en cada aspecto del procedimiento u operación y de los servicios que se requieran al efecto. Forzoso es decir que, en las operaciones de rutina, cuanto menos sea lo que se haga en en cada una de ellas, mejor será el despacho de los negocios públicos.

50. Un método adecuado para archivar y guardar o almacenar los papeles puede contribuir de modo práctico a una buena administración, y en más de un país se ha sugerido que ése es un punto de partida muy apropiado para la reforma. En un informe relativo a un país se dice a este respecto lo siguiente:

"Los papeles se acumulan por todas partes y se requiere un mayor esfuerzo para destruir los que ya no sirven para nada útil. En dos de los ministerios se organizó una campaña en ese sentido, lográndose el excelente resultado de despejar y dejar libre bastante espacio y equipo de oficina. Cada cual se siente inclinado a guardar innecesariamente papeles durante algún tiempo "por si los necesita" el personal de la oficina

o alguna otra organización. Naturalmente, es bueno hacer eso con algunos papeles, pero éstos sólo representan una pequeña parte de los que se conservan en la actualidad".

51. Sería oportuno sugerir a este propósito la conveniencia de "hacer limpieza" por lo menos una vez al año, además de cuidar normalmente de que no se acumulen legajos y expedientes innecesariamente. Se dispone de una abundante literatura sobre las técnicas modernas de manejar papeles, sobre ficheros, expedientes y archivos. Algunos gobiernos disponen de archivos centrales que realizan dos funciones principales: el almacenamiento, la clasificación por índices y la preservación de los documentos valiosos y de interés histórico nacional, y la promulgación de normas para todos los departamentos gubernamentales relativas a la conservación en los archivos o eliminación de sus papeles, expedientes y registros.

G. INSTALACIÓN Y EQUIPO DE LAS OFICINAS

52. Los locales decorosos y bien ordenados para las oficinas públicas elevan la moral de los funcionarios y el respeto que se deben a sí mismos y acrecientan el prestigio del servicio público a los ojos de los ciudadanos. Los funcionarios públicos no necesitan lujosas instalaciones ni muebles ostentosos para realizar su trabajo. Suficiente espacio, luz y ventilación, nada de suciedad ni de ruido, muebles prácticos, máquinas de escribir, multicopistas, tabuladoras y calculadoras, medios de comunicación y otros servicios de oficina: éas son las cosas realmente indispensables. Allí donde se dispone de medios, el simple buen gusto y alguna nota que haga grato el lugar no suelen estar de más. Pero los expertos de las Naciones Unidas han observado que son muchos los gobiernos que no han proporcionado ni siquiera los medios materiales necesarios para que se disponga de oficinas eficaces, ni han comprendido el efecto de esa negligencia en la moral y eficacia de los funcionarios públicos. El siguiente pasaje de un informe señala algunas deficiencias que se observan comúnmente:

"... En lo fundamental, los funcionarios públicos están bastante bien instalados, pero hemos observado en la iluminación y ventilación, así como en la instalación de los muebles y equipo en las oficinas, deficiencias de tal índole que impiden obtener del personal su mejor rendimiento. La distribución de los locales es irregular, y en algunos casos se desperdicia espacio por haber asignado despachos relativamente grandes a secciones que sólo cuentan con uno o dos funcionarios, en tanto que secciones que cuentan con personal más numeroso están hacinadas en habitaciones inapropiadas. La situación en los despachos congestionados de personal se agrava aún más por la instalación de escritorios y mesas innecesariamente grandes ocupados por funcionarios subalternos. En algunos casos, el equipo que se utiliza no es el más apropiado para la ejecución eficaz del trabajo que se tiene entre manos".

53. Ha de reconocerse, sin embargo, que los mejores locales y el mejor equipo se deterioran sin los debidos cuidados de conservación. Se ha dado el caso de encontrar buenas oficinas pero que están sucias y desalñadas, archivos que denotan descuido y abandono, y tal abandono se propaga rápidamente.

mente al trabajo. La buena utilización de los locales y equipo son esenciales. Una oficina, lo mismo que un hogar, puede juzgarse por lo aseada y bien cuidada que esté.

54. Existe una abundantísima literatura técnica sobre instalación, equipo y conservación de oficinas, y sobre el manejo del material. Cuando va a instalarse una nueva oficina puede obtenerse alguna economía mediante un buen planeamiento de la instalación y la uniformidad del equipo. Los organismos en creciente actividad deben prever su ampliación, y contar para ello con el espacio suficiente. Las oficinas frecuentadas por el público deben hallarse en la planta baja o principal del edificio para evitar la aglomeración en ascensores y escaleras.

55. El manejo de las máquinas tabuladoras y calculadoras requiere toda una nueva y variada serie de aptitudes técnicas y conocimientos de estadística y mecánica. Antes de decidirse los gobiernos a adquirir o alquilar un conjunto de máquinas costosas y complejas, harían bien en consultar a técnicos imparciales y competentes. En lo concerniente al uso de máquinas perfeccionadas para la elaboración mecánica de datos y de calculadoras electrónicas hay que estudiar tanto los aspectos humanos y económicos como los técnicos⁶.

H. ADQUISICIÓN DE MATERIAL Y CONTROL DE LOS BIENES

56. Los gobiernos suelen ser cuidadosos del dinero, pero se inclinan a no serlo del material y los bienes, que representan un crecido gasto. Unos pocos ejemplos prácticos de despilfarro en las compras servirán para ilustrar este exrtemo. Un departamento adquiere máquinas de escribir nuevas cuando otro las tiene de sobra. Se efectúan las compras en pequeños lotes, por los cuales hay que pagar los precios vigentes para las ventas al por menor, en vez de agujar los pedidos y obtener el beneficio de los precios al por mayor. Artículos utilizados continuamente por varios departamentos, como, por ejemplo, el papel, no se ajustan a un modelo uniforme, con la consiguiente variedad antieconómica de estilos y tamaños que no obedecen a ningún fin útil. A menos que en el pliego de condiciones para la compra esté todo cuidadosamente especificado con la mayor precisión, el gobierno puede resultar víctima de un fraude por la entrega de artículos de inferior calidad efectuada por vendedores sin escrúpulos. En lo tocante a las adquisiciones que haya de efectuar el gobierno y al control de los bienes y pertenencias del Estado, una buena administración puede rendir grandes economías tangibles y rápidas.

57. Los procedimientos de compra deben estar garantizados tanto desde el punto de vista de la probidad y equidad como desde el de la eficacia y economía. No hay función de gobierno que sea más vulnerable al favoritismo y la corrupción que la de comprar y contratar. La garantía más común es la del anuncio público invitando a presentar ofertas y licitaciones, y la concesión del contrato al licitador responsable que ofrezca los artículos solicitados al mejor precio, o sea, el procedimiento de competencia llamado concurso o subasta pública. En general, éste es un buen procedimiento a seguir. Las excepc-

⁶ *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XXIV, N° 3, Bruselas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1958, pág. 417.

ciones sólo son procedentes para realizar compras de urgencia en pequeñas cantidades, cuando no sea posible obtener ofertas en competencia, cuando sea una cuestión política adquirir la producción de una determinada región o de una empresa de propiedad del Estado y cuando se trate de equipo y servicios científicos sumamente técnicos, que requieren investigación y preparación, y para los cuales no pueden formularse especificaciones precisas.

58. También es posible obtener una gran economía si en cuanto concierne al material y a los bienes se aplican unas normas y una fiscalización racionales. Pueden realizarse importantes ahorros si se procede con prudente cuidado administrativo en el manejo, almacenamiento y entrega de los suministros y equipo del gobierno. El debido almacenamiento y el aprovechamiento apropiado representarán ahorro de tiempo para un personal cuyos servicios son valiosos e impedirá que se desperdicien el equipo y los suministros. Casi todos han presenciado el espectáculo de un numeroso grupo de funcionarios ociosos en espera de recibir papel o tinta, o cintas de la clase adecuada para las máquinas de escribir, a fin de continuar su trabajo. Tampoco es insólito el ver a unos mecánicos en las obras de construcción de una carretera esperando una pequeña pieza de repuesto de un tractor. En otros casos, la tendencia a acumular en los almacenes una existencias excesivas de material da lugar a una rápida depreciación e inmoviliza parte de los fondos públicos. Toda administración necesita tener una política bien planeada de adquisiciones y un control del material en inventario, con una cuidadosa determinación de las especificaciones relativas a la calidad y cantidades requeridas y plazos de entrega.

59. En cuestiones de compra y control de material y bienes, es particularmente necesaria la delegación de facultades en los ministerios y departamentos especializados para todo lo que tenga un carácter sumamente técnico, como, por ejemplo, los suministros médicos y científicos y el material de construcción de obras públicas. En estos casos, la concesión de contratos y la conservación del equipo constituyen parte importante de las funciones del departamento, y un personal técnicamente preparado puede ocuparse mejor de las adquisiciones con sujeción a normas y procedimientos generales establecidos centralmente. De lo relativo a las compras efectuadas por empresas autónomas se tratará más adelante en el capítulo 8.

60. La administración de los vehículos automotores es un problema de carácter especial y embarazoso para todos los gobiernos en la era del automóvil. Hay que disponer específicamente todo lo concerniente a adquisición, depósito, conservación y uso de los vehículos de tracción mecánica. El establecimiento de parques de automóviles y garajes centrales para los departamentos o ministerios es generalmente conveniente, con objeto de que pueda estar bien guardado y conservado el equipo y de que de su uso pueda aprovecharse un número mayor de personas. La uniformidad, reduciendo a un mínimo la variedad de los vehículos automotores, simplifica las operaciones de suministro de piezas de repuesto. Tarde o temprano casi todos los gobiernos habrán de enfrentarse con el problema de decidir, dictando normas de carácter general, la delicada y espinosa cuestión de indicar quiénes son las personas que tienen derecho al uso de automóvil oficial y para qué fines. En la mayoría de los países, los automóviles y las piezas de repuesto han de ser importados, resultando muy costoso adquirirlos y mantenerlos en servicio, y no hay que

desdeñar la economía que puede obtenerse mediante la racionalización de la administración de los vehículos automotores.

61. Otro problema especial común a todos los gobiernos es el de los trabajos de imprenta oficiales. Todos los gobiernos necesitan una gran cantidad de publicaciones y documentos impresos o mimeografiados para su propio uso y el del público. ¿Debe el gobierno contratar la impresión de sus publicaciones con establecimientos tipográficos o hacer por sí mismo la impresión? ¿Debe establecerse una imprenta central para los documentos e informes de las ramas legislativa y ejecutiva del poder? ¿Debe la imprenta central proporcionar también los impresos que necesitan otros departamentos gubernamentales? En cuanto a la reproducción y distribución de material que no tenga carácter permanente, ¿cuál es la tirada mínima que justifica la existencia de una unidad mimeográfica adscrita al departamento, subdirección o división, y cuándo debe procederse a unificar esas unidades a fin de constituir un servicio centralizado para todo un ministerio? Es importante, desde luego, enunciar estos problemas, pero no es fácil dar a los mismos soluciones de carácter general, y cada situación merece ser estudiada por un analista de métodos debidamente capacitado. El gobierno necesita disponer de los conductos precisos para la pronta y eficaz comunicación de su política y de sus disposiciones. Mejorando la organización de sus servicios de impresión será posible ahorrar tiempo y dinero.

62. Hay que disponer asimismo de modo especial lo concerniente a la administración de bienes inmuebles: tierras, edificios, etc. La administración de tales bienes abarca una gran variedad de actividades. Comprende los edificios públicos donde se hallan instalados ministerios, oficinas de correos, bibliotecas y escuelas, centros industriales y granjas de demostración, grandes presas y centrales eléctricas, sistemas de riego, bosques y reservas naturales, edificios y monumentos históricos. En un campo tan variado es conveniente asignar las funciones a los organismos más aptos para asumirlas. Por lo general, es mejor asignar a un organismo central la autoridad para la construcción, conservación y distribución principal de locales en los edificios públicos. Pero cabe descentralizar la redistribución interna de los locales, confiándola a los ministerios. En general, una oficina central que rija todo lo concerniente al control de bienes raíces puede ayudar a todos los organismos estableciendo normas y aesorando sobre las operaciones relativas a las tierras y edificios propiedad del Estado.

63. Es posible mejorar por varios medios el control de las compras y de los bienes del Estado. Cuando los departamentos son demasiado pequeños para realizar compras en volumen suficiente, el ministerio puede establecer una oficina de compras y control de material. Para los gobiernos resulta ventajoso contar con una oficina central para inspeccionar y ayudar a efectuar las adquisiciones y controlar el material en todos los servicios. Pero es preciso que las oficinas centrales sean sumamente eficaces; un exceso de centralización puede ser causa de que todos los departamentos reciban los suministros con retrasos excesivos. En algunos países la oficina central tiene categoría ministerial, como, por ejemplo, un ministerio de suministros, pero este tipo de ministerio se dedica por lo regular a las adquisiciones militares. Cuando existe una oficina central, es conveniente delegar en la medida de lo posible las

actividades de compra en los ministerios y departamentos aun cuando la citada oficina central concentre las funciones de establecer normas, prestar asesoramiento técnico y comprobar, mediante sus servicios de inspección, que la adquisición se efectúa de conformidad con las normas establecidas. Puede facultarse también a la oficina para negociar contratos y precios generales para suministros de tipo uniforme y permitir que los departamentos vayan pasando los pedidos correspondientes a un contrato general a medida que van necesitando el material.

64. Se observa en los gobiernos una creciente tendencia a establecer una oficina central de compras, material, registro y control de bienes con funciones más amplias que las de comprar y almacenar simplemente. Estas oficinas, que a veces llevan el nombre de "Oficina Central de Servicios Generales", abarcan la supervisión general de las compras y los almacenes de todo el gobierno. Pero prestan otros varios servicios a que se ha hecho referencia anteriormente, como, por ejemplo, los servicios centrales para máquinas y equipo de oficina, control de edificios públicos y bienes del Estado, trabajos de archivo, material de escritorio y trabajos de imprenta y administración de vehículos automotores. Aun cuando exista la mayor descentralización y estén encargados los ministerios de estos servicios, una oficina central de esta clase puede ayudar considerablemente a que estén bien atendidos estos aspectos de la labor del gobierno y contribuir a su eficacia y economía. Sus diversos servicios se hallan relacionados entre sí, y agrupándolos se obtendrá una mejor coordinación y un empleo más flexible del personal técnicamente capacitado. La oficina central puede convertirse en un centro de capacitación para el personal de adquisiciones y material de los ministerios y departamentos. Puede establecer normas, publicar manuales de procedimiento de carácter general, determinar las especificaciones relativas a la calidad de lo que haya de comprarse, fijar las cantidades máximas de existencias y pedidos y ofrecer orientación y asesoramiento técnico a los ministerios y departamentos en todas estas actividades. Por último, puede ejercer la inspección de los métodos que se siguen en los departamentos y lograr que se ajusten a la política y normas generales del gobierno.

I. EL SISTEMA DE SUGERENCIAS

65. Un procedimiento útil que ha sido empleado con resultados satisfactorios por varios gobiernos para mejorar los métodos administrativos es el llamado sistema de sugerencias. La industria en los países desarrollados viene reconociendo desde hace tiempo que las sugerencias de los empleados constituyen un elemento útil para aumentar la eficacia y el rendimiento satisfactorio del trabajo, y algunas de ellas han resultado muy beneficiosas. Este sistema va haciéndose también cada vez más popular entre los departamentos gubernamentales.

66. Un modo de implantar el sistema de sugerencias de los empleados podría ser el siguiente: se designa en un departamento a dos o tres funcionarios de categoría superior para que constituyan un comité de sugerencias; se asigna una pequeña cantidad de dinero para concederla como premio a los empleados cuyo sistema se adopte; se estimula a los empleados a presentar al

comité sugerencias que puedan dar lugar a mejorar los métodos administrativos; el empleado cuya sugerencia se aprueba recibe una recompensa en metálico o un diploma honorífico, según la índole de lo que ha sugerido.

67. El sistema de sugerencias es útil, no sólo para recibir ideas de los empleados, sino también para alentarlos a pensar en la forma de mejorar el trabajo e inculcar en ellos un sentido de participación en la empresa. Otra ventaja positiva del sistema de sugerencias es que permite "descubrir" a empleados con iniciativa y buen sentido que pueden ser adiestrados y quedar en condiciones de ascender a cargos de dirección. Debidamente administrados, los sistemas de sugerencias constituyen un instrumento eficaz y económico de gestión administrativa.

J. OFICINAS DE ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS (OFICINAS DE "O Y M")

68. Una organización racional únicamente podrá lograrse en el caso de que un gobierno esté determinado a tener presente la necesidad de un plan de organización sistemática y haga el análisis necesario para formular un plan de esa naturaleza desde el momento en que se concibe un programa. Pero esto no se hará a menos que se cree un organismo central en el que se concentren las funciones de análisis y planeamiento administrativo. Este tipo de oficina suele denominarse "Oficina Central de Organización y Métodos", y sus iniciales, "O y M", se han convertido en una abreviatura corriente en el lenguaje administrativo. Cada vez son más los gobiernos que van creando esta clase de oficinas centrales de O y M. Por lo regular, éstas responden de su gestión ante el jefe del gobierno o ante uno de los ministros principales y están encargadas de funciones de investigación y análisis y de formular recomendaciones sobre las cuestiones de estructura orgánica, así como de métodos y procedimientos. Dichas oficinas, dotadas con el personal adecuado, adquieren cada vez mayor pericia en la tarea relativa al análisis de organización y métodos y pueden prestar un servicio de gran importancia, evitando mucho desperdicio de esfuerzo y muchos errores, al convertirse en la "memoria" administrativa del gobierno y en su consejero.

69. Además, a medida que se realiza esta clase de labor y se preparan normas en la oficina central, va resultando conveniente difundir el concepto en todo el ámbito del gobierno, instituyendo oficinas de O y M en cada ministerio y organismo autónomo importante.

70. Cabe organizar la oficina central de O y M de muy diversos modos, pero lo general es establecerla como centro de intercambio de información y formulación de normas, que sirve a todos los departamentos. Consisten sus funciones en efectuar encuestas o estudios y análisis y dar dictámenes objetivos y críticos sobre actividades o problemas concretos para asesorar a los organismos de escaso volumen que no disponen de una oficina propia de O y M. La oficina central de O y M puede desempeñar asimismo un importante papel en la preparación de estudios y proyectos de ley que se refieran a más de un ministerio o departamento, como, por ejemplo, la distribución de funciones

entre los distintos ministerios, la organización general y la creación de nuevos organismos⁷.

71. Hay abundantes pruebas que atestiguan cómo pueden contribuir esta clase de oficinas a mejorar la administración pública, y los expertos de las Naciones Unidas han ayudado a establecerlas en muchos países que se hallan en vías de desarrollo, donde pueden cumplir una función especialmente útil⁸. Es necesario agregar, sin embargo, que la creación de oficinas de O y M no es una panacea; son necesarias otras medidas para lograr el mejoramiento administrativo. Una oficina de O y M tiene principalmente carácter analítico y asesor, y el ministro y sus principales colaboradores deben considerar con interés su labor y hacer obra útil siguiendo sus recomendaciones. La creación de una oficina de O y M no releva al ministerio o departamento de la responsabilidad que le incumbe de mantener una administración eficaz y realizar su propia evaluación con respecto a su estructura orgánica y a sus métodos y procedimientos. Pero dondequiera que se efectúe, la labor de organización y métodos es una necesidad constante de una administración moderna para permitir que el Estado-servicio adapte su estructura y sus procedimientos a la rápida transformación económica y social.

Capítulo 4

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

A. UN SERVICIO CIVIL DE CARRERA BASADO EN EL MÉRITO Y LA IDONEIDAD

72. Cuando un país adopta métodos tecnológicos modernos para intensificar su desarrollo económico y social, los deberes del gobierno se hacen tan complejos que no pueden quedar confiados a manos incompetentes. Es preciso contar con personas profesionalmente preparadas y competentes para ocuparse de materias arduas sumamente especializadas, como, por ejemplo, investigación y análisis social, gestión financiera, construcción de puentes y presas, desarrollo industrial o administración de los servicios de vivienda y bienestar social, salud, educación y agricultura. Un servicio civil de carrera basado en el mérito y la idoneidad es el elemento esencial de una administración pública moderna.

73. Exigencia principal en el servicio público es, por tanto, la administración de personal, puesto que la eficacia en la gestión de los negocios públicos depende primordialmente de la capacidad de las personas empleadas por el Estado. El mejoramiento de la organización y de los métodos y procedimientos resultará ineficaz si el personal correspondiente no reúne las debidas condiciones de competencia. Cualquier plan de reforma administrativa necesita inexcusablemente, para lograr resultados satisfactorios, ir acompañado de una

⁷ Véase Arnold Miles, *Central Organization and Methods offices — what they do and where they are*, Bruselas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1951.

⁸ Este es el tema de un estudio especial de las Naciones Unidas, "Organization and methods as means of administrative improvement", que se publicará en breve como documento de las Naciones Unidas.

nueva actitud y una acrecentada aptitud por parte de los funcionarios públicos. La administración de personal debe tener la más alta prioridad en cualquier programa de reforma administrativa. Un personal competente es la condición *sine qua non* de un servicio público eficaz⁹.

74. ¿Cuáles son las cualidades que debe poseer un buen funcionario público? Integridad, inteligencia, capacidad, imparcialidad, devoción al deber: la lista es breve pero completa y casi universalmente aceptable. Pero lograr estas cualidades en todo el ámbito de la administración no es cosa fácil, especialmente si existe una tradición de influencia o favoritismo político o familiar con la cual hay que luchar. Pero tal cosa puede lograrse, y se ha logrado en efecto, frente a grandes dificultades, en muchos países. Vale, pues, la pena considerar atentamente las condiciones que, como ha demostrado la experiencia, contribuyen a que se alcance esa meta.

75. La condición más importante es que las personas empleadas en el servicio civil de carrera pasen sus años de trabajos sabiendo, primero, que estarán seguras en sus puestos siempre que su trabajo sea satisfactorio, y, segundo, que tendrán la oportunidad de ascender de categoría, e incluso de llegar a los puestos permanentes más elevados si demuestran una competencia progresivamente en aumento en el desempeño de sus deberes. Un servicio de carrera (al que se da también otros nombres, como, v.g., servicio civil o público) es el cuerpo no político, permanente, de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración nacional. Tal servicio, para ser competente y eficaz, debe ofrecer las perspectivas de una carrera digna y respetada de tiempo completo, que tenga carácter vitalicio, y que atraiga a personas de capacidad superior y las retenga en el servicio de su país. Tal carrera sólo puede ser organizada sobre a base del llamado principio del mérito, o sea el principio de que el ingreso en el servicio, el nombramiento y el ascenso a los grados superiores sólo los obtienen las personas que han demostrado su mérito y su capacidad sometiéndose a pruebas o exámenes objetivos e imparciales. Y algunos países expresan el reconocimiento oficial y conceden honores y condecoraciones a los funcionarios que realizan servicios eminentes en puestos de gran responsabilidad.

76. Si el mérito, la aptitud y el interés público son el único criterio que se aplica para el ingreso y el ascenso en el servicio civil de carrera, claramente se deduce que ni la influencia política ni la particular han de tener ninguna intervención en ello. En realidad, cualquier intento por parte de un candidato o un funcionario de obtener algún trato preferente por influencia debe tener como consecuencia para él (y en muchos países la tiene en efecto) su propia descalificación. Se da por desgracia con harta frecuencia el caso de que se considere el empleo público como una forma de ayuda para el incompetente y el desempleado, y la influencia política o personal como el requisito principal para un nombramiento. Es cierto que pueden encontrarse ocasionalmente ejemplos de hombres capaces nombrados para un puesto en virtud de un sistema de padrinazgo o recomendación. Pero esto es la excepción y no la regla, y el

⁹ Véase J. P. Guinot y J. Isaac-Georges y R. Letrou, bajo la dirección de Roger Grégoire, *Guide pour l'établissement d'un statut du personnel des administrations civiles de l'état*, Bruselas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1951.

efecto general de tales nombramientos resultantes de las recomendaciones personales es desmoralizar al servicio civil de carrera. En el transcurso de los servicios de asistencia técnica en materia de administración pública prestados por expertos de las Naciones Unidas, han podido éstos experimentar y han tenido que combatir los efectos desmoralizadores de tales consecuencias:

"Semejante sistema es la negación del derecho de todo ciudadano, con tal que reúna las condiciones necesarias, a competir en condiciones de igualdad para obtener empleo en el servicio del Estado. Los resultados de ello son, por lo general, el privar al gobierno de los servicios de los hombres más capaces, pues se dan sus puestos a quienes sólo poseen la necesaria influencia política o particular. Los funcionarios públicos existentes se sienten desalentados y no pueden poner entusiasmo en su trabajo, pues advierten que su ascenso depende, no de su celo y aptitud, sino de la suerte determinada por el favoritismo político o particular.

"Por añadidura, con tal sistema se impide que el servicio civil pueda asegurar esa continuidad de experiencia administrativa que debe proporcionar para beneficio de los sucesivos gobiernos, porque muchos de los puestos de categoría superior cambian de manos cuando cambia el gobierno. Nunca se insistirá bastante en la importancia de la continuidad de la administración a cargo del servicio civil permanente, sobre todo en un país donde los cambios de gobierno son frecuentes. Ni tampoco debe olvidarse que tal sistema da lugar asimismo a que se aumente innecesariamente el número de funcionarios públicos con el fin de proporcionar puestos a los protegidos de los ministros y otras personas".

77. Evidentemente, el precio que se paga por dejar que intervenga la influencia en las cuestiones del servicio civil de carrera es muy elevado. Para los países que han de hacer frente a las complejidades de la administración inherentes al desarrollo económico y social, tal precio puede constituir un verdadero obstáculo. Es por tanto esencial que un sistema de personal de carrera garantice la eliminación del favoritismo personal y de las presiones políticas partidistas, y propugne la aplicación del principio del mérito. Los nombramientos de carácter político son, desde luego, indispensables cuando se trata de ministros y, en algunos países, de sus colaboradores inmediatos encargados de funciones rectoras. Pero los deberes correspondientes a esos puestos deben ser claramente definidos y tener como base una sanción legal, de suerte que tales nombramientos puedan estar totalmente separados del servicio civil de carrera ordinario y que no pueda ser indebidamente aumentado su número por presiones políticas. En general, puede sintetizarse perfectamente el principio del mérito con la máxima que dice que "el ideal del servicio civil es encontrar el hombre para el puesto, no el puesto para el hombre".

B. LA NEUTRALIDAD POLÍTICA Y EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

78. La neutralidad política es un complemento esencial del sistema del mérito, pues garantiza que los funcionarios de carrera que han obtenido sus puestos por concurso u oposición y han ascendido por méritos a las categorías superiores darán con absoluta imparcialidad al gobierno —cualquiera que sea su composición política— asesoramiento, dictamen crítico y asistencia en cualquier materia que les competa. Además, da a los ministros la seguridad de

que, bien acepten o no el dictamen de los funcionarios de carrera, su decisión final será lealmente aceptada y fielmente cumplida.

79. La neutralidad política significa algo más que la mera ausencia de actividad o tendencia política por parte del funcionario de carrera; significa que el funcionario de carrera responderá siempre a la voluntad del gobierno. Si no le parece bien la política que sigue su departamento en alguna materia concreta, puede, naturalmente, dar a conocer sus objeciones en forma apropiada, pero una vez hecho esto debe, si se rechaza su opinión, aceptar tal política y llevarla a la práctica. En los raros casos en que el funcionario siente herida su susceptibilidad moral o religiosa, debe tener la opción de poder desempeñar cualquier otra función o dimitir. Un servicio civil de carrera desprovisto de carácter político debería de este modo estar en condiciones de dar al gobierno todo cuanto éste puede esperar del servicio correspondiente de los funcionarios nombrados por razones políticas. Por añadidura, puede dar dos cosas que los nombrados por razones políticas no pueden ofrecer: pericia profesional basada en una larga experiencia administrativa y juicio objetivo e imparcial sobre los problemas de que ha de ocuparse el gobierno.

80. Se requiere tiempo y paciencia para establecer una relación político-administrativa de esta clase, basada en la comprensión y la confianza entre ministros y funcionarios. El ministro ha de sostener y defender las decisiones de los funcionarios permanentes y considerar su asesoramiento como confidencial. Se privará a sí mismo de un consejo basado en la experiencia si no permite que los altos funcionarios de carrera hablen francamente, sin temor a reproches o sanciones. Tal relación ayuda a afirmar la responsabilidad del ministro con respecto a la política y a la dirección de su ministerio. El precio de la carrera de un funcionario es conservar en grado sumo el anónimo.

81. El funcionario de carrera, por su parte, debe aceptar alguna limitación de las actividades políticas. Puede conservar su derecho político fundamental a votar en las elecciones nacionales y locales, pero sufriría menoscabo su reputación de consejero y administrador imparcial si se dedicase a actividades políticas de tal suerte que se vinculase totalmente al criterio de cualquier partido. Todo funcionario que desee presentar su candidatura en unas elecciones para un cargo público debe dimitir su puesto de funcionario de carrera.

82. Si bien algunos países, con fundada razón, permiten que los funcionarios de carrera subordinados participen en elecciones para cargos locales, estatales y provinciales y formen parte de juntas y consejos locales, debe considerarse la cuestión de si este tipo de actividades no menoscabarán la confianza del gobierno siguiente en la neutralidad política del servicio civil de carrera. Algunos países hasta disponen por ley que los administradores municipales y estatales nombrados nacionalmente formen parte *ex officio* de los órganos legislativos locales y provinciales o estatales.

C. CLASIFICACIÓN Y GRADACIÓN

83. La clasificación o gradación es una medida preliminar indispensable en la organización de un servicio de carrera basado en el mérito. Sin ella no es posible establecer normas apropiadas para la selección del personal, ni puede haber una base uniforme para dar a todos en el servicio igual categoría y

remuneración por un trabajo igual. Los criterios para determinar una clasificación o un grado son el nivel del trabajo, la esfera de deberes y funciones y los requisitos académicos o de otra clase que se exijan. Tales criterios han de ser definidos por cada nación en relación con las funciones que ha de realizar como parte de su administración pública¹⁰.

84. Un sistema acertado de clasificación y gradación puede cumplir varios propósitos. Establece una uniformidad en el método de describir los puestos, títulos y sueldos en todo el servicio; fomenta la movilidad dentro del servicio civil de carrera facilitando traslados y ascensos; proporciona títulos uniformes de los puestos al personal encargado de preparar los presupuestos; ofrece la base para el reclutamiento y el ascenso por méritos, y elimina del dominio de la controversia política, la desigualdad y el favoritismo la cuestión de las retribuciones individuales.

85. En la actualidad existen dos sistemas básicos de clasificación que son los que generalmente emplean los gobiernos de las diferentes partes del mundo. Uno de ellos es el de la "clasificación por deberes", del cual son ejemplos los empleados en los Estados Unidos de América y el Canadá; el otro es el de la "clasificación por categorías", empleado en distintas formas en el Reino Unido, Francia, la India y la República Federal de Alemania. Sin embargo, estos dos sistemas básicos no se excluyen mutuamente y pueden ser empleados en forma mixta. El primer tipo de sistema fue adoptado primordialmente para asegurar el principio de "igual remuneración por trabajo de igual valor" y es esencialmente un sistema de clasificación de puestos o cargos en relación con sus deberes y funciones. Algunas de las características de su funcionamiento en el servicio federal de los Estados Unidos son las siguientes:

a) La ley de clasificación (*Classification Act*) establece una escala reglamentaria que consta de dieciocho grados, la cual se aplica a todos los puestos y cargos del servicio civil, define su nivel general de dificultad y responsabilidad y determina los límites del sueldo para cada grado;

b) La Comisión del Servicio Civil de los Estados Unidos aprueba las especificaciones de cada clase, de conformidad con las cuales se asignan los puestos similares a una clase determinada y sobre la base de las cuales se asignan a un grado los puestos de las distintas clases;

c) Cada puesto es analizado en una descripción del trabajo correspondiente en la que se indican los deberes del puesto, y es asignado a su clase respectiva;

d) Se asignan los puestos a las clases y luego a los grados con arreglo al principio de que los puestos que suponen un tipo de trabajo y un nivel de dificultad y responsabilidad similares son clasificados en igual clase y grado;

e) Los departamentos (ministerios) administran el plan de clasificación por medio de sus propias oficinas de personal, bajo la supervisión y el control de la Comisión del Servicio Civil de los Estados Unidos.

86. A diferencia del método que se sigue en los Estados Unidos, los países europeos basan su clasificación más en el rango y la condición personal que en los deberes y empleos. El sistema francés, por ejemplo, funciona en la forma que se expone en los siguientes párrafos:

¹⁰ Véase Roger Grégoire, *La fonction publique*, Paris, Colin, 1953.

“... la estructura de los sueldos depende de la estructura de la carrera, que a su vez es relativamente independiente de la estructura administrativa. En otras palabras, se adopta aquí la concepción del “rango personal”. Para conseguir este resultado se ha fundado todo el sistema sobre la noción intermedia de “cuadro”. El “cuadro” es un conjunto de empleos que presentan entre sí una cierta analogía, no en cuanto a las funciones, sino a la finalidad de las mismas (por ejemplo, el cuadro de los administradores civiles incluye los funcionarios cuya actuación consiste en “adaptar la labor administrativa a la política general del gobierno, preparar proyectos de leyes”, etc., aunque entre ellos existen diferencias de funciones: unos hacen estudios, otros dirigen una sección administrativa, etc.). El cuadro se divide en “grados” y el grado en “escalones”. El ascenso de un escalón al superior depende de la antigüedad y de las calificaciones, pero se entiende que cualquier funcionario de capacidad media no encuentra obstáculos. El ascenso de un grado al grado superior depende de la antigüedad en el grado, pero también del valor comparado de todos los aspirantes dado que el número de puestos en un grado es menor que el número de puestos en el grado anterior. (Se adopta el sistema del mérito, y una comisión escoge entre los aspirantes, con base en la calidad de sus servicios y aptitud para desempeñar las funciones de más alta dificultad y responsabilidad que se les pueda atribuir). La escala de remuneraciones refleja exactamente la estructura del cuadro en grados y escalones y la duración normal para que el empleado ascienda del más bajo escalón del último grado al más alto del grado mayor cobija la duración de la carrera, o sea 20 a 25 años”¹¹.

87. Hay algunas ventajas en el sistema europeo de clasificación, singularmente en los países que han comenzado recientemente a adoptar un sistema de carrera. Este resultará por lo regular más sencillo de explicar y de administrar. Para el individuo que acaba de ingresar, el sistema europeo concede mayor importancia a sus oportunidades de hacer carrera, porque hay una identidad claramente marcada entre su empleo y su línea de ascenso o “cuadro”. El hecho de que en este sistema “el rango es propio del funcionario” ocasiona probablemente un mayor sentido de seguridad y suscita menos ansiedad cuando hay cambio de deberes o asignación a nuevas funciones. La administración de dicho sistema es en conjunto más sencilla y económica. Tiende también a ser más flexible, a destacar más las cualidades “generalistas” que las “especialistas” y facilitar los traslados dentro del servicio. Tiene además la ventaja de simplificar la redacción de los reglamentos de personal y la fiscalización presupuestaria, por cuanto aquéllos y ésta se aplican a un grupo o “cuadro” de puestos. El sistema de los Estados Unidos se basa principalmente en la gestión y la eficacia. Cuando existen los medios y el personal para administrarlo adecuadamente, este sistema tiene su ventajas en cuanto permite una mayor precisión en la descripción de los deberes propios del empleo y concede mayor importancia a los requisitos técnicos que se requieren en cada puesto.

88. Cualquiera que sea el sistema de clasificación o gradación que se

¹¹ *Capacitación y administración del personal público* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 56.II.2), pág. 62.

adopté, lo importante es que se aplique de un modo constante y que se observen algunos de los principios que a continuación se consignan:

a) Los puestos de los diferentes ministerios que tengan el mismo nivel de trabajo o tipo de funciones o el mismo grado de responsabilidad deben ser asignados a un grado o categoría similar, y los puestos similares de todos los servicios del gobierno deben tener títulos análogos;

b) El grado debe ser asignado normalmente a un puesto o categoría o clase de puesto, y no a un individuo; y debe ser determinado de acuerdo con su nivel de trabajo o tipo de funciones, y según el grado de responsabilidad y la preparación académica y aptitud que se requieran;

c) Cada tipo de puesto debe ser analizado con miras a su asignación al grado o categoría apropiados;

d) Para cada tipo de grado y clase deben determinarse los requisitos y conocimientos técnicos, profesionales y administrativos necesarios; debe tenerse en cuenta, no sólo el nivel de responsabilidad administrativa, sino también los deberes que exigen elevados requisitos profesionales, como los correspondientes a médicos, científicos, ingenieros, maestros y otros especialistas con preparación profesional superior empleados en el servicio civil de carrera;

e) El número de grados o categorías debe ser razonablemente reducido; los escalones intermedios dentro de un grado deben concederse para compensar al titular por la duración del servicio o el buen cumplimiento de los deberes, sin tener que esperar su ascenso efectivo a un grado superior;

f) Debe adoptarse un plan de remuneraciones basado en las clases de puestos y sus grados o categorías; en tal plan deben tenerse en cuenta el costo de la vida, los sueldos pagados fuera del servicio público por puestos equivalentes y el valor de las pensiones, seguridad social y otros derechos y prestaciones o "beneficios adicionales";

g) Un funcionario público debe ser ascendido a un grado o categoría superior únicamente en el caso de que haya demostrado una capacidad cada vez mayor para realizar un nivel superior de trabajo o una esfera más amplia de deberes o para asumir un grado mayor de responsabilidad.

89. Prácticamente cada país habrá de disponer una clasificación en la que haya ocho categorías generales de empleos:

a) La ejecutiva y administrativa, o empleos en los cuales son factores importantes la adopción de decisiones y las funciones de dirección e inspección;

b) La profesional y científica, o empleos que requieren una preparación y unas aptitudes especializadas;

c) La del servicio exterior o diplomático ¹²;

d) La de las fuerzas armadas uniformadas ¹²;

e) La de las entidades autónomas, corporaciones oficiales y empresas industriales del Estado;

f) La de secretaría y trabajos de oficina, o empleos que requieren un conjunto de educación básica, buena inteligencia general y buen conocimiento de los trabajos de oficina, como, por ejemplo, taquigrafía, mecanografía, archivo, manejo de máquinas calculadoras y tabuladoras;

¹² El servicio exterior y las fuerzas armadas uniformadas tienen generalmente su propio sistema de carrera, administrado separadamente.

g) La de custodia, o empleos entre los que figuran los de conserjes, guardias, mensajeros;

h) La manual, o mano de obra calificada y no calificada; este grupo suele ser clasificado mediante acuerdo general con los sindicatos y estar sujeto a una tarifa de jornales o salarios por horas.

90. La responsabilidad de establecer inicialmente la clasificación o graduación de puestos debe confiarse al organismo central de personal tan pronto como dicho organismo disponga de personal preparado para realizar la tarea. El contar con analistas de personal capacitados es un requisito previo para una clasificación satisfactoria, la cual es una labor técnica. Los países en vías de desarrollo que carecen de esa clase de personal capacitado acaso puedan considerar conveniente solicitar de las Naciones Unidas o de otros organismos internacionales asistencia técnica en esta materia; los expertos extranjeros podrían al mismo tiempo ayudar a preparar a especialistas locales.

D. ESCALAS DE SUELDOS JUSTAS Y ADECUADAS

91. Las escalas de sueldos en el servicio público deben ser justas y adecuadas. Los puestos de la carrera administrativa merecen tener un sueldo conveniente en relación con el costo de la vida y habida cuenta de los deberes, responsabilidades, requisitos, actuación en el desempeño del puesto y duración del servicio. La situación a este respecto en muchos de los países que se hallan en vías de desarrollo dista mucho de ser satisfactoria. Los sueldos de la mayoría de los funcionarios han venido siendo tradicionalmente exigüos, y la situación económica en todos los niveles ha empeorado por lo general a causa del curso de la inflación, que tiende a seguir un ritmo más acelerado que el de la elevación de los salarios.

92. La remuneración que pague el gobierno debe tener alguna relación con el tipo de sueldos que se pagan por puestos análogos en el sector privado. Un nivel inadecuado de sueldos en el servicio civil de carrera se traduce en la pérdida de personal competente y fomenta las prácticas que degradan la transacción de los negocios públicos. La exigüidad de los sueldos y salarios es un problema que afecta no sólo a los empleados de categoría inferior; constituye una dificultad particular para los grados administrativos superiores y medios y para los funcionarios profesionales y técnicos. Los expertos de las Naciones Unidas han hallado frecuentes casos en que los tipos de remuneración en la administración pública eran inferiores a los vigentes fuera de ella, de lo que resultaba que un número considerable de los funcionarios más competentes se veían absolutamente obligados, por la presión de las circunstancias económicas, a abandonar el servicio.

93. Los sueldos insuficientes en el servicio público constituyen un dispendio, no una economía. La carga que representa para el presupuesto nacional una muchedumbre de empleados de tiempo parcial que deben su nombramiento a la recomendación es mucho mayor que la que supone el pago de sueldos suficientes a un cuerpo de funcionarios reducido, pero más eficaz. Además es imposible lograr que haya probidad en el servicio público cuando los funcionarios no reciben una remuneración que les permita vivir. El gobierno estimula la corrupción cuando los salarios son insuficientes; tal se deduce

de las siguientes palabras, tomadas del *Estudio internacional de los programas de desarrollo social*:

“... se puede llegar a considerar cosa normal un cierto grado de venalidad como complemento indispensable de los ingresos de los empleados públicos de inferior jerarquía. Puede ser que no se trate más que de la propina que espere el empleado por el rápido despacho de ciertos asuntos, como, por ejemplo, la concesión de favores ilícitos. Sin embargo, este cohecho institucionalizado de poca monta llega a convertirse en una opresión intolerable cuando invade nuevos servicios sociales que teóricamente deben ser gratuitos, cuando supone un trato descortés para los solicitantes que no pueden dar propinas, o cuando obliga al interesado a hacer un pago ilegal a fin de poder obtener la licencia que necesita para ganarse el sustento. Además, un régimen semejante puede convertir en letra muerta todas las disposiciones de carácter social, tales como las referentes a las condiciones del trabajo o de la vivienda, que se basan en la inspección. Para el pueblo es inevitable que este estado de cosas confirme su tradicional desconfianza hacia el gobierno y sus empleados”¹³.

94. Un servicio civil de carrera insuficientemente remunerado es casi invariablemente improductivo y excesivamente numeroso. (En los países en vías de desarrollo existe una oportunidad de evitar esos males desde el principio). No se trata, sin embargo, de cuestiones que sea posible arreglar de la noche a la mañana mediante un súbito y arbitrario aumento de sueldos y una reducción del número de funcionarios, sin la adopción de un plan de clasificación y una evaluación de la competencia del personal existente. Hay a menudo consideraciones de carácter humano y político que impiden una reducción repentina y general del número de empleados públicos. Pero es necesario comenzar por hacer algo, y la evaluación del personal existente, después de adoptar un plan adecuado de clasificación y de remuneración, es una de las primeras medidas necesarias para un mejoramiento general de la calidad y para la reducción del número de empleados. Muchas veces es posible trasladar a las nuevas funciones que se crean en los distintos departamentos una parte del personal sobrante, siempre que reúna las debidas condiciones y pueda ser reorientado, mediante la oportuna capacitación, hacia nuevas ocupaciones. Podría considerarse también el pago de una suma por terminación de servicios al personal que no sea ya necesario, a fin de hacer posible su reajuste fuera del servicio público.

95. Son muchísimos los países donde los sueldos escasos y la media jornada de trabajo son la regla, de suerte que los empleados y funcionarios públicos se ven obligados a tomar otro empleo. Esto a su vez da lugar al bajo nivel e ineeficacia del servicio que se presta al público. El extenuado funcionario corre de un trabajo a otro, teniendo que repartir sus energías y su celo, y recibe unos sueldos que son fracciones de su retribución por largas horas de esfuerzo y la escasa o nula protección que le dan su pensión parcial y las prestaciones también parciales de la seguridad social. Los sueldos en un servicio público de carrera eficaz deben ser lo bastante elevados para que el gobierno pueda pedir a los funcionarios de carrera que sirvan a su país desempeñando sus funciones a tiempo completo, y prohibir el doble empleo.

¹³ Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 59.IV.2, pág. 145.

96. Cabe aumentar el salario básico individualmente mediante el pago de aumentos dentro del grado durante los períodos de servicios satisfactorios. Es inevitable en un servicio civil de carrera que muchos empleados permanezcan muchos años en el mismo grado haciendo el mismo trabajo. Un sistema en el cual se concedan aumentos de salario siempre que el desempeño de las funciones sea satisfactorio proporcionará un incentivo para trabajar bien en toda la escala jerárquica.

97. Como parte de su sistema de clasificación de empleos y de su plan de remuneraciones, algunos gobiernos conceden subsidios familiares por cada persona que tenga efectivamente a su cargo el empleado, para complementar la paga. En los países donde abundan las familias numerosas y los gastos de educación y vivienda son elevados, es de absoluta justicia conceder tales subsidios, sobre todo con respecto a los hijos a cargo del empleado. Asunto de menor entidad, pero que tiene importancia práctica, es que deben agregarse a los sueldos subsidios suficientes para sufragar los gastos de transporte y subsistencia y otros gastos que se originan legítimamente cuando el empleado viaja por asuntos públicos. Debe remunerarse el trabajo en horas extraordinarias cuando es preciso hacerlo durante largos períodos, especialmente en los grados correspondientes al personal administrativo y a los trabajadores manuales. Cuando el costo de la vida difiere considerablemente de una ciudad a otra, puede concederse, para complementar la escala fija de remuneración básica por grado y nivel, un subsidio variable por lugar de destino, en el que se tenga en cuenta el costo de la vida. En algunos casos especiales se asignan suplementos especiales por puestos de dificultades, trabajos o riesgos extraordinarios. Y cabe hacer mención también de las distintas formas de "pago en especie" —particularmente en los destinos de campo— como, por ejemplo, vivienda o alojamiento gratuito, boletos de viveres, uniformes y vehículos.

E. PENSIONES Y SEGURIDAD SOCIAL

98. Un sistema decoroso y bien planeado de jubilaciones y pensiones es absolutamente necesario en un plan moderno de servicio civil de carrera. El gobierno debe determinar a qué edad ha de ser obligatorio el retiro, y luego hacer cumplir rígidamente el precepto. Sólo deben concederse prórrogas —por un periodo limitado— cuando son absolutamente necesarios los servicios de un funcionario y es evidente que éste posee la capacidad física e intelectual precisa para desempeñarlos.

99. Conviene, tanto en interés del servicio público como del funcionario, que, al llegar a la edad en que la plenitud de facultades de un ser humano comienza normalmente a declinar, y tras un largo periodo de servicios a su país, tenga el funcionario derecho a retirarse dignamente y a percibir una pensión suficiente. El pago de la pensión debe ser una cuestión de derecho, prescrita por la ley y los reglamentos, y su abono debe constituir una obligación legal. La seguridad en la vejez es algo con lo que debe poder contar el funcionario que ha prestado fielmente sus servicios, y no algo que puede dejarse al arbitrio de una decisión. Una seguridad de esa naturaleza es un incentivo más para que las personas calificadas ingresen en el servicio civil de carrera y permanezcan en él. Constituye asimismo un incentivo para los funcio-

narios jóvenes que aspiren a ocupar los puestos que, con el tiempo, vayan quedando vacantes por jubilación de sus titulares.

100. Los planes de pensiones deben regir únicamente para el servicio civil de carrera, y el derecho a participar en ellos debe reservarse a los funcionarios y empleados permanentes del servicio, esto es, a quienes ocupan puestos clasificados, que han sido nombrados en virtud de concurso o examen de méritos y aptitud, y que han pasado satisfactoriamente su período de prueba. Acaso convenga conceder al resto del personal que no reúne estos requisitos una bonificación al cesar en el servicio para estimular su retiro, pero la prerrogativa de la pensión no debe concederse normalmente al personal que no está clasificado ni se ha sometido a exámenes. Cuando se estime conveniente conceder pensiones de retiro tras un largo período de servicio público en cargos políticos, deben dictarse para ello disposiciones aparte.

101. Las cajas de pensiones deben tener una "sólida situación actuarial", es decir, que las cuotas mensuales pagadas a la caja de pensiones por los funcionarios y el Estado, más los intereses que rindan las inversiones, deben estar matemáticamente calculados para que produzcan lo necesario para abonar el importe medio de las pensiones mensuales, sin tener que recurrir más a los ingresos del presupuesto. Otra forma posible, pero menos deseable, de sistema de pensiones es aquella en que no se promete el pago de una cantidad fija mensual, sino que se hace una distribución anual a prorrata, entre el personal retirado, de las cuotas pagadas por los miembros contribuyentes del plan. La inversión de los fondos de las cajas de pensiones debe hacerse con las mayores garantías posibles. En sus líneas generales, un plan de pensiones debe tener una base legislativa, y debe estar coordinado con la legislación relativa al servicio civil de carrera, con el cual se halla estrechamente relacionado. Algunos planes dan derecho al retiro con pensión a una edad determinada o después de un determinado número de años de servicio, o por una combinación de ambos sistemas. Algunos gobiernos utilizan el plan de pensiones como un complemento del sistema general de seguridad social. En todo caso, debe considerarse la relación entre las necesidades de pensión y de seguridad social. Es conveniente que un gobierno que proyecte establecer un plan de pensiones consulte con un experto en pensiones y ciencia actuarial. A menos de establecer un buen plan de pensiones, el gobierno puede verse en el caso, o bien de acumular un enorme y abrumador pasivo que habrán de pagar las generaciones futuras, o bien de no poder cumplir la obligación moral contraída con los funcionarios retirados.

102. Se han puesto en práctica asimismo algunos sistemas de seguro para cubrir determinados riesgos. Un funcionario puede ser indemnizado por lesiones sufridas en el cumplimiento del deber y la familia puede cobrar una indemnización en caso de muerte en acto de servicio. Algunos servicios públicos proporcionan asimismo otras formas de seguro o protección de carácter colectivo para atención médica, gastos de hospitalización e incapacidad total. En muchos casos, tanto el empleado como el gobierno contribuyen a sufragar el coste del sistema de seguros.

F. LICENCIAS Y OTRAS PRESTACIONES

103. Debe autorizarse con carácter reglamentario un periodo razonable de licencia anual con paga. En nuestros días se considera que un asueto o vacación para recrearse y recuperar fuerzas es esencial para la salud física y mental en toda clase de ocupaciones. A un funcionario público se le debe pedir que tome su licencia anual en la época que más convenga a las necesidades del servicio. Pero su disfrute debe ser una cuestión de derecho y hay que procurar que el funcionario no permita que pase el tiempo de su licencia anual sin disfrutarla. Las horas de trabajo y los días de fiesta oficial deben ser prescritos y promulgados.

104. Conviene disponer la concesión de licencias con paga para seguir estudios o recibir formación profesional cuando se trate de funcionarios excepcionalmente dotados, en los casos en que se estime que su mayor preparación habrá de redundar en beneficio del servicio. Tales disposiciones revisten especial importancia con respecto a las becas internacionales para ampliar estudios que ofrecen las Naciones Unidas y a otras formas de asistencia técnica.

105. Debe autorizarse asimismo la licencia con paga por enfermedad con arreglo a una reglamentación clara y unas limitaciones expresas y bajo cuidadoso control y vigilancia. Hay una tendencia a abusar del derecho a la licencia por enfermedad, y deben adoptarse las debidas garantías. Es posible administrar mejor la licencia por enfermedad cuando hay una clínica con su correspondiente servicio médico adscrita al ministerio. La clínica puede efectuar los exámenes médicos periódicos, dar consejos médicos y auxilios de urgencia y analizar las solicitudes de licencia por enfermedad desde un punto de vista médico.

106. Cabe organizar algunos servicios colectivos para beneficio de los funcionarios y empleados públicos. Ejemplos de tales servicios son las cooperativas de compras y uniones de crédito, cafeterías y restaurantes, salas de descanso y servicios de asesoramiento bajo la dirección de personal profesional. En general, puede decirse que las pensiones, las licencias y los servicios para los empleados deben ser considerados, no como una obra de beneficencia, sino como un nuevo incentivo para atraer y conservar a las personas competentes en la administración pública y mejorar las relaciones humanas previniendo las necesidades y contingencias habituales de una vida de trabajo. El servicio público debe tratar por lo menos de adoptar en estas materias normas que se aproximen a las que ofrecen a sus empleados los empleadores privados más progresivos del país. En el mejor caso, el servicio público puede establecer por sí mismo, como empleador, unas normas que el resto del país puede tratar de emular.

G. PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE SISTEMAS DE CARRERA

107. Con el fin de prever algunas de las preguntas que se formulan habitualmente acerca de los sistemas de carrera administrativa y de sugerir las respuestas que sería posible dar, se exponen a continuación las siguientes consideraciones.

108. En distintas ocasiones se ha planteado la cuestión de saber si un

sistema de carrera administrativa es compatible con la democracia. Cabe contestar sin ambages que el servicio civil de carrera ha venido a ser un órgano integrante del moderno Estado democrático. Se equipara en importancia a otros elementos asociados a las democracias, como, por ejemplo, los parlamentos, constituciones, partidos políticos, presidentes, ministros, gabinetes, leyes y magistrados. La existencia de un servicio civil de carrera, con capacidad y experiencia, que puede asesorar a los ministros sobre la posibilidad de realizar los nuevos programas y cumplir lealmente las decisiones políticas, es cosa ya aceptada como un elemento necesario de un Estado-servicio democrático.

109. En algunos círculos se tiene la idea de que los partidos políticos no pueden subsistir sin clientela. Pero lo cierto es que, a la larga, los propios políticos elegidos para un cargo de responsabilidad no pueden subsistir más que si realizan una labor administrativa eficaz. En esa tarea, los dirigentes políticos se encuentran prácticamente desamparados si no cuentan con los servicios leales y eficaces de un cuerpo de funcionarios de carrera capaces y bien preparados. Quienes desempeñan cargos políticos pueden dedicar más tiempo a las cuestiones políticas cuando no se ven asediados por solicitantes que pretenden obtener empleos públicos. Además, el padrinazgo se dispensa en gran parte a voluntad del ministro del día, lo cual fomenta poco o nada la lealtad general hacia el partido.

110. Se ha formulado asimismo la pregunta de si los países en vías de desarrollo pueden permitirse el gasto que representa un sistema de administración de personal de carrera. El dinero que se gaste en un buen sistema de administración de personal debe ser considerado como una inversión en el desarrollo del pueblo, que es la más preciada riqueza de una nación. No será mucho mayor la carga que representa para el presupuesto de la nación un servicio público eficaz y bien pagado, ajustado a las necesidades, que la que supone un personal excesivo e ineficaz. Y la productividad de un servicio público eficaz en la obra de promover el desarrollo de la nación será por lo general lo bastante mayor para compensar cualquier gasto superior.

111. Suele haber la creencia equivocada de que el sistema del servicio civil de carrera no es conveniente en países que carecen de estabilidad política y donde son frecuentes los cambios de gobierno. Pero es precisamente en esos países donde es esencial un cuerpo de funcionarios de carrera responsables y de confianza para llevar a cabo las tareas cotidianas de la administración pública. Abundan los ejemplos de gobiernos cuya administración funciona con una notable continuidad y eficacia ante frecuentes cambios ministeriales, debiendo a la existencia de un servicio civil de carrera competente.

112. Aun cuando sea cosa aceptada la idea de un servicio civil de carrera, algunos críticos necesitan que se les dé la seguridad de que no llegará a convertirse en algo inveterado, burocrático y reacio a todo progreso y transformación. Aun reconociendo que éstos son siempre riesgos inherentes a las grandes organizaciones, donde se encuentran en realidad los servicios de administración pública más rígidos y antiprogresivos en los sistemas de recomendación o padrinazgo político y personal. Rasgo característico de la marcha de tales servicios, que no garantizan en modo alguno a los funcionarios la continuidad en el empleo, es que son esclavos de la rutina y que su acción se paraliza cada vez que dimite el ministro protector y ha de nombrarse otro ministro.

En tales condiciones, los funcionarios nombrados por motivos políticos temen adoptar una decisión, además de que resulta imposible la delegación de funciones y encuentra resistencia cualquier intento de innovación. Un sistema de servicio civil de carrera eficaz contribuye a desarrollar el sentido de iniciativa y responsabilidad entre los altos funcionarios permanentes, más aptos en general para ser los aliados, y no los enemigos, del progreso.

113. Un problema que se presenta en nuestro tiempo es el de saber si un Estado que acaba de lograr la independencia puede confiar en el servicio civil de carrera existente. En la mayoría de los casos en que el antiguo gobierno colonial o Autoridad Administrativa ha realizado una excelente labor de capacitación de los funcionarios del servicio civil de carrera autóctono, éstos han dado pruebas de una notable competencia al transferir su lealtad y adaptarse a la nueva autonomía. Puede advertirse cómo dichos países progresan con mayor rapidez que aquellos otros en que el gobierno colonial no organizó un servicio autóctono ni confió a sus miembros cargos de importancia y responsabilidad.

114. Otra cuestión que se plantea es la de saber hasta dónde puede llegar un país para adaptar los sistemas occidentales de administración de personal a sus peculiares costumbres y condiciones nacionales. Objeto del mayor estímulo posible deben ser a este respecto la destreza, la inventiva y el espíritu de adaptación. Es particularmente de desear que allí donde los principios básicos de un nuevo sistema de servicio de carrera represente una brusca desviación de los tradicionales conceptos de empleo público por razones de parentesco, amistad o casta, se implante dicho sistema teniendo especial consideración para los símbolos culturales, la nomenclatura y el decoro nacionales.

115. Se plantea finalmente el problema de si es posible para un país adoptar simultáneamente las numerosas recomendaciones para organizar un sistema de servicio civil de carrera que se formulan en el presente estudio. Claro es que no es posible realizar todo esto de la noche a la mañana. Los países más avanzados han necesitado muchos años para desarrollar y establecer estos conceptos y prácticas y perfeccionar sus servicios de carrera. Sin embargo, incluso en sus fases iniciales cabe dar forma legislativa a una política a largo plazo de reforma de la administración de personal. Cada año, una vez obtenida la autorización legislativa básica, es posible ir añadiendo nuevos elementos de un sistema de servicio civil de carrera hasta lograr una administración de personal perfeccionada.

Capítulo 5

ADMINISTRACION DEL PERSONAL

A. RECLUTAMIENTO MEDIANTE EXÁMENES OBJETIVOS

116. Una vez establecidas las bases para un sistema de servicio civil de carrera mediante la adopción de una ley de personal y de planes de clasificación y de remuneraciones, puede procederse a la administración activa del personal, comenzando por el reclutamiento y la selección. Las técnicas de reclutamiento y selección tienen esencialmente un doble carácter: en primer lu-

gar, una persona que desea ingresar en el servicio público, ya sea en el campo de la administración general o bien como especialista en un servicio científico o profesional, debe demostrar mediante exámenes objetivos e imparciales que reúne los requisitos necesarios; y en segundo lugar, si hay oposición o competencia, dicha persona debe obtener una calificación bastante elevada en orden de méritos entre los candidatos que se presenten a las pruebas. En la fase del reclutamiento es donde se advierte con absoluta claridad que la calidad de las personas que ingresan en el servicio público depende directamente del nivel general de las oportunidades educativas que el país ofrezca.

117. Cuando se planta por primera vez un servicio civil de carrera en un departamento, se celebran por lo general exámenes sin oposición para los grupos existentes de funcionarios y empleados públicos, y se tiene generosamente en cuenta su respectiva experiencia, basándose en sus hojas de servicio. En algunos países, al reclutar personal para ciertos empleos, se da preferencia a determinados grupos de personas, como, por ejemplo, las físicamente impedidas o los veteranos de guerra o quienes han servido en las fuerzas armadas. A estos grupos se les da una cierta preferencia en los exámenes siempre que puedan realizar el trabajo necesario.

118. Como regla general, los candidatos deben ser ciudadanos de buena salud y de buena condición moral. Las leyes que rigen el servicio civil de carrera en muchos países prohíben además la discriminación contra las personas por razones políticas o por motivos de religión, raza, creencia, color, sexo u origen nacional. Debe darse a las mujeres una oportunidad justa e igual en todos los grados. (En todos los casos en que este manual emplea el género masculino, se entiende que se aplica a ambos sexos¹⁴). Pero aun cuando se elimine toda suerte de discriminaciones, justo es reconocer que hay ciertos empleos para los cuales las mujeres poseen aptitudes especiales y otros para los cuales son más aptos los hombres¹⁵.

119. Muchos países se esfuerzan especialmente en ofrecer iguales oportunidades para los nombramientos en el servicio público mediante el anuncio público de las vacantes y la convocatoria pública de los exámenes. En algunas partes del mundo, el pertenecer a una familia o clase es algo que todavía se acepta por lo menos como un título parcial, si bien se va reconociendo ya que la aptitud para el empleo en el servicio público depende primordialmente de la competencia y capacidad para el trabajo y no de la condición social o del origen familiar.

120. Al implantar un servicio civil de carrera moderno debe procurarse que la gran mayoría de los puestos estén sometidos a un sistema de ingreso mediante examen en forma ordenada y reglamentada. Las técnicas para hacerlo así no son tan uniformes que permitan exponer aquí unas fórmulas precisas y, aun cuando lo fueran, las circunstancias en un determinado país podrían hacerlas inapropiadas. Pero han quedado establecidos ciertos principios que parecen generalmente válidos.

¹⁴ Véase *La mujer en las funciones y los cargos públicos: informe del Secretario General al Consejo Económico y Social en su 14º periodo de sesiones*, 8 de diciembre de 1959 (E/CN.6/354).

¹⁵ *Ibid.* E/CN.6/354 y Add.1.

121. El ingreso en las clases generales de la administración debe comenzar con un examen. Lo indicado será normalmente un examen escrito para probar la capacidad intelectual. Cuando se trate de obreros manuales y operarios será necesaria una prueba práctica de aptitud. Las entrevistas o ejercicios orales ante un tribunal examinador imparcial y competente son útiles en ciertos casos, pero debe garantizarse su objetividad a fin de que no se conviertan en un expediente clandestino para el favoritismo. Debe exigirse un examen médico o un certificado de buena salud, así como referencias escritas de buena conducta.

122. La calidad del examen debe ser tal que pueda tenerse la seguridad de que quienes lo aprueben son capaces de hacer la índole de trabajo que se requiere al ingresar. En un servicio civil de carrera debe tenerse en cuenta la capacidad general para progresar y evolucionar. Es sin duda alguna conveniente exigir una oposición o competencia si hay bastantes candidatos calificados y sólo es posible admitir a los mejores. Pero esto presupone dos cosas: que exista un sistema educativo que pueda proporcionar en abundancia gente capaz, y que el servicio civil de carrera tenga el prestigio necesario para atraerla.

123. En cuanto al reclutamiento de especialistas, como, por ejemplo, ingenieros y médicos, el hecho de que hayan pasado los exámenes profesionales para obtener el grado o título debe valer como prueba de que poseen la preparación básica mínima. Pero si bien la posesión del título limita el número de candidatos que deben ser tomados en consideración, la selección propiamente dicha deberá basarse principalmente en el hecho de que la experiencia y la aptitud del candidato son las adecuadas para la índole de trabajo que se requiere en el servicio público.

124. Todo examen para ingresar en el servicio civil de carrera debe ser efectuado escrupulosamente para evitar el nepotismo, la influencia y el fraude. Para lograr ese fin, una buena práctica consiste en que los exámenes dependan de un organismo central de servicio civil, imparcial y digno de confianza, que pueda ofrecer la seguridad de unas normas de reclutamiento uniformes y equitativas. Los exámenes escritos deben ser cuidadosamente vigilados y los cuestionarios de los ejercicios deben estar bien guardados y ser cambiados cada año. Muchos países confían la preparación normativa y la supervisión general de los exámenes a una comisión o junta del servicio civil.

125. Debe invitarse a las oficinas de personal de los ministerios o departamentos a colaborar con el organismo central en ciertos trámites del reclutamiento. Por ejemplo, los requisitos —académicos, profesionales y de otra clase— para los empleos técnicos pueden ser determinados mejor mediante tal colaboración. Por otra parte, cuando un ministerio o departamento que emplea a un gran número de personas en los grados inferiores adquiere la competencia necesaria para proceder al reclutamiento y selección de personal, debe ser autorizado a hacerlo así, sujeto a la autoridad normativa y a la fiscalización del organismo central de personal.

126. La oficina central de personal debe enviar a los ministerios una certificación de los candidatos aprobados, acompañada del historial personal de los candidatos. Una cuestión que se plantea es la de saber si el ministerio debe tener la facultad de optar entre tres o más candidatos calificados, de

entre los cuales elegir uno para llenar la vacante. Las divergencias de opinión sobre este extremo son considerables. El método predominante en los Estados Unidos es que la Comisión de Servicio Civil presente al departamento que ha de hacer el nombramiento los tres candidatos que hayan obtenido la mayor puntuación global en los distintos ejercicios del examen. Según el método británico, la Comisión de Servicio Civil considera la elección de departamento hecha por el candidato, pero corresponde al departamento aceptar las propuestas de la Comisión, de suerte que no interviene ningún elemento de favoritismo en la selección.

127. Cada departamento o ministerio debe dejar un cierto número de puestos para jóvenes que ingresen, como aspirantes, pasantes o internos, en los grados de entrada. Los recién ingresados deben prestar servicios durante un período de prueba de uno o dos años mientras se les capacita y se somete a prueba su capacidad por varios períodos de trabajo en distintas situaciones.

B. UN SISTEMA PLANEADO DE ASCENSOS

128. Se considera por definición que un servicio civil de carrera debe ofrecer empleo vitalicio a personas capaces, así como oportunidades para progresar, evolucionar y ascender. Un sistema justo de ascensos debe tener como finalidad el hacer esto posible y al mismo tiempo asegurar una disponibilidad de personal del cual pueda seleccionarse el que haya de ocupar los cargos superiores del servicio.

129. Un sistema equitativo de ascensos debe planearse con varios años de anticipación, y su planeamiento requerirá el trabajo coordinado del jefe de personal, el encargado de la oficina de Organización y Métodos y el oficial de presupuestos. Pues teniendo en cuenta que nunca habrá puestos suficientes para ascender a todos de un grado al inmediato superior, y que el número de puestos disponibles irá disminuyendo a medida que se ascienda en el escalafón, jamás habrá medio de ascender a no ser que se establezcan varios escalones.

130. El ascenso efectivo al grado inmediatamente superior ha venido a ser, por tanto, una oportunidad, y no necesariamente un derecho, para el funcionario joven. Hay que decirle desde el primer momento que el ascenso debe ganarse mediante rigurosa competencia. Los títulos de un funcionario de carrera para ascender deben ser considerados a intervalos fundamentales de su carrera administrativa o técnica, y una persona eminentemente ha de poder lograr su nombramiento para un grado superior de su carrera cuando todavía se halla en la flor de la vida. Los intervalos de ascenso varían en los servicios públicos superiores de un mínimo de tres a un máximo de seis en las categorías administrativas más elevadas.

131. Existe una gran variedad de opiniones y prácticas acerca de tres cuestiones concernientes a los ascensos en un servicio civil de carrera. La primera es la de saber cuál es el grado más elevado en la escala de los puestos jerárquicos a que puede ascender un funcionario de carrera. La segunda es en qué condiciones deben ser reclutados candidatos de fuera del servicio para un puesto de carrera. Y la tercera es hasta qué punto los puestos en un departamento deben ser ocupados por personas seleccionadas dentro del mismo de-

partamento, y hasta qué punto deben poder ocuparlos candidatos de otras dependencias del ministerio o de otros ministerios.

132. No es posible dar una respuesta definitiva y dogmática a estas cuestiones, pues las condiciones varían considerablemente incluso dentro de un país o de un ministerio. En general, puede decirse, sin embargo, que en las fases iniciales de un servicio civil de carrera, en un país que se halle todavía en vías de desarrollo, acaso hay que hacer concesiones y no llegar a aplicar un método ideal, porque escasean las personas capacitadas. Pero debe perseguirse el objetivo de colocar la cúspide eventual del servicio civil de carrera en el nivel más elevado posible, a fin de que haya cada vez más incentivo en las filas de las distintas categorías. Los candidatos ajenos al servicio pueden entrar, desde luego, en la carrera por el grado de ingreso, pero sólo deben aspirar a los grados superiores cuando la índole del puesto sea tan técnica y difícil que no pueda ser ocupado adecuadamente por ascenso o traslado dentro del servicio. En tal caso, el candidato ajeno al servicio debe someterse a pruebas rigurosas de méritos y aptitud, y muchas veces es conveniente limitar su nombramiento a un período fijo. Finalmente, los trasladados laterales, entre servicios afines de funcionarios en todos los niveles dentro de un mismo ministerio o entre distintos ministerios, benefician al servicio, hacen que los funcionarios estén menos aislados, desarrollan su capacidad, fomentan la mutua comprensión y la coordinación oficiosa y contribuyen a formar un *esprit de corps*. Sin embargo, los trasladados laterales demasiado frecuentes pueden tener para los funcionarios de los ministerios efectos psicológicos muy poco convenientes, y debe procurarse que las ventajas de los trasladados no sean a costa de la moral del departamento.

133. El ascenso a un grado superior en el servicio civil de carrera debe basarse en todos los casos en el satisfactorio desempeño de los deberes del candidato en su grado presente y mediante la demostración evidente de que está preparado para asumir tareas de mayor dificultad y responsabilidad. A este respecto no debe darse un valor excesivo a la antigüedad. Pero la antigüedad, no en el sentido del tiempo que se lleva en el empleo, sino en el de la madurez y experiencia acumuladas, es una consideración pertinente para el ascenso a un grado superior.

134. Hay otros medios de reconocer los largos servicios, fieles y competentes de un funcionario y de tener en cuenta sus mayores obligaciones familiares. Esto puede hacerse mediante un generoso sistema de aumentos dentro del grado. Con arreglo a este sistema, en cada grado hay una serie de escalones, estando por lo regular más alto el escalón superior de un grado que el escalón más bajo del grado inmediatamente superior, y periódicamente se considera la elevación de un escalón al siguiente. En algunos servicios se conceden tales aumentos automáticamente, salvo cuando no es satisfactoria la actuación del empleado. En otros servicios se limita esa concesión automática a los funcionarios cuya actuación es superior a la media. Un buen sistema de aumentos dentro del grado estimulará a los empleados y funcionarios diligentes y competentes incluso en el caso de que en los grados superiores no haya puestos vacantes para los cuales reúnan las condiciones debidas.

135. Son varios los procedimientos que se emplean en los sistemas de ascenso por méritos. La oficina central de personal puede poner en práctica

su capacidad rectora perfeccionando esos procedimientos. En cada ministerio debe haber un jefe de personal que siga muy de cerca la marcha del servicio civil de carrera. Hay que ir completando el expediente en que constan los buenos servicios de funcionario o empleado; cuando se procede a considerar los ascensos es obligado obtener varios informes en los que expongan su opinión imparcial los jefes o funcionarios de categoría superior. A veces lo indicado sería efectuar nuevos exámenes y pruebas, pero éstos resultan costosos y difíciles de realizar en los puestos superiores administrativos y profesionales. Algunos organismos preparan registros o listas de nombres de todas las personas del departamento, ministerio o servicio que han pasado el necesario escrutinio y a las que se considera aptas para el ascenso. También han recurrido los gobiernos, con resultados satisfactorios, a las juntas o comisiones de ascensos, compuestas de funcionarios de categoría superior, para examinar los expedientes y los candidatos antes de emitir un dictamen colectivo sobre su aptitud para el ascenso.

136. Es de suponer que corresponderá al ministro la aprobación definitiva de los ascensos, particularmente en los niveles superiores de la carrera administrativa. Pero lo aconsejable, cuando existe un buen sistema de servicio civil de carrera, es que el ministro acepte las recomendaciones de sus consejeros permanentes hasta donde pueda hacerlo en conciencia. En los casos en que el ministro se sienta absolutamente obligado a negar un ascenso, debe tener muy buenas razones para hacerlo así y debe solicitar del jefe de personal que presente otros candidatos de acuerdo con el reglamento del servicio civil de carrera.

137. La administración de un sistema de ascensos en un servicio civil de carrera es uno de los deberes más arduos y espinosos de los funcionarios de carrera de categoría superior. Los mejores de ellos se sienten orgullosos de la calidad de las personas que trabajan en el servicio y se complacen en vigilar y facilitar el avance de los jóvenes de uno u otro sexo que hay en él. En realidad, la capacidad para apreciar con perspicacia las aptitudes de las personas que trabajan en su departamento y estimular su adelanto es una de las cualidades más elevadas del administrador de carrera de categoría superior.

C. DISCIPLINA, DERECHO DE APELACIÓN Y CONSULTA

138. Si bien es cierto que son más importantes un espíritu de lealtad y una buena actitud ante el trabajo que la promulgación de reglamentos, es conveniente que exista, para conocimiento de cada uno de los miembros del servicio, un código común relativo a:

- a) Sus condiciones de servicio, sus derechos y obligaciones;
- b) Las normas de probidad, laboriosidad y cortesía que se esperan de él, especialmente en sus tratos con el público y con sus colegas en el servicio;
- c) La neutralidad política del funcionario de carrera y en qué medida tiene libertad para dedicarse a actividades políticas.

139. La preparación del personal y una cuidadosa y constante supervisión son los medios indicados para lograr que tal código sea aceptado y observado, pero para secundar esos medios debe recurrirse, en los casos en que sea necesario, a un procedimiento disciplinario establecido en debida forma. El

objeto de tal procedimiento es lograr que la consecuencia de la negligencia grave en el cumplimiento del deber o de la falta grave de conducta sea inevitablemente la postergación o la pérdida de puestos en el escalafón, y el personal debe estar enterado, desde luego, de esas consecuencias. Las infracciones de menor importancia pueden ser corregidas mediante entrevistas personales, advertencias, reprimendas y otras sanciones menores. Las infracciones graves de la ley o de las normas de conducta pueden requerir el descenso, la suspensión o la destitución.

140. Es indispensable, sin embargo, que un procedimiento disciplinario de esta índole —lo mismo que el de reclutamiento y de ascenso— esté exento de toda influencia privada o política, o de todo sentimiento de carácter personal. El método habitual de lograr tal cosa consiste en emplear un sistema de informes periódicos (con respecto a todo el personal, salvo los funcionarios de categoría más elevada) suscritos por dos funcionarios de categoría superior, en los cuales se aprecie la competencia del funcionario de carrera y el cumplimiento de sus deberes presentes y, finalmente, su aptitud para el ascenso. Debe disponerse también que se formulen informes especiales de carácter disciplinario si en cualquier momento la falta de conducta de un empleado es tan grave que justifique la adopción de medidas inmediatas.

141. Corresponde a todos los funcionarios de categoría superior, en su gestión cotidiana, orientar y estimular al personal que tengan a sus órdenes, encomiando lo que deba serlo y poniendo igualmente en conocimiento del funcionario interesado cualquier deficiencia o falta de celo tan pronto como se advierta, de suerte que pueda tener la debida oportunidad para mejorar. Una buena regla de carácter general para el superior es limitarse a expresar su alabanza o censura sobre el trabajo de otro funcionario en entrevistas privadas, y no expresarlas en reuniones de grupo.

142. La cuestión del derecho de apelación guarda estrecha relación con la disciplina. Para que la gestión del personal transcurra sin dificultades es indispensable que los funcionarios de carrera dispongan de un conducto apropiado para presentar sus quejas. En muchos países existe un sistema de audiencias y de apelación para los individuos que estiman que han sido tratados injustamente. En algunos países hay tribunales administrativos de carácter general o especial ante los cuales puede apelarse de las decisiones ministeriales.

143. Cualquiera que sea el sistema que se adopte en una situación particular, debe garantizar que:

a) El funcionario interesado tenga la oportunidad de exponer sus razones.

b) Se pueda apelar ante autoridades superiores de categoría más elevada que la del funcionario que haya impuesto la sanción o adoptado otra decisión; el derecho administrativo dispone, por lo regular, el nombramiento de juntas o comisiones especiales de apelación cuando no existen tribunales administrativos de carácter general, como, por ejemplo, el "Conseil d'Etat" francés.

c) Sean objeto de toda consideración las peticiones razonadas presentadas por los funcionarios, a reserva de que la decisión definitiva corresponda a las autoridades debidamente constituidas.

144. En cuanto al derecho de huelga de los funcionarios de carrera, la práctica difiere considerablemente en los distintos países. Muchos de éstos

consideran que el servicio civil de carrera requiere una especial continuidad de trabajo y prohíben, por consiguiente, las huelgas a todos los empleados públicos. Otros prohíben las huelgas de grupos especiales del servicio público cuyas funciones atañen al orden público, la salud y la seguridad y el funcionamiento de los servicios esenciales.

145. Suele haber un procedimiento de consulta entre los funcionarios administrativos y los comités que representan a las agrupaciones de empleados sobre las modificaciones que se proyecten en las circunstancias y condiciones de trabajo. Las consultas generales con los representantes de las asociaciones de personal son también norma corriente en determinados países. Estas consultas deben tener principalmente por objeto el examen de los reglamentos de aplicación general y no el de las decisiones sobre casos individuales.

146. Un sistema eficaz para prevenir, considerar y resolver quejas, reales o imaginarias, puede contribuir en gran medida a eliminar las posibilidades de una huelga o atenuar el sentido de frustración que puedan experimentar los funcionarios de carrera a quienes se les prohíba que se declaren en huelga. Así, pues, los países en los que no existen aún los medios adecuados para lograr ese fin deben considerar seriamente el establecimiento de uno de esos sistemas de consultas y apelaciones, el cual debe garantizar que los empleados públicos reciban un trato justo, sin que pueda llegarse al mismo tiempo a una situación en que los funcionarios incompetentes o culpables disfruten de una injustificada protección contra merecidas medidas disciplinarias. Un buen servicio civil de carrera no debe llevar la doctrina de la continuidad en el empleo al extremo de mantener en el servicio a los ineptos, haraganes o inmorales.

D. EL PROBLEMA DEL PLANEAMIENTO DE LA MANO DE OBRA Y LAS ESTADÍSTICAS DE PERSONAL

147. En los países donde escasea el personal capacitado es imperativa la necesidad de resolver el problema de lo que podría llamarse el planeamiento de la mano de obra. Se trata del problema de prever a largo plazo las crecientes necesidades de hombres y mujeres capacitados en el servicio público y en todos sus departamentos y divisiones, y del de preparar planes para su apropiada educación, formación profesional y atracción al servicio. Tales planes podrían abarcar hasta varios decenios y deben ser estrechamente coordinados con los programas generales de mano de obra dentro y fuera del servicio público. El problema de planear a largo plazo para disponer de mano de obra con formación profesional no está circunscrito a los países que han logrado recientemente la independencia, aunque éstos suelen ser los ejemplos más abundantemente citados. En otros muchos países se encuentran deplorablemente rezagados programas vitalmente importantes de mejoramiento económico y social, debido a la escasez de personal educado, capacitado y preparado para llevarlos a cabo.

148. Con el mismo vigor con que se planea el uso de los recursos naturales y el establecimiento de nuevos métodos para la agricultura y la industria, deben proseguirse el planeamiento de los recursos humanos de un país para lo futuro y la persistente aplicación año tras año de tales planes. La tecnología o la administración modernas pueden parecer sencillas cuando manos

diestras hacen funcionar las máquinas o las instituciones con una razonable suavidad y eficacia. Pero los años de estudio, preparación y experiencia, el paciente y constante desenvolvimiento de múltiples y diferentes aptitudes y la educación básica necesaria para comprender, administrar y coordinar estas distintas aptitudes son factores cuya importancia suele menospreciarse en las sociedades nuevas.

149. El servicio público no puede resolver estos problemas por si solo. Un programa nacional dinámico para el aprovechamiento de los recursos humanos del país requerirá el esfuerzo concertado de todos los elementos de la sociedad. Pero dadas las amplias esferas de actividad en que actualmente participa el servicio público, éste no puede contribuir a desempeñar un papel importante en la dirección y la iniciativa. Para realizar esta tarea necesita aliarse estrechamente con la gestión privada, con los dirigentes del sistema educativo y con los profesionales en el campo de la ciencia, la ingeniería y las artes.

150. La oficina central de administración de personal público debe tener una sección dedicada a estudiar continuamente las necesidades a largo plazo de mano de obra para el gobierno, sin preocuparse de las tareas cotidianas del servicio. Debe establecer métodos y técnicas para la tabulación de los cuadros de servicios del personal de cada ministerio, departamento, dependencia y organismo del gobierno, y proyectar su incremento y desarrollo en armonía con los programas económicos y sociales a largo plazo y las previsiones demográficas y financieras. Deben resumirse las futuras necesidades de personal de los servicios gubernamentales por períodos de cinco, diez y quince años, clasificándolo según los distintos conocimientos o aptitudes, oficios y profesiones. Para completar estas previsiones debe hacerse el cálculo de reducción por causas naturales, a saber, retiro, defunción y transferencia del servicio público a otros sectores. A medida que se vayan acumulando experiencia y datos, esas proyecciones han de ser revisadas y computadas anualmente.

151. De esto se infiere que un país en vías de desarrollo necesita reunir y publicar estudios periódicos de estadísticas de personal, y requiere un personal capacitado para comprender los métodos científicos de tabulación y proyección de este tipo de datos. El jefe de la oficina de personal del servicio público podrá disponer de ese modo de la información necesaria para hablar con autoridad en los organismos centrales de planeamiento del país y hacer sentir su influencia al poner en marcha los procedimientos educativos y de formación profesional apropiados.

152. Resulta mucho más fácil la preparación de estadísticas si hay un cuadro racional de organización de los servicios del gobierno, si se ha establecido la clasificación de puestos de trabajo, con títulos uniformes para los mismos y con las especificaciones disponibles de los requisitos que exige cada serie de clases o de grados, así como de los requisitos académicos y de formación profesional necesarios para los distintos empleos. El planeamiento de la mano de obra y las estadísticas de personal son materias estrechamente relacionadas con un sistema moderno de administración de personal del servicio público.

E. UNA OFICINA CENTRAL DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

153. El establecimiento de una oficina central de administración de personal es un primer paso de importancia fundamental en la iniciación y funcionamiento de un servicio civil de carrera moderno. En realidad, en las fases preliminares de un sistema de servicio civil de carrera, tal oficina es indispensable como medio de dotar de dirección al mejoramiento de los métodos en todos los servicios del gobierno. La oficina central de personal debe tener jurisdicción en todos ellos, pues el concepto genuino de un servicio civil de carrera entraña similitud de procedimiento e igualdad de trato en toda la administración. Los países van reconociendo, uno tras otro, la necesidad de una autoridad central, y en los informes de los expertos en administración pública de las Naciones Unidas se recomienda generalmente su establecimiento.

154. Una oficina central de administración de personal es uno de los principales órganos de control administrativo de que se habla anteriormente en la sección D del capítulo 2, y debe estar adscrita al nivel más elevado de la autoridad ejecutiva, el cual podría ser la oficina del primer ministro o la de la tesorería en los casos en que el jefe permanente de la tesorería lo sea también del servicio civil de carrera. En los regímenes presidenciales podría estar adscrita a la oficina administrativa y técnica del jefe del ejecutivo.

155. Unicamente en ese elevado nivel puede gozar la oficina central de personal del suficiente prestigio y de la necesaria autoridad en todo el ámbito del gobierno para llevar a cabo satisfactoriamente la ardua tarea de la administración de personal. De ordinario, los distintos ministerios carecen de la autoridad, de los fondos y del personal preparado necesarios para realizar esa función. Suelen estar sometidos a presiones especiales que constituyen un obstáculo para la transición de un sistema de nombramientos a título personal y por recomendación a un sistema de servicio de carrera general para todo el gobierno basado en el mérito y la aptitud.

156. Una oficina central de administración de personal puede organizarse de distintos modos. No pocos países avanzados comienzan sus reformas relativas al personal por el nombramiento de una comisión de servicio civil de carácter neutral en el terreno político con el fin de que inspire confianza la imparcialidad de su labor. En nuestros días existe una marcada tendencia a nombrar un director general de administración de personal, encargado de realizar las tareas cotidianas como agente ejecutivo de una junta o comisión, la cual puede ser de carácter consultivo o bien actuar como garantía de la rectitud del sistema. La comisión se ocupa de la supervisión general de determinadas materias, como, por ejemplo, los reglamentos y los exámenes, y en algunos casos entiende en las apelaciones individuales.

157. Las funciones de una oficina central de administración de personal abarcan el establecimiento de normas y, en una cierta medida, todos los aspectos de la política de personal a que se refiere el presente capítulo: establecimiento de un servicio civil de carrera basado en el mérito y la aptitud; clasificación y gradación; escalas justas y adecuadas de remuneraciones, pensiones, licencias y otras prestaciones; reclutamiento mediante pruebas o exámenes

objetivos; un sistema de ascensos planeado; afirmación de neutralidad y lealtad política, y administración de la disciplina y las apelaciones.

158. Los delicados problemas humanos que entraña la implantación de la administración de personal hacen que sea particularmente necesario el adaptar los conceptos racionales, a veces absolutamente nuevos, a las necesidades especiales de la cultura nacional. Hay que implantar esos conceptos y métodos con gran cuidado para adaptarlos sin dificultades a las costumbres existentes por lo que hace a nomenclatura, simbolismo y decoro. Todo ello ofrece amplio campo para que pueda ponerse a prueba la facultad creadora y la imaginación de los funcionarios encargados de las cuestiones de personal.

159. La oportunidad y la ordenación de las medidas que hay que adoptar para la reforma de un sistema de personal son de importancia esencial. Tarde o temprano corresponderá a una administración en vías de desarrollo el tener que afrontar y resolver toda esa larga y ardua serie de problemas que han quedado descritos. Pero, evidentemente, no es posible afrontarlos y resolverlos todos a un mismo tiempo. Hay que tener en cuenta la capacidad de un país para absorberlos. Será preciso, por tanto, establecer en los comienzos de la tarea una lista ordenada de prioridades a lo largo de un período de tiempo suficiente.

160. Tan pronto como hayan quedado establecidos los procedimientos y las normas centrales y se disponga de personal preparado, la oficina central de personal debe tomar la iniciativa de organizar oficinas de personal en cada uno de los ministerios. A medida que vaya aumentando la competencia y la eficacia de esas dependencias ministeriales de personal, la oficina central de personal debe delegar en los ministerios mayores facultades para la ejecución de los trámites corrientes de personal de acuerdo con las normas generales y bajo la supervisión de la oficina central de personal.

161. La oficina central de personal debe preocuparse atentamente, aun cuando no le incumban de modo directo, de los problemas concernientes a las relaciones humanas, la supervisión y la formación profesional, de los cuales se trata en el capítulo siguiente. Son éstas arduas funciones, y una oficina central de personal debe reunir las más elevadas cualidades de carácter, integridad y eficacia para llevarlas a cabo y dar tono y ejemplo de imparcialidad y buena administración a todos los servicios públicos.

Capítulo 6

RELACIONES HUMANAS, SUPERVISION Y CAPACITACION

A. LAS RELACIONES HUMANAS CONSIDERADAS COMO ARTE Y COMO CIENCIA

162. Cuanto atañe a las relaciones humanas reviste aspectos de arte y de ciencia. Es algo que va más allá de la prescripción y aplicación de un reglamento de personal. Se refiere tanto al individuo como al grupo. En la esfera de la administración pública, lo mismo los oficiales de la oficina de personal que los supervisores de esa rama bajo la autoridad de los cuales trabajan casi todos los empleados tienen un importante papel que desempeñar¹⁶.

¹⁶ Un valioso estudio sobre este tema puede verse en Nissen, Hartvig, *Some human aspects of administration*, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Bruselas, 1951.

163. Una buena administración de personal consiste en algo más que una serie de reglamentaciones y procedimientos que, por muy perfectos que sean, pueden ser administrados automáticamente. Se requiere gran prudencia y tolerancia para aplicar los reglamentos en cualquier sistema que concierne principalmente a seres humanos. Pues las personas no pueden ser tratadas como las tarjetas de un fichero. Claro es que todos los procedimientos descritos en estos capítulos van encaminados a crear un sistema de equidad y justicia en el trato que hay que dar a los funcionarios y empleados de un servicio civil de carrera, pero el espíritu con que se apliquen los reglamentos es tan importante como la letra de los mismos.

164. A medida que se va aceptando el funcionamiento de un sistema de administración de personal en el servicio público y se va formando un juicio exacto acerca del mismo, la oficina central de personal, por recomendación de los funcionarios superiores de la administración en los ministerios, puede ir recibiendo gradualmente facultades para hacer excepciones a los reglamentos en casos de trabajos especiales o de un carácter inusitado, dentro de ciertas normas razonables, máximas y mínimas, de tolerancia. Más aún que una máquina de vapor, un sistema de personal necesita una válvula de seguridad, lo cual puede lograrse concediendo con criterio humano una cierta elasticidad para la aplicación de los reglamentos en casos excepcionales. Pero al hacer las excepciones hay que cuidar de la salvaguarda, no sólo de los intereses individuales, sino también de la integridad y escrupulosidad del servicio.

165. En cuanto a las relaciones humanas consideradas como arte, sus resultados no tardan en hacerse patentes en la marcha de una organización. Las divisiones y los departamentos tienen su propia personalidad, lo mismo que los individuos. Y tanto los empleados de un departamento como el público en general perciben claramente si la moral de un departamento es elevada o no lo es, y sabido es que de una buena moral emana a su vez la eficacia. Hay ciertas cosas, como el *esprit de corps* y el trabajo de equipo, que pueden ser alentadas y fomentadas deliberadamente. Puede ocurrir que un departamento descienda a ese respecto a un nivel inferior al de las normas generales del servicio; eso revela por lo regular la necesidad de prestar al caso especial atención procediendo a realizar programas de capacitación o bien a un cambio de métodos o a la sustitución del jefe encargado de la supervisión.

166. En cuanto a las relaciones humanas consideradas como ciencia, es ésta una materia en la que se ha avanzado considerablemente merced a la investigación científica en el campo de la psicología y de la sociología individual y de grupo. Los hombres de ciencia han prestado singular atención a los problemas de los seres humanos que trabajan juntos formando grupos pequeños. Los jefes de personal y los supervisores pueden sacar gran provecho del estudio de estos conceptos modernos. Y los cursos de capacitación en la esfera de las relaciones humanas y en las técnicas de la supervisión son de singular valor para esos dos grupos. Por estar tan estrechamente relacionados entre sí y también con la administración de personal, se tratan juntos en este capítulo los temas de las relaciones humanas, la supervisión y la capacitación o adiestramiento.

B. FUNCIÓN ESPECIAL DEL SUPERVISOR

167. Tan importante como proyectar las reformas es obtener la colaboración del personal para implantarlas, y para lograrla lo mejor es convencer al personal de la imparcialidad y eficacia de la administración. Se trata de una función que no puede dejarse exclusivamente en manos de asesores externos, como los que puede proporcionar, por ejemplo, una oficina de organización y métodos, aunque mucho puedan hacer dichos asesores, con sus corteses y pacientes explicaciones, para lograr que las reformas resulten más aceptables. Función de los jefes de la división o subdivisión interesada es informar al personal encargado de la supervisión de las razones que justifican los nuevos métodos y obtener su cooperación.

168. Una buena supervisión en el servicio civil de carrera requiere una constante orientación y capacitación en el empleo, lo cual es diferente de la capacitación formal e institucional. Se trata esencialmente de estimular a un funcionario que tiene capacidad para ello a dominar un trabajo y a dar en él el mejor rendimiento posible. No es cuestión de autoridad ni de disciplina rígida, que pueden ser necesarias, por cierto, en situaciones excepcionalmente difíciles, pero que por sí mismas no permiten lograr un buen trabajo en la labor cotidiana de una oficina. Mejor puede lograrse tal cosa cuando los empleados poseen:

- a) Una clara comprensión de los objetivos y de la política general para los cuales están trabajando y de su propia contribución a esa labor;
- b) Un sentido de participación en las decisiones en cuanto al modo de efectuar el trabajo;
- c) El convencimiento de que se reconocen sus aptitudes y esfuerzos, y
- d) El convencimiento de que hay un funcionario de categoría superior interesado en su bienestar, sus problemas y sus dificultades.

169. Algunas de las medidas coadyuvantes a estos fines han quedado ya descritas en el capítulo relativo a la administración de personal; entre ellas figuran: una remuneración adecuada, otros incentivos para obtener un trabajo asiduo y un servicio leal, el ascenso por méritos y un sistema adecuado para evitar los motivos de queja. También puede recurrirse con provecho para el servicio a otros varios medios, como, por ejemplo, los sistemas de sugerencias del personal, los periódicos, reuniones y debates del personal y los servicios consultivos. Pero el éxito o el fracaso en la gestión cotidiana depende en definitiva de la buena voluntad de cada uno de los funcionarios que ocupan cargos de autoridad para demostrar su sentido de devoción al servicio público en la actitud que adopten con respecto a su trabajo y a sus subordinados. El superior ha de fomentar el sentido de trabajo de equipo entre el personal a sus órdenes y permitir a éste que participe en las decisiones dentro de la esfera de su propia competencia. Debe estar dispuesto a mostrar interés por sus problemas y sus trabajos y preocupaciones, y estar en comunicación con ellos para informarles de los cambios en la política general y en los procedimientos del departamento.

170. Un buen supervisor en un servicio civil de carrera moderno necesita poseer algunas de las cualidades que caracterizan a un buen maestro. Necesita no sólo ser apto para su propio trabajo, sino ser también capaz de trabajar

con otras personas e impartirles información y pericia. Debe asimismo saber escuchar y ofrecer al personal la oportunidad de hablar sobre el trabajo y de sus problemas, aun cuando todo ello pueda parecerle a veces de muy escasa importancia. No debe ser ni autocrático ni demasiado paternalista. Debe aprender a unir la comprensión a la firmeza y a mostrar interés personal por los funcionarios que están a sus órdenes, sin detrimento de la imparcialidad ni de la disciplina.

C. FORMACIÓN PROFESIONAL EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

171. La capacitación de personal es de importancia fundamental para todos los servicios públicos. El proceso mismo de la capacitación puede dar a quien la recibe un nuevo sentido de la dignidad de su función. Pero existen tres factores que hacen singularmente urgente la formación de personal para el servicio del Estado en los países que se hallan en vías de desarrollo, a saber: la necesidad de innovación en la administración para hacer frente a las transformaciones de los sistemas económicos y sociales; la rápida expansión de las funciones que el gobierno está llamado a realizar, y la escasez de personas preparadas profesionalmente que es, por lo general, característica de esos países. La formación profesional merece figurar, pues, con prioridad preferente en los programas de desarrollo.

172. El adiestramiento tiene por objeto incrementar los conocimientos y la aptitud de una persona para darle una mayor capacidad en la esfera de su actividad. En otro sentido, puede evitar que se inculquen malos hábitos de trabajo. Trátase de una forma de educación aplicada, en estrecha relación con la pericia que requiere el trabajo. Puede decirse que las escuelas y universidades y los colegios técnicos tienen el deber primordial por lo que hace a la instrucción general profesional y técnica. Pero mediante los cursos prácticos de capacitación que ofrezcan, las universidades pueden ayudar a los gobiernos, que tienen especial necesidad de aplicar métodos de adiestramiento en la administración. Sin embargo, en países donde las posibilidades de educación general son insuficientes, o donde la enseñanza superior reviste una forma demasiado abstracta para preparar a los jóvenes para el ejercicio de las ciencias y las artes prácticas, acaso el gobierno no pueda depender por completo de las universidades. En las esferas profesionales superiores, como, por ejemplo, la de la medicina, resulta difícil trazar línes inviolables entre educación y adiestramiento.

173. Por convenir así a sus propios fines, el adiestramiento puede dividirse en varias categorías: adiestramiento formal, dentro del servicio y en el trabajo.

174. El adiestramiento formal consiste en un verdadero curso de estudios, con conferencias, seminarios, proyectos de trabajos e informes escritos. Al final de todo ello puede obtenerse un grado profesional o únicamente un certificado de haber terminado de modo satisfactorio el curso. Puede seguirse el curso antes de ingresar en el servicio o durante el período de nombramiento a prueba cuando el joven funcionario ingresa en el servicio civil de carrera como aspirante o interno. El curso de adiestramiento puede ser de tiempo completo, lo que requiere que el funcionario obtenga una licencia para dejar de

asistir al trabajo; o puede ser de tiempo parcial, en un instituto especial, donde la asistencia está limitada a un número determinado de horas a la semana. Por último, puede proporcionarse la capacitación en el propio país o en el extranjero. La asistencia técnica de las Naciones Unidas ha facilitado todas estas clases de adiestramiento y ha proporcionado los servicios de expertos y profesores en el interior del respectivo país o ha concedido también becas de ampliación para estudios y adiestramiento en el extranjero.

175. El adiestramiento dentro del servicio es el que se da después de que una persona ha ingresado efectivamente en el servicio del Estado. Puede tener carácter formal, como el anteriormente descrito, o revestir una forma mixta de instrucción oficial y extraoficial y de experiencia en el trabajo. En un servicio civil de carrera de primera calidad se cuenta con programas de perfeccionamiento en el orden profesional y ejecutivo cuyo objeto es facilitar la formación, la mayor capacitación y el ascenso de los funcionarios administrativos. Cabe considerar tales programas como un tipo superior de adiestramiento dentro del servicio, que ofrece estudios oficiales y participación en seminarios, así como el traslado a distintos puestos y trabajos especiales que pueden proporcionar una gran variedad de experiencias y nuevos conocimientos y una amplia comprensión de la estructura general del gobierno. Para los atareados administradores y profesionales de categoría superior de un servicio público, de los que no puede prescindirse durante los largos períodos que requiere la capacitación, resultan singularmente apropiados los seminarios intensivos de breve duración (o reuniones de "mesa redonda" o de "grupo").

176. El adiestramiento en el trabajo es el que se da en el puesto u ocupación en que se trabaja realmente. Es un tipo extraoficial de formación profesional y corre principalmente a cargo de los supervisores. Se han establecido técnicas especiales tanto en la industria como en la administración pública para hacer efectiva la experiencia de la capacitación en el trabajo. Esta clase de adiestramiento se practica en todos los niveles de la administración, y debe formar cotidianamente parte del trabajo en el puesto que se ocupa. Puede revestir toda suerte de formas, desde las instrucciones o la orientación que da a un administrador su superior administrativo para hacer frente a una situación nueva y compleja, hasta la instrucción práctica y los ejercicios de demostración en determinadas tareas, como, por ejemplo, escribir cartas a máquina, atender al teléfono o recibir a las visitas. Una gran parte del adiestramiento en el trabajo requiere el contacto directo entre el superior y el subordinado. Puede revestir también la forma de capacitación en grupo o reunión de personal convocada por el superior para ofrecer a los empleados la oportunidad no sólo de hacer preguntas, sino también de formular sugerencias. El adiestramiento en el trabajo adquiere especial importancia cuando se trata de llevar a la práctica nuevos programas o de implantar nuevos métodos y procedimientos. No escapará ciertamente a la perspicacia de un buen administrador que el viejo adagio inglés que dice que el ingrediente importante de una tarea no es precepto sólo sino también el ejemplo, se aplica de modo especial al adiestramiento en el trabajo.

177. Pese a las dificultades que pueda representar el dispensar de su asistencia a la oficina a funcionarios de valía cuando hay mucho trabajo y escasea el personal, en realidad no hay mejor inversión de tiempo y de dinero

que la que puede hacerse empleándolos abundantemente en actividades de adiestramiento. Los aspectos especiales de la capacitación en el extranjero mediante las becas de perfeccionamiento financiadas por el programa de asistencia técnica de las Naciones Unidas serán examinados en la parte III de este manual. No es posible proporcionar buen adiestramiento gastando poco dinero, y un buen sistema de servicio civil de carrera, con la continuidad que ofrece en el empleo al servicio del Estado, constituye la mejor garantía de que no se desperdiciarán el tiempo ni el esfuerzo que se inviertan en ello.

D. ADIESTRAMIENTO DE LOS RECIÉN INGRESADOS EN EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

178. La capacitación del personal es una inversión a largo plazo y el buen sentido aconseja, por lo tanto, que se dediquen los mayores esfuerzos al adiestramiento de los recién ingresados. Dando por seguro que en el momento del ingreso poseen una suficiente educación general, los reclutados para la clase o clases inferiores, que habrán de realizar un trabajo de oficina o rutinario o seguir procedimientos o sistemas ya establecidos, son los mejor capacitados en las técnicas que requiere su trabajo dentro de su propio ministerio. Un adiestramiento más general y diversificado es el que debe darse a los aspirantes o internos que acaban de ingresar en el primer nivel de la clase administrativa y que con el tiempo pueden llegar a ser jefes de administración.

179. El adiestramiento de los recién ingresados en la clase administrativa debe proporcionarles los conocimientos necesarios para comprender bien la naturaleza y las funciones de todo el gobierno, incluidas las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, así como el trabajo del servicio civil de carrera en una gran variedad de campos. En diversos países se ha recurrido para lograr tal capacitación a muy diferentes métodos, que varían desde los cursos de tiempo completo de estudios académicos fuera del empleo hasta el sistema de concentrar la actividad de los recién ingresados en el trabajo práctico en las oficinas centrales o locales de un ministerio. Lo que parece esencial es que el adiestramiento de los recién ingresados combine el trabajo práctico, lo mismo en oficinas locales que en los departamentos centrales, con la posibilidad de unos estudios académicos bien dirigidos. El servicio público de Francia, por ejemplo, exige desde 1945 a los candidatos aprobados en los exámenes administrativos que sigan un curso de esa clase en la "Ecole nationale d'administration".

E. FORMACIÓN PROFESIONAL Y TÉCNICA

180. Una administración pública requiere un elevado número de técnicos y profesionales de varias clases con una excelente preparación. Las universidades y escuelas técnicas pueden proporcionarlos con una educación y preparación básicas. Pero aún será preciso realizar una doble tarea de capacitación para el servicio civil de carrera: el especialista técnico necesita adquirir experiencia y conocimientos administrativos, y el funcionario administrativo de carácter general debe conocer lo bastante la disciplina del especialista para utilizar del mejor modo su contribución a la labor del ministerio.

181. Ejemplos de esta clase de formación los brindan los cursos de administración que deben seguir los médicos que están empleados en un ministerio de salud pública y los cursos de materias científicas que se ofrecen a los administradores en los ministerios que tienen a su cargo los asuntos relativos a combustibles y energía eléctrica. También es conveniente ofrecer a los profesionales "cursos de repaso" o ampliación que tienen por objeto mantener a dichos profesionales al corriente de los descubrimientos e inventos que se suceden rápidamente en el campo de sus respectivas actividades.

F. FORMACIÓN DE INSTRUCTORES

182. La "capacitación de los encargados de capacitar", o sea, la preparación de los instructores del personal, suele ser el mejor punto de partida de un vasto programa de adiestramiento en gran escala. Se trata de un principio que puede ser aplicado con gran amplitud. Claro es que no es permisible que las necesidades de los recién ingresados hagan relegar al olvido las necesidades del personal existente, pues de éste han de recibir aquéllos el legado de las normas y actitudes. La capacitación del personal existente en todos los niveles es a menudo una medida indispensable para mejorar la administración. Y si se quiere mantener un buen nivel de capacitación, habrá que capacitar a los propios instructores.

183. Gran parte de la labor de administración pública es trabajo de oficina o de secretaría, como por ejemplo, las tareas de registro, archivo, manejo de máquinas calculadoras, tabuladoras, etc., mecanografía y taquigrafía. Como quiera que todos los empleados de oficina requieren un tipo análogo de capacitación básica, el número de quienes han de recibirla acaso resulte demasiado grande para que un solo organismo central de formación profesional pueda realizar toda la labor. Con la asistencia de las Naciones Unidas, un determinado país ha establecido una escuela especial de capacitación en trabajos de oficina para preparar a un personal seleccionado como instructores en esa clase de trabajos. Los instructores preparados en esa escuela dirigirán luego cursos para sus compañeros de empleo en varios ministerios. Esta parece ser una solución práctica al problema existente en distintos lugares.

G. FUNCIÓN DE LOS INSTITUTOS NACIONALES

184. En los países que se hallan en vías de desarrollo hay un lugar especial reservado para un instituto o escuela nacional de administración pública que tenga estrechos vínculos con los ministerios, la oficina central de personal y las autoridades estatales y locales. El informe de las Naciones Unidas sobre la capacitación en administración pública, en el cual se examinan varios proyectos de asistencia técnica relativos a institutos de esa clase, describe en los términos siguientes la función y evolución de los mismos:

"En muchos países la organización central encargada de las cuestiones de personal (llámese comisión o dirección general de administración, o de cualquier otra forma) puede no estar en condiciones de organizar o coordinar los servicios de capacitación. Hay países donde no existe una organización central de esta clase. Desde los primeros años

de existencia del programa de asistencia técnica se ha considerado que la creación de un Instituto de Administración Pública, que puede establecerse dentro de la estructura de los órganos oficiales, vinculado con una universidad o como institución autónoma, era una solución práctica. Tal institución constituiría el foco de mejoramiento de la administración pública; se convertiría en lugar de reuniones de quienes abogan por la reforma, ya sean ministros, funcionarios públicos, profesores universitarios o miembros de empresas del Estado; podría ser al mismo tiempo una institución de enseñanza, un centro de investigaciones y un vivero de datos basados en la experiencia y de ideas tomadas de otros países.

"Hay que dar a este centro de capacitación toda la libertad que necesita un organismo en expansión, dejando margen para modificar su organización si en la práctica se demostrase que es necesario. Muchas de las necesidades del país en cuanto a la capacitación de funcionarios públicos se irán aclarando a medida que avance el proyecto, poniendo de manifiesto dónde se requieren adiciones o modificaciones. Los programas iniciales de capacitación, llevados a la práctica con ayuda de las Naciones Unidas, no deben ser excesivamente rígidos, y hay que prever la posibilidad de realizar ensayos continuamente. Además, el centro de capacitación debería tratar de fomentar y alentar constantemente, y quizás de patrocinar, programas de capacitación de funcionarios distintos de los que tiene organizados él mismo. En algunos casos la institución podría participar en los planes de capacitación en el empleo, ya se efectúe bajo la fiscalización de una oficina central de personal o en forma de programas de los ministerios"¹⁷.

185. En muchos países, la necesidad de capacitación es tan grande que acazo quienes tienen a su cargo esa función advierten que los recursos de que disponen son insuficientes. Debe recordarse, sin embargo, que la capacitación es un método de mejoramiento que no termina en el funcionario que ha sido capacitado, sino que produce sus efectos —estimulantes o de otra clase, según sus cualidades— en sus subordinados, sus colegas y sus superiores. El informe sobre la capacitación en administración pública dice a este respecto lo siguiente:

"También debe recordarse que la capacitación de ciertas categorías de funcionarios públicos sirve en la práctica de acicate para que se capaciten los de otras categorías. Por ejemplo, la capacitación del personal de oficina y de secretaría puede requerir que se enseñe a los jefes de servicio y a otros funcionarios la forma de utilizar con eficacia ese personal. De manera análoga, la capacitación de especialistas en cuestiones de personal y de presupuesto puede hacer necesario que los jefes de administración sigan cursillos para llegar a comprender bien lo que entraña la administración pública, el lugar que corresponde a sus especialistas en la estructura general y la manera de emplear sus servicios con la mayor eficacia"¹⁸.

¹⁷ *Formación de funcionarios públicos* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 58.II.H.1), págs. 9 y 10.

¹⁸ *Ibid.*, pág. 5.

186. Por lo general, cada ministerio ha de llevar a cabo la labor total de capacitación de su propio personal; el ministerio es, en efecto, el depositario o guardián de la experiencia y los conocimientos especiales necesarios para sus propias funciones, por ejemplo, en materia de vivienda o de mejoramiento de los métodos agrícolas. Y cada ministerio sabrá mejor cómo pueden ser transmitidos tales conocimientos y experiencia, bien sea mediante estudios de carácter académico o cursos de adiestramiento dentro del servicio o bien mediante capacitación práctica en el trabajo bajo la debida inspección.

187. Existe, sin embargo, una clara necesidad de que haya una institución central de formación profesional encargada de la política general, en cuanto se relacione con la capacitación que es común a todos los departamentos, y de asumir la dirección en esa materia. La institución central deberá establecer programas de capacitación que sirvan para todos los ministerios. El más importante de estos programas es el relativo a la formación de instructores que habrán de encargarse luego de enseñar en los centros ministeriales de capacitación. No es imposible para los ministerios seleccionar y capacitar a sus propios instructores, y para un ministerio realmente grande encargado de trabajos técnicos y especializados puede resultar ventajoso hacerlo así, pero los mejores resultados se logran cuando se capacita a un personal seleccionado en un organismo central que aplica técnicas uniformes de instrucción.

188. Un gran número de países tiene actualmente establecidos institutos nacionales o escuelas superiores de administración pública. Además de tener a su cargo la dirección general de cuanto concierne a la labor de formación profesional que necesita todo el gobierno, a muchos de dichos institutos se les han confiado otras funciones. El instituto sirve a menudo de centro de información y documentación en todo lo relativo a la materia. Cuando inaugura una colección bien clasificada y dirigida de libros, revistas y documentos a disposición de todo el servicio, el instituto se convierte en depósito y centro de intercambio de información administrativa. En esa colección procura, no sólo reunir material informativo existente, sino también crear nuevo material, así como traducir publicaciones extranjeras para mantenerse al corriente de todas las novedades del mundo en materia de administración. El instituto nacional suele convertirse en vínculo principal con cuanto ocurre en los demás países del mundo en relación con la administración pública, así como con los institutos regionales e internacionales de administración.

189. Otra función del instituto nacional que reviste cada vez más importancia es la investigación y el análisis, singularmente en relación con los problemas a largo plazo de carácter más esencial que los que pueden ser tratados por la oficina de Organización y Métodos. Estudiantes que están llevando a cabo su formación profesional, bajo una orientación profesional, pueden a menudo enriquecer sus conocimientos y su capacidad si se les destina a realizar esa clase de estudios. En los países donde escasean tanto el personal capacitado como los medios financieros, no hay razón alguna para que no se extiendan las atribuciones de dichos institutos, si disponen de un cuerpo de profesores competentes, a los problemas de la investigación administrativa. Los estudios comparados sobre la manera como los distintos gobiernos han resuelto sus problemas administrativos o desarrollado los estudios de los diversos casos

con fines docentes constituirían ejemplos de los tipos apropiados de investigación administrativa.

190. Un interesante resultado complementario de la labor de los institutos nacionales es la tendencia que en ellos se observa a convertirse en focos de reforma y progreso administrativo para el país. Cuidando de mantenerse en contacto con sus propios graduados, así como de invitarlos para prestar su ayuda en los cursos de capacitación, de dirigir trabajos de investigación y de estimular a los jóvenes de uno u otro sexo recién ingresados en el servicio, los institutos pueden fomentar la formación de un *esprit de corps* en todo el ámbito gubernamental y un vínculo profesional entre todo el grupo de personal administrativo que ha recibido la debida formación. De este modo, sin ningún carácter oficial, merced al contacto personal y a la participación en una causa común, los institutos contribuyen a derribar las barreras entre ministerios y departamentos y entre los funcionarios de carrera que llevan muchos años en el servicio y los que han ingresado más recientemente en él.

191. Cabe decir, por último, que la experiencia indica que estos institutos funcionan mejor cuando se hallan establecidos en el centro gubernamental, muy cerca de la oficina central de administración de personal y de otros servicios centrales. Es preciso que entre los servicios de capacitación, de reclutamiento y de ascenso exista la cooperación más estrecha posible. Y también es esencial la estrecha relación con cada ministerio y organismo autónomo que desee disponer de los servicios centrales de capacitación. Finalmente, el instituto central debe ser el vínculo principal entre el servicio del gobierno y todas las demás instituciones docentes del país, especialmente las universidades y las escuelas técnicas¹⁹.

Capítulo 7

DESCENTRALIZACION

A. COMPLEJIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

192. La eficacia de una administración pública moderna no depende solamente de las normas y los métodos establecidos en los órganos centrales, sino también de la forma y la medida en que se llevan los servicios del Estado a cada zona y a cada localidad, en que llegan a cada ciudadano del país. En los países en vías de desarrollo tiende a haber una abrumadora concentración de servicios del Estado en la capital, en detrimento del resto del país. Un plan de administración que permita la más variada actuación posible en las zonas, los estados, las provincias, los distritos, las ciudades y las aldeas donde reside la gente es una necesidad para todo gobierno eficaz.

193. La administración regional y la descentralización, términos que aquí se utilizan en su más amplio sentido, presentan algunos de los problemas más

¹⁹ Véase *Capacitación y administración del personal público*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 56.II.H.2. Véase también *Formación de funcionarios públicos*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 58.II.H.1. También existe una *List of institutions devoted to the teaching, training, and research in public administration and allied fields*, que puede solicitarse de la División de Administración Pública, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, Nueva York.

complejos y de las mayores dificultades con que se puede tropezar en materia de administración pública. Incluso en países muy desarrollados y descentralizados, muchas de estas dificultades siguen aún sin resolver, y es posible encontrar una gran variedad de conceptos y de prácticas. De un país a otro tienden a ser más diversas las prácticas en la administración local que en la central. Ello puede deberse a diferencias físicas y culturales, o bien a diferencias de orden constitucional, jurídico y político. Por lo tanto, en este capítulo, más aún que en los anteriores, se trata de analizar el problema y de indicar posibilidades que cabría examinar, no de ofrecer fórmulas concretas y soluciones definitivas.

194. Los factores físicos que hay que tener en cuenta son la extensión territorial y las características geográficas del país, la mayor o menor facilidad de acceso a las regiones interiores y las zonas del litoral y la concentración y el movimiento de la población. Entre los factores culturales figuran la homogeneidad de la población, los idiomas que ésta habla, sus costumbres y tradiciones y el grado de evolución de las instituciones locales. La organización de las aldeas y las comunidades es muy diferente, como son muy diferentes las colectividades situadas en regiones forestales o mineras, en regiones agrícolas o de pastoreo o en zonas industriales y urbanizadas. Un elevado índice de analfabetismo, el predominio de una economía de trueque o de condiciones de vida tribal o nómada pueden exigir formas especiales de administración regional.

195. También las estructuras constitucionales, jurídicas y políticas varían infinitamente. Hay gobiernos nacionales unitarios sin autoridades intermedias entre la capital y las entidades locales. Hay diversas formas federales de gobierno con diferentes conceptos de la autonomía y de las facultades de los estados, provincias y repúblicas que componen la federación, que a su vez tienen tipos de relaciones diferentes con el gobierno local. Y sea cual fuere la situación general, tanto el régimen jurídico como las tradiciones y las prácticas del gobierno local pueden ser muy diferentes.

196. Pero la complejidad de los problemas que plantea la descentralización es aún mayor en los países en vías de desarrollo, y al mismo tiempo su solución es muy urgente. En la sección C de la parte I de este manual, en la que se tratan los problemas administrativos de los países en vías de desarrollo, se han indicado ya algunas de las causas de estas dificultades. Dichos países, y especialmente los nuevos Estados, tropiezan con obstáculos especiales: el antagonismo general hacia el gobierno central, la inestabilidad social y política, la tradicional resistencia a los cambios rápidos, la escasa madurez política y la mala inteligencia y falta de valoración de los objetivos nacionales. La administración local y la descentralización tienen en estos países singular importancia, no sólo por razones administrativas, sino además como medios para lograr que se comprendan mejor los nuevos programas nacionales de desarrollo económico y social y se coopere y participe en ellos en mayor medida.

197. La tecnología moderna ha modificado en todos los países las relaciones entre el centro y las zonas distantes, los ha acercado, los ha hecho interdependientes y ha facilitado la difusión por la nación entera del número cada vez mayor de servicios que el Estado tiene la misión de prestar. Las carreteras, los vehículos automotores, el telégrafo y el teléfono, el ferrocarril y

el barco de vapor facilitaron el movimiento de la población y las comunicaciones y, más recientemente, el aeroplano y la radio aceleraron el proceso. Consolidadas, la tecnología y la administración modernas pueden producir un efecto unificador en el desarrollo nacional. Pero hay que evitar el peligro de que la rapidez de las comunicaciones dé por resultado el exceso de centralización de las funciones administrativas.

B. FORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN

198. Las dos formas principales de descentralización de las facultades y funciones de gobierno son la desconcentración administrativa hacia oficinas de zona y el traspaso de dichas facultades y funciones a las autoridades de los estados y locales.

199. Administración regional significa desconcentración de responsabilidad y de autoridad efectuada por el gobierno central en favor de entidades regionales y locales con límites geográficos definidos. Esto implica el nombramiento y el envío a esas entidades de funcionarios regionales, de distrito y locales que representan a los ministerios centrales, los cuales delegan en ellos determinadas funciones y les confieren la autoridad necesaria para cumplirlas. Es un procedimiento de orden administrativo, que no significa transferencia de la autoridad decisiva del ministerio, el cual sigue asumiendo tal responsabilidad.

200. El traspaso de facultades y funciones significa el depósito legal de facultades para desempeñar las funciones que se especifican o las funciones remanentes en manos de las autoridades de los estados y locales debidamente constituidas. Este tipo de procedimiento tiene carácter administrativo a la par que carácter político. Se inviste a un órgano legislativo o a un consejo provincial, estatal o local de la autoridad para adoptar decisiones definitivas. Se trata de una verdadera transferencia y no de una simple delegación de funciones y facultades, aun cuando los poderes de esas autoridades estén determinados y circunscritos por la legislación nacional.

201. Cabe mencionar a este respecto una forma de actividad que puede dar a la descentralización un propósito más determinado, y que puede servir de complemento y de apoyo a la administración regional y al gobierno local. Se le da el nombre de desarrollo de la comunidad, y es el proceso por el cual se incita a la población a organizarse y a contribuir con su esfuerzo al mejoramiento de sus colectividades sin que medie transferencia legal de autoridad. Muchas veces, el desarrollo de la comunidad echa los comienzos para otras formas más orgánicas de gobierno local. Más adelante, en este mismo capítulo, se habla con mayor detenimiento del desarrollo de la comunidad.

C. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL BAJO LA AUTORIDAD DE LOS MINISTERIOS CENTRALES

202. El gobierno central, por mucho que trate de promover la participación local, tiene obligatoriamente que conservar el control de algunas actividades que tienen aspectos regionales o locales: ejemplo característico de ello lo ofrece la recaudación de los impuestos e ingresos nacionales y la construc-

ción y conservación de carreteras. Generalmente, la dirección cotidiana de estas operaciones locales suele delegarse, hasta donde es posible, en los funcionarios regionales o de zona de los correspondientes ministerios, por las siguientes razones:

a) Porque de esa manera se releva a los ministerios y a los ministros de una multitud de tareas diarias, en la mayoría de las cuales se siguen en todos los casos los precedentes establecidos;

b) Porque de esa manera se resolverán con mayor rapidez los asuntos públicos, aunque sólo sea porque no habrá que andar mandando cartas a la capital;

c) Porque el funcionario que representa al ministerio en la localidad tiene la ventaja de que llega a conocer las condiciones locales, y por lo tanto puede ver más claramente cómo se pueden aplicar en cada caso los planes y las reglamentaciones nacionales.

203. Para la buena administración de las oficinas de zona es preciso que éstas llenen ciertas condiciones fundamentales. Su personal debe estar compuesto por un número suficiente de funcionarios de carrera que tengan la capacidad y la formación necesarias para tomar decisiones acertadas bajo su propia responsabilidad. Hay muchas más garantías de integridad y competencia en los funcionarios públicos que están lejos de la capital cuando existe un servicio civil de carrera. Las atribuciones de los funcionarios de zona deben estar claramente definidas y sus límites deben estar reconocidos, de manera que dichos funcionarios sepan cuándo tienen que remitir los asuntos a las oficinas centrales, y que las oficinas centrales sepan que las decisiones regionales y locales se ajustarán, con un ancho margen de flexibilidad, a las direcciones y los precedentes ministeriales. Todos los funcionarios de zona tienen que poder ponerse fácil y directamente en comunicación con los funcionarios de los demás ministerios que se ocupan en la misma zona de problemas relacionados con los que a ellos les incumben. En muchos casos, los ministerios podrían hacer coincidir los límites de las zonas que cada uno establece, y en el caso de distritos o regiones resulta muchas veces conveniente para ellos establecer sus oficinas en la misma ciudad.

204. El gobierno central debe cuidar de que los funcionarios de zona hagan uso de las atribuciones que se les han conferido de suerte que se des cargue al departamento de trabajo innecesario, porque el hecho de que hayan sido delegadas facultades no quiere decir que se haga uso de ellas. Como observó un experto: "La medida en que se puede delegar facultades depende de la eficacia del personal en quien han de ser delegadas... Se ha advertido que no siempre se hace uso de las facultades que se delegan". El funcionario de zona necesita que en las oficinas centrales, en el ministerio central, haya como contraparte otro funcionario con quien pueda ponerse en comunicación frecuente y fácilmente.

205. Los funcionarios de zona y también sus oficinas centrales deben conocer las necesidades y las opiniones locales, y hacer todo lo posible por atenderlas, en la medida que lo permitan la política y los procedimientos ministeriales. En gran parte, es cuestión de inculcar en el personal la actitud adecuada, pero también conviene que las disposiciones reglamentarias centrales tengan en su redacción una cierta flexibilidad.

206. En la administración regional bajo la autoridad de los ministerios centrales se ha comprobado la utilidad de algunos otros procedimientos para mantener la eficacia y la flexibilidad en el trabajo. En las zonas aisladas y "difíciles" es preciso dar facilidades especiales, como, por ejemplo, vivienda decorosa, e incluso incentivos financieros, para atraer al personal apto. Aunque los traslados demasiado frecuentes son perturbadores, conviene cambiar de lugar de destino a los funcionarios de zona antes de que lleven en el mismo demasiados años de residencia, tanto por el bien del ministerio como para la evolución profesional del funcionario. Los traslados de una a otra zona y del ministerio central a una zona o de ésta al ministerio central permiten mantener un criterio ponderado sobre las necesidades locales y las normas nacionales. Además de las visitas oficiales de inspección, los funcionarios de las oficinas centrales de los ministerios deben hacer a las zonas visitas desprovistas de carácter oficial. Estas visitas son muy útiles para cambiar impresiones con los funcionarios locales. Los funcionarios locales competentes pueden exponer las necesidades y las condiciones locales, y esta información resulta utilísima para las oficinas centrales al formular nuevas normas y reglamentaciones. Los funcionarios centrales pueden completar las disposiciones reglamentarias escritas contestando a las preguntas que se les formulen sobre cuestiones no resueltas relativas a su aplicación e informar al personal de zona acerca de las innovaciones en las oficinas centrales. Los cursos de capacitación y las conferencias entre funcionarios de zona y funcionarios de las oficinas centrales estimulan a ambos grupos a realizar mejoras administrativas y crean un buen estado de espíritu.

207. Conviene decir algo acerca del valor de las oficinas de zona, regionales y locales como terreno de ensayo y como campo de formación. Todas las normas y todos los procedimientos establecidos en las oficinas centrales tienen que ser evaluados teniendo en cuenta los resultados que realmente dan al ser aplicados en las zonas. Todos los razonamientos que se puedan hacer en las oficinas centrales no enseñan lo que una rápida visita a las oficinas de zona hecha por un funcionario del ministerio que sepa comprender. Además, las oficinas de zona son de especial utilidad como campo de formación para los funcionarios jóvenes de los ministerios. En ellas ponen de manifiesto las cualidades de iniciativa y el tacto para tratar con los ciudadanos y se adquiere la práctica diaria de tomar decisiones que en pocos puestos de las oficinas centrales se puede adquirir. Y la experiencia práctica en una oficina de zona da a los funcionarios una idea apreciativa de su país, de sus recursos y de su pueblo, que les será muy útil durante toda su carrera.

208. La coordinación de las oficinas que tienen a su cargo diversas funciones de carácter sustantivo en una misma zona se puede llevar a cabo de distintas maneras. En Francia es el prefecto el que desempeña esta función de coordinación, y muchos otros países han adaptado este sistema a sus propias necesidades. En los sistemas coloniales, la responsabilidad recaía sobre los comisionados regionales y los funcionarios de distrito. Algunos países nombran un funcionario general de zona que presta servicios comunes de personal a todos los demás, y que actúa además con carácter oficioso para convocar y coordinar las conferencias de funcionarios que ejercen funciones de carácter sustantivo en la zona. Sea cual fuere el sistema que se utilice, los funcionarios

de zona de los diversos ministerios deberían comunicarse frecuentemente los unos con los otros, porque sus tareas están relacionadas entre sí en grado mucho mayor de lo que se suele pensar en las oficinas centrales de los ministerios. Puede haber pasado la era del sátrapa y del virrey, pero lo que no ha desaparecido es la necesidad de coordinación entre los expertos técnicos que se hallan en la zona ocupados en la empresa común del moderno Estado-servicio.

D. EL TRASPASO DE FACULTADES Y FUNCIONES A LAS AUTORIDADES LOCALES Y DE LOS ESTADOS

209. Países en diferentes fases de desarrollo y con muy diferentes sistemas de gobierno están tratando de dar una nueva respuesta a la cuestión de determinar qué funciones nacionales deben ser descentralizadas para ponerlas en manos de las autoridades locales y de los Estados, y en qué medida debe hacerse la descentralización. Un verdadero traspaso de facultades a las autoridades locales y de los Estados debidamente constituidas es muchas veces preferible a la desconcentración de las funciones para que las asuman las oficinas de zona de los ministerios. Un gobierno moderno ha de dedicar una atención considerable a los grandes problemas nacionales, exteriores e interiores, y a los programas financieros y de desarrollo. Para los asuntos de rutina de cada ciudadano en particular puede resultar conveniente traspasar funciones a las oficinas de zona, que pueden adoptar las medidas necesarias lo más cerca posible del lugar donde se halla localizado el problema. El traspaso de funciones a las autoridades locales de los Estados mueve a los ciudadanos a participar en mayor medida en las funciones de gobierno. Esta participación ayuda a vencer la inercia, la apatía y la excesiva confianza en los órganos centrales para la solución de cuestiones de interés local, y hace que el ciudadano se sienta identificado con el gobierno. Además, mediante esta participación del ciudadano se logrará que las decisiones respondan mejor a las necesidades y los deseos locales.

210. Se puede preparar el terreno para la participación de los ciudadanos estableciendo grupos de consultores para ciertas funciones que tienen que encomendarse a agentes del gobierno central. En cuestiones como la enseñanza, el saneamiento, el abastecimiento de agua, los servicios sociales y los programas de desarrollo de la comunidad, las formas de participación extraoficiales pueden dar origen a una estructura formal de gobierno autónomo local. Las ventajas del desarrollo gradual de la autonomía local están muy bien expuestas en los siguientes párrafos del informe de un experto:

"Es preciso, ante todo, acortar las distancias entre el gobierno y el pueblo... La total cooperación de la población es una necesidad urgente en la época actual, para poder llevar a cabo rápidamente el vasto programa de desarrollo emprendido por el Gobierno.

"Pero no es cuestión de traspasar facultades de los ministerios a los gobernadores o a otros organismos gubernamentales. Es indudable que esta forma de descentralización es conveniente, pero no da a la población ni influencia ni poder de decisión con respecto a los asuntos locales.

"El procedimiento más eficaz y adecuado es el desarrollo gradual del gobierno autónomo local, que crearía unidades locales independientes

con poder de decisión en las cuestiones que les conciernen, en la medida en que lo permitan los intereses del Estado y la capacidad de esas unidades para manejar sus propios asuntos... La ventaja práctica evidente es que esas instituciones pueden satisfacer muy bien las exigencias del interés público, porque están en contacto directo con los problemas locales y con la población que representan, siempre y cuando se les dé un presupuesto administrativo satisfactorio y se les proporcionen ingresos adecuados.

"También debe dedicarse especial atención al papel muy importante que pueden desempeñar como portavoces de una opinión pública libre y enterada... Además, una efectiva autonomía local es condición esencial para suscitar la confianza popular en el sistema gubernamental en su conjunto".

211. Pero debe reconocerse que desde el punto de vista del gobierno central estos argumentos no siempre pueden ser convincentes. En una nación nueva compuesta por comunidades dispares, o en una nación cuyas unidades locales tradicionales han sido destruidas por guerras o migraciones, el Gobierno no puede considerar necesario que la administración de zona esté en gran parte controlada desde el centro, para crear un sentimiento de unidad y de ser nacional y lograr la estabilidad. Es significativo el hecho de que naciones hasta ahora muy centralizadas tiendan actualmente a traspasar facultades y funciones a las repúblicas, estados y municipios que las constituyen. Esta tendencia se advierte especialmente en las naciones que se rigen por un sistema federal.

212. Son poderosas las razones que hacen aconsejable el traspaso de facultades y funciones a los gobiernos de los estados y locales, e incluso cuando un gobierno se ve obligado a recurrir a soluciones temporales no se debería descartar a la ligera la posibilidad de la autonomía local considerada como una meta. En los siguientes párrafos de un informe podrá verse cómo el gobierno de un país en vías de desarrollo modificó su organización administrativa para fomentar la participación local.

"Antiguamente, el país... estaba dividido en ocho divisiones —cada una de ellas con un comisionado—, que a su vez estaban divididas en distritos. Ahora se ha modificado el sistema de gobierno local. El Gobierno ha tratado de estimular en todas partes el interés del pueblo y su participación en los asuntos nacionales. La primera medida que para eso se adoptó fue el establecimiento de un plan quinquenal de subsidios para desarrollo.

"Otra medida aún más importante fue la promulgación de la ley por la cual se delegaron facultades de orden democrático directamente en la aldea, que antes no era más que una unidad administrativa subordinada del distrito. Ahora cada aldea tendrá su propio concejo de elección popular, y habrá concejos municipales y consejos de distrito, elegidos indirectamente, que controlarán los asuntos de estas unidades de gobierno local más vastas".

No obstante, para que el gobierno local sea efectivo se necesita algo más que una ley que permita establecer consejos elegidos. En los párrafos siguientes

tes se indican otras medidas necesarias a juicio de los expertos llamados a asesorar a los gobiernos a este respecto.

213. A los gobiernos locales se les deben encomendar funciones importantes, dar amplias facultades y proporcionar recursos adecuados de manera que puedan actuar, no sólo en el aspecto formal sino en cuanto tenga carácter sustantivo, como autoridades responsables de los asuntos locales. Una adecuada distribución de actividades y servicios entre las autoridades nacionales y las locales es, sin embargo, uno de los problemas más complejos de la administración pública, y para solucionarlo satisfactoriamente es necesario estudiar de modo minucioso las condiciones sociales, financieras y administrativas particulares del país.

214. Si a una autoridad local se le encomiendan determinadas funciones independientes, debe disponer de fondos suficientes para desempeñar esas funciones y prestar los necesarios servicios. Esos fondos se le pueden suministrar concediéndole una participación en determinados ingresos, o por medio de subsidios del gobierno nacional (o de los gobiernos de los Estados en los sistemas federales, o de ambos) o facultando a la autoridad local para que establezca y recaude determinados impuestos o contribuciones. Los recursos financieros de la autoridad local no deben provenir exclusivamente de los subsidios del gobierno central, porque es probable que tal sistema reduzca la iniciativa y el sentido de responsabilidad de las autoridades locales. La facultad de la autoridad local de obtener préstamos para hacer mejoras de capital debe ser objeto de detenido estudio y se deben tomar las disposiciones necesarias para concederle esas facultades.

215. Para determinar las zonas y la estructura del gobierno local hay que tener muy en cuenta la extensión territorial del país. En países muy grandes puede necesitarse alguna forma de autoridad del Estado o de la provincia. Pero sea cual fuere la extensión territorial del país, cada unidad administrativa local debe ser lo bastante grande para que pueda lograr eficacia administrativa y viabilidad financiera, a fin de poder prestar los diversos servicios públicos que se le han encomendado; pero no debe ser tan grande que se pierdan de vista por completo las necesidades y las diferencias locales; además, y esto es más importante, al establecer sus límites es preciso tener en cuenta factores sociales y económicos.

216. Las autoridades locales necesitan personal competente, tanto como lo necesitía el gobierno central. Sus limitados recursos, un nivel más bajo de instrucción en las zonas rurales o escasamente pobladas y la dificultad de las comunicaciones pueden agravar sus problemas de reclutamiento y capacitación de personal. El gobierno central puede ayudar a solucionar este problema, proporcionando al gobierno local personal capacitado de la carrera administrativa, con movilidad de un nivel a otro, o bien puede extender los servicios de sus oficinas centrales de personal para ayudar a las autoridades locales a solucionar problemas de reclutamiento y graduación de su propio personal.

217. Es preciso revisar las cuentas de las autoridades locales, que han de ser asimismo objeto de inspección y supervisión, en parte porque asumen funciones que interesan al gobierno, y en parte también porque reciben de este préstamos y subsidios, y además porque el gobierno debe fomentar la buena administración de los asuntos locales. Pero la supervisión debe efectu-

tuarse de tal manera que no anule la iniciativa local y el sentido de responsabilidad de la comunidad. El objetivo de la supervisión no debe ser intervenir en los detalles, sino tratar de dar solidez a las unidades locales y de perfeccionarlas.

218. Esas funciones de supervisión deben ir acompañadas de un sistema de servicios y asesoramiento técnicos prestados por una oficina central a los órganos locales. En cuestiones de personal, hacienda, compras, formación profesional, métodos y planeamiento, un servicio técnico central puede ser muy útil para las autoridades locales. Aunque la supervisión general de la actuación de las autoridades locales es labor que se suele encomendar a un ministerio, como, por ejemplo, el del interior, para lograr un desarrollo urbano y rural eficaz, conviene que exista una estrecha relación directa entre el gobierno local y todos los ministerios centrales que se ocupan de asuntos locales.

E. EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

219. Los gobiernos comprenden cada vez mejor que pueden acelerar el desarrollo económico y social asociando a la población a la labor que están tratando de llevar a cabo y estimulando y prestando apoyo a la población misma para que mejore sus condiciones de vida. Un pueblo deseoso de trabajar unido para el bien común no es cosa nueva; lo que es nuevo es que los gobiernos se organicen a sí mismos para estimular el esfuerzo propio de la población y proporcionen asistencia técnica y financiera para que tal esfuerzo fructifique y para asociar a la población en general con las actividades de todos los órganos de gobierno. Para denominar a estos nuevos métodos y programas se emplea la expresión de "desarrollo de la comunidad".

220. Las Naciones Unidas, a solicitud de la Comisión de Asuntos Sociales, llevaron a cabo recientemente un estudio general sobre este tema²⁰. En él se señalan los elementos comunes de todos los programas de desarrollo de la comunidad y las diferencias importantes desde el punto de vista de la administración pública. Todos los programas requieren que se disponga de los siguientes elementos:

- a) Trabajadores en el ámbito local preparados para actuar como catalizadores del esfuerzo propio;
- b) Asistencia técnica y material prestada oportunamente para dar efectividad al deseo de realizar una obra merced al esfuerzo propio, y
- c) Medios institucionales (por ejemplo, gobierno local, cooperativas, etcétera) para mantener las actividades emprendidas mediante el esfuerzo propio y los programas de divulgación.

221. Pese a estos elementos comunes, los programas de desarrollo de la comunidad de los distintos países son muy diferentes. En algunos de ellos, el programa abarca prácticamente todas las actividades gubernamentales en las zonas rurales, comprendiendo no sólo el empleo de trabajadores en el ámbito local para estimular el esfuerzo propio, sino también la coordinación de los servicios técnicos del gobierno en todos sus niveles y su extensión a la pobla-

²⁰ *Aspectos de los programas de desarrollo de la comunidad que guardan relación con la administración pública*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 59.II.H.2.

ción de manera que suscite el deseo de participar en las actividades gubernamentales. En otros países, el programa puede estar administrativamente limitado a la función de catalizador del esfuerzo propio de la comunidad y a la relación extraoficial con los servicios técnicos necesarios para prestarle apoyo. En otros, el programa puede circunscribirse a ciertas zonas geográficas del país.

222. La repercusión de los programas de desarrollo de la comunidad en la administración pública depende del objeto, el contenido y la amplitud geográfica de los programas. En el estudio anteriormente mencionado se analizan los problemas administrativos comunes a todos los programas y los que son característicos de algunos de ellos. Estos programas de desarrollo de la comunidad presentan nuevos e interesantes problemas tanto para los profesionales de la administración pública, como para quienes se dedican a estudiarla. Tales programas tienen por objeto algo más que dar simplemente eficacia a las medidas tendientes a la descentralización; su objeto es desarrollar la capacidad personal en el trabajo de la comunidad realizado en grupo. Los planes de desarrollo de la comunidad preparan a la población para una participación más activa en los asuntos de la comunidad, y al mismo tiempo infunden vitalidad a la autonomía local. Constituyen un medio para aprovechar con fines de desarrollo recursos materiales y humanos antes no utilizados.

223. Los conceptos en que se basan estos programas exigen nuevos principios de administración que sirvan de complemento a los tradicionales, basados en el concepto de que son los órganos centrales los que dictan los preceptos y ejercen el control. Además exigen criterios, aptitudes y capacitación especiales en los funcionarios públicos que participan en el trabajo de desarrollo de la comunidad, y por encima de todo exigen que se echen abajo las mezquinas barreras jurisdiccionales entre los diversos campos de especialización y los diferentes ministerios.

Capítulo 8

INSTITUCIONES AUTONOMAS Y EMPRESAS PUBLICAS

A. VARIEDAD DE LAS INSTITUCIONES AUTONOMAS

224. Durante los cien últimos años ha habido un rápido aumento en el número y la variedad de las instituciones autónomas, patrocinadas en diversa medida por los gobiernos, pero mantenidas al margen de la jerarquía oficial de los ministerios. Pueden observarse este aumento y esta variedad en casi todos los países.

225. A las instituciones autónomas se les da generalmente la forma de corporaciones administradas por una junta o comisión como un cuerpo colegiado al que el gobierno confiere facultades para prestar determinados servicios en determinados campos de actividad. Aunque comúnmente circunscritas a su campo de actividad, estas instituciones tienen bastante libertad para establecer sus normas y métodos de funcionamiento. Se les da el nombre de corporaciones, comisiones, juntas o institutos.

226. Se señalan a continuación algunas formas de instituciones autónomas.

mas que son cada vez más frecuentes en los Estados modernos, sin entrar a examinarlas, porque tienen un carácter profesional y jurídico sumamente especializado. Son las siguientes:

a) Universidades e institutos de enseñanza y de investigación, fundados y financiados por el gobierno;

b) Órganos de regulación y tribunales administrativos independientes cuyas funciones mixtas rebasan la clásica separación de poderes ejecutivo, legislativo y judicial;

c) Sociedades de carácter voluntario que agrupan a los miembros de las profesiones doctas y en las que el gobierno ha delegado la facultad de establecer las normas de admisión y las que regulan el ejercicio de la propia profesión altamente calificada, como ocurre en las profesiones de derecho, medicina, ingeniería y arquitectura²¹.

d) Corporaciones y universidades privadas a las que el gobierno ha confiado, mediante contrato, la realización de proyectos gubernamentales de investigación científica, capacitación y desarrollo.

227. En este capítulo se tratará especialmente de las instituciones autónomas de carácter económico, porque el aumento en el número, magnitud y variedad de estos organismos ha creado nuevos y especiales problemas de administración pública. A las instituciones autónomas de este grupo se les da la denominación general de empresas públicas. Existen empresas públicas en diversos campos económicos, pero actúan principalmente en determinadas actividades, como, por ejemplo, las bancarias y financieras, lo mismo que en el comercio y la industria, la explotación de los recursos naturales y los servicios públicos de suministro de energía eléctrica, comunicaciones y transporte.

B. OBJETO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

228. Cada país debe determinar por sí mismo en qué medida su gobierno ha de desempeñar el papel de empresario en materia económica, y la decisión que adopte influirá a su vez en la escala y la estructura administrativa de sus empresas públicas. Hasta qué punto se halla extendido el sistema de propiedad y administración pública de las empresas económicas es cosa que difiere enormemente de un país a otro e incluso dentro de un mismo país.

229. En el mundo moderno existen todos los sistemas concebibles de producción, financiación e intercambio de bienes y servicios. Estos sistemas dependen de la fase de desarrollo económico y social que haya alcanzado el país, de los recursos y el capital de que dispone, de la evolución histórica de su comercio y de la doctrina social que predomine en él. Así, en un mismo país se puede encontrar una economía de trueque al lado de esas grandes acumulaciones de capital privado que son las modernas compañías comerciales, que controlan vastas empresas.

230. El objetivo que persiguen algunos países es la propiedad privada llevada al máximo; otros, la completa propiedad pública de los medios de pro-

²¹ Se hallarán detalles sobre este tipo de autonomía institucional en *Proceedings of the Eleventh International Congress of Administrative Sciences* (Bruselas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1959), págs. 7 a 15.

ducción e intercambio; un tercer grupo adopta una actitud intermedia y considera la empresa pública y la privada como mutuamente complementarias. Pero aun en economías predominantemente privadas pueden existir muchas empresas públicas en el sector de los servicios públicos y los servicios para la comunidad, como asimismo corporaciones de crédito público y de desarrollo para financiar y ayudar a las empresas privadas del sector agrícola y del industrial. Y en las economías socialistas se tiende a dar algunas facultades autónomas y determinados incentivos a las corporaciones públicas, que adquieren, por lo que hace a su administración, los aspectos peculiares de las compañías comerciales privadas.

231. Ocurre a menudo que a los países en vías de desarrollo no se les ofrece más solución que la de entrar en el campo de la empresa industrial y comercial si quieren aumentar su productividad y elevar el nivel de vida general. Aun aquellos que preferirían la empresa privada en la mayor medida posible pueden carecer de la necesaria acumulación de capital y de una clase de empresarios o jefes de empresa. Esto impulsa al gobierno a entrar, aunque sea temporalmente, en una serie de empresas económicas que en otras partes y en otras épocas se dejarían en manos de los inversionistas privados.

232. He aquí algunas de las razones que puede tener un gobierno para asumir la responsabilidad de fomentar la empresa pública: acelerar el desarrollo nacional; aumentar la productividad y el empleo y elevar el nivel de vida; abrir fuentes de crédito para financiar la producción agrícola e industrial y el comercio; proporcionar servicios básicos que faciliten el desarrollo industrial, como, por ejemplo, los servicios públicos de energía eléctrica, agua, transportes y comunicaciones; reducir el grado de dependencia en que se halle el país con respecto al capital y a la dirección extranjeros mediante la compra de las empresas de propiedad extranjera; suministrar un servicio necesario que no sería lucrativo si lo explotase una empresa estrictamente privada; lograr el control oficial de algunos sectores de la economía por principio de política nacional.

233. Cuando un gobierno decide adquirir o crear una empresa pública se le presenta un problema: cómo organizar una institución administrativa que esté bajo la dirección del gobierno en cuestiones importantes de política nacional, pero que al mismo tiempo tenga la libertad de acción necesaria para que funcione con eficacia y flexibilidad y para que desarrolle y amplie sus operaciones. En algunos casos, puede incluso ocurrir que estas empresas hayan de competir con otras, públicas o privadas. Ejemplo de ello sería una industria del carbón nacionalizada que hubiera de competir con empresas privadas que venden otras clases de combustibles, como los derivados del petróleo.

C. FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

234. Para la administración de las empresas públicas se han utilizado generalmente tres formas de organización, en cada una de las cuales se establece un equilibrio diferente entre los objetivos del funcionamiento autónomo y del control gubernamental de sus normas fundamentales. A la forma más antigua no se la podría calificar de "institución autónoma" hablando con propiedad. Es la forma del departamento gubernamental normal: un ministerio con personal de carrera y bajo la dirección de un ministro. Comúnmente se ha utilizado esta forma de organización para la administración de servicios nacionales o mono-

polios; por ejemplo, los servicios postales, telegráficos y telefónicos y los ferrocarriles. En este tipo de organización, el gobierno tiene el control absoluto. El peligro en ese caso reside en que la administración puede estar sujeta a excesivas restricciones fiscales y de personal, y carecer de la suficiente libertad de acción en ciertas cuestiones como las mejoras tecnológicas, el aumento de capital, el financiamiento y la contabilidad, la administración de personal y las compras. No obstante, cuando el personal del gobierno tiene la capacitación y los medios adecuados para desempeñar las funciones administrativas y técnicas necesarias y se pueden adoptar disposiciones financieras especiales para la ampliación de las instalaciones, esta forma de organización puede funcionar con toda eficacia, particularmente en el campo tradicional de los servicios de correos, telégrafos y teléfonos.

235. La segunda forma general de organización es la sociedad anónima en que el gobierno tiene la mayoría de las acciones. Esta forma de control puede obtenerse a menudo porque una compañía privada pasa a ser de propiedad del Estado. Una forma similar de organización es la que constituye la "empresa mixta", consorcio entre un gobierno y una empresa privada, establecido por una razón determinada. Muchas veces la intención ha sido la de que el gobierno, pasado el tiempo, venda sus acciones a inversionistas privados, pero hay muchos ejemplos que demuestran que no es cosa tan fácil, y el resultado es que el gobierno sigue controlando la compañía durante muchos años. En la industria minera de Suecia se encuentran ejemplos de esta forma de empresas mixtas.

236. La forma más moderna de empresa pública es la de la corporación pública. En este caso se confiere —generalmente en virtud de una disposición legislativa— la autoridad administrativa para dirigir una empresa pública determinada o un grupo de empresas relacionadas entre sí a un organismo corporativo cuyos miembros nombra el gobierno, que emplea su propio personal y cuyas operaciones cotidianas están total o casi totalmente libres del control gubernamental. Dada la necesidad de asumir la responsabilidad de una empresa pública, los gobiernos estiman que la corporación pública ofrece ciertas ventajas, porque tiene iniciativa, flexibilidad y libertad de funcionamiento, y releva a los ministros de la responsabilidad administrativa directa. Además, con esta forma de organización, la empresa no corre el riesgo de la inestabilidad y de la intromisión políticas. La National Coal Board (Junta Nacional del Carbón) del Reino Unido, y la Tennessee Valley Authority (Administración del Valle del Tennessee), de los Estados Unidos de América, son ejemplos de corporaciones públicas.

D. GARANTÍAS NECESARIAS EN LA ORGANIZACIÓN AUTÓNOMA

237. La experiencia en muchos países ha demostrado que hay que tener prudencia con respecto a la multiplicación de las corporaciones públicas y a las facultades que se les confieren. Si se procede a establecerlas con demasiada libertad, lo único que se logrará será dispersar las funciones del gobierno entre una multitud de entidades que rivalizarán para obtener, cada una para sí, la escasa mano de obra y los limitados recursos de que el país dispone. También se corre el peligro de que sus actividades no estén coordinadas, o peor aún,

que entren en una competición destructora y que lleguen a ser tan independientes que a veces actúen en contraposición con las decisiones fundamentales de la política gubernamental.

238. Cuando el gobierno estima necesario dar facultades a una corporación pública libre del minucioso control de los poderes ejecutivo y legislativo conviene tomar estas precauciones:

a) El campo de actividades y las funciones de la corporación deben quedar claramente definidos;

b) Las facultades de las corporaciones públicas deben ser amplias, pero apropiadas a sus funciones;

c) El gobierno debe reservarse las facultades de supervisión, incluso el derecho a revisar las cuentas, hacer inspecciones y formular observaciones, y además el derecho a nombrar los directores y a destituirlos con causa justificada;

d) La autoridad del ministro o del funcionario del gobierno que ejerza esas facultades de supervisión debe estar expresamente definida. Así, pues, se puede designar a un ministro para que él nombre y destituya a los miembros de la junta o consejo y apruebe sus normas fundamentales, y encomendar al auditor general de cuentas la revisión de la contabilidad. Por lo general se admite que la corporación, en sus operaciones corrientes, no debe estar expuesta a interpelaciones ni intromisiones de orden político;

e) Se debe autorizar a la corporación para que cobre precios razonables por los bienes y servicios que suministre, recaude los ingresos que produzcan sus propias operaciones y utilice esos ingresos para pagar sus gastos;

f) Si la corporación pública necesita ayuda financiera, ésta debe consistir en una subvención directa del gobierno consignada en el presupuesto anual del Estado. A la corporación no se le deben asignar los ingresos procedentes de contribuciones especiales o de impuestos determinados reservados en cuentas especiales y que la corporación reciba como si se tratase de un derecho imprescriptible, sean cuales fueren los ingresos que obtenga de sus operaciones comerciales;

g) Debe exigirse de la corporación que prepare informes anuales completos acerca de su situación financiera y sus operaciones, para conocimiento del gobierno, de la prensa y del público.

239. A este propósito, se transcriben a continuación unos párrafos del informe de un experto:

"Después de lograda la independencia, la situación no permitía realmente sino la formación de juntas y de corporaciones para que se encargasen de determinadas funciones y servicios. Convenía liberar a estas empresas de los controles restrictivos impuestos por los reglamentos existentes, que se aplicarían si se tratase de organismos directamente administrados por el gobierno. No obstante, la teoría de la liberación de esos controles restrictivos no siempre dio en la práctica los resultados esperados. En algunos casos fueron aumentando dichos controles, y en otros hubiera sido conveniente establecer más control en cuestiones esenciales.

"La posible liberación de los diversos controles que en condiciones

ordinarias pesaría sobre un ministerio directamente controlado por el gobierno no debería influir excesivamente en la decisión acerca de si debe formarse una junta o corporación pública para encargarse de una función o un servicio. Los controles son necesarios y no se puede prescindir de ellos, sea cual fuere la forma de la empresa gubernamental... Claro está que la forma y la intensidad de ese control dependen mucho de los deseos del gobierno. Esta cuestión se debería resolver teniendo en cuenta las circunstancias particulares de cada caso, y se deberían delegar funciones y facultades en la medida necesaria para que la empresa pueda alcanzar sus objetivos. La formación de una junta no debe ser considerada como la única solución".

E. CONFORMIDAD CON LA POLÍTICA GENERAL DEL GOBIERNO

240. ¿A qué grado de control debe el gobierno someter a sus corporaciones públicas y qué grado de autonomía debe concederles? Este es el problema que se presenta a muchos gobiernos y que ni siquiera los países adelantados han resuelto por completo. Se emplea la forma de corporación porque se da por supuesto que de ese modo se dará a la empresa pública, especialmente a la que ha de entablar competencia en el campo comercial o industrial, más libertad de acción, más flexibilidad y más incentivos. Se le dan, en efecto, algunas de las características de una empresa comercial privada, para que en sus operaciones cotidianas esté libre de los detallados controles políticos y administrativos a que están sometidos los ministerios. En algunos casos se constituye la corporación pública con la intención, una vez que despierte confianza y atraiga inversiones privadas, de entregarla a la propiedad y la dirección privadas²². En otros casos sigue siendo de propiedad del Estado, pero se autoriza a la corporación a vender bonos u obligaciones a largo plazo al público en general, a fin de financiar sus proyectos de capital.

241. Pero la falta completa de control del gobierno, especialmente en lo que se refiere al planeamiento y a la política general, puede impedir el logro de los objetivos para los cuales se estableció la corporación. Esta puede dar excesiva importancia a la obtención de utilidades y no prestar servicios esenciales menos lucrativos; puede iniciar proyectos y actividades de producción de bienes que resulten perjudiciales para la economía general y que no estén en armonía con el plan nacional de desarrollo; puede tender a cobrar demasiado al consumidor y a pagar poco a sus trabajadores y explotarlos.

242. Parecería razonable, por lo tanto, que el gobierno que tiene la propiedad de una corporación y ha ayudado a financiarla controle hasta cierto punto su política general y sus planes. El control de la política general de la empresa debe ser moderado y estar en proporción directa con el grado de vinculación de las operaciones de la corporación con los objetivos nacionales, con el grado de control monopolista de los precios, bienes y servicios que tiene la corporación, con el grado en que ésta depende de subsidios consignados en el

²² Véase *Public industrial management in Asia and the Far East*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 60.II.H.1.

presupuesto nacional y con la magnitud y la importancia nacional de la empresa.

243. El modo en que ese control de la política general de una corporación debe ser definido, organizado y administrado es una cuestión a la que no pueden darse respuestas que sean universalmente válidas. En general, todo eso se debería determinar en una ley sobre las corporaciones públicas o en los estatutos de cada una de ellas. Es difícil imaginar cómo podría armonizarse el control de la política de las corporaciones con el programa nacional general, a menos que un ministro o una alta comisión gubernamental tenga facultades de revisión y dirección en lo que se refiere a estas políticas. Aunque actualmente interesan mucho la productividad, el rápido desarrollo, los resultados financieros, la flexibilidad y la autonomía, también conviene no perder de vista los fines públicos para los cuales se crearon las empresas públicas ²³.

F. CONFORMIDAD CON LOS CONTROLES ADMINISTRATIVOS GENERALES

244. Aún son más diversas las opiniones que existen acerca de la medida en que se deben aplicar a las corporaciones o empresas públicas los procedimientos administrativos y los controles centrales respecto a su funcionamiento. Si a la corporación pública se le ha dado una estructura parecida a la de una empresa comercial, para concederle libertad y flexibilidad en sus métodos de funcionamiento, estas ventajas pueden quedar anuladas al imponerle demasiadas restricciones. Pero es difícil generalizar, porque la fase de desarrollo en que se halla cada país es muy diferente, y las empresas públicas, a su vez, son de magnitud muy desigual, pudiendo ir desde una pequeña fábrica local de tejidos de yute o de ladrillos hasta un gran banco central, una fundición de acero o una red de ferrocarriles o teléfonos.

245. Las cuestiones importantes en que debe ejercerse el control administrativo son las siguientes:

- a) Asuntos financieros, contabilidad y revisión de cuentas;
- b) Personal, y
- c) Compras.

En general, puede decirse que el grado de control administrativo que se ejerce en lo que atañe a los procedimientos y las operaciones tiene cierta relación con los factores mencionados al hablar del control de la política. Pero, normalmente, a las corporaciones públicas se les tiene que dar mucha más libertad para llevar a cabo sus operaciones cotidianas que en cuestiones de política general.

246. Con respecto a los asuntos económicos, aunque no todas las opiniones coinciden, el parecer cada vez más general es el de que las corporaciones públicas encargadas de empresas comerciales e industriales deben ser juzgadas por los resultados totales y no por cada una de sus transacciones. Se suele recomendar un sistema de contabilidad parecido al de las empresas

²³ Véase *Problemas relativos a la organización y administración de empresas públicas en el sector industrial*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 54.II.H.1, y *Dirección y administración de empresas industriales en los países insuficientemente desarrollados*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 58.II.B.5.

industriales o comerciales, que presente el activo y el pasivo, las pérdidas y ganancias. La corporación debería controlar su propio presupuesto de gastos, que se supone que está en relación con sus ingresos y con la situación del mercado. Los controles ejecutivos y legislativos de su presupuesto están generalmente circunscritos a las asignaciones de la hacienda pública para inversiones de capital o para los subsidios que se les conceden para cubrir pérdidas y déficit. Los ministerios y los parlamentos no deberían ocuparse de la contabilidad de las operaciones corrientes ni intervenir en ellas. Si se ha autorizado a la corporación para obtener préstamos a largo plazo, para hacer operaciones en los mercados de capital y para vender valores, debe concederse al ministro de hacienda la facultad de aprobar previamente esas emisiones, a fin de evitar que el crédito público sufra menoscabo.

247. Se deben establecer desde el primer momento las normas financieras generales, aunque de cuando en cuando pueda ser necesario modificarlas para adaptarlas a las nuevas circunstancias. A la corporación pública se le puede exigir que abone a la hacienda pública cierta suma fija o un tanto por ciento de sus utilidades, como pago de derechos por la licencia de explotación o en vez de los impuestos que gravan a las sociedades mercantiles. Cuando las autoridades locales establecen impuestos sobre los bienes para sufragar servicios públicos locales, las corporaciones públicas deben tener el derecho y el deber de pagar una cuota razonable para sostenerlos. A la corporación pública que, después de retener una cantidad suficiente para reservas, capital de explotación, mejoras tecnológicas y expansión y reformas, todavía le queden utilidades sobrantes, se le debe exigir que reduzca sus precios y tarifas o bien que pague algo más a la hacienda pública.

248. Cuando el sistema de contabilidad es parecido al de las empresas mercantiles, en las revisiones de cuentas se deben seguir los mejores métodos comerciales, para proteger la integridad y la solvencia de la empresa. El auditor general de cuentas del país suele estar autorizado para hacer estas revisiones de cuentas, que no se deben confundir con la inspección y la revisión de la política de la corporación. Los informes financieros deben ser publicados, y los resultados de la revisión de las cuentas deben imprimirse como documentos públicos. Generalmente, los estados financieros anuales de las corporaciones públicas se publican como anexos al presupuesto nacional.

249. En lo que atañe al personal, las corporaciones públicas suelen estar exentas de la aplicación de las normas generales del servicio civil de carrera que rigen en los ministerios. En realidad, en los países donde los sueldos que paga el gobierno son bajos y el servicio civil de carrera no está organizado y es ineficaz, una de las razones principales por las que se recurre para algunas empresas a la forma de corporación es que así se les da una mayor libertad para la selección y el pago de su personal. En muchos casos se arguye que los escasos sueldos que pagan los departamentos del gobierno no pueden atraer personal directivo y administrativo convenientemente capacitado, ni siquiera personal técnico u obreros manuales calificados, y que se debe permitir que la corporación pague más. Pero a este argumento se puede responder con otros. En las corporaciones públicas puede existir también la presión del nepotismo, el favoritismo y las influencias políticas para el nombramiento de personal; sus normas de empleo y de administración de personal no son siempre altas;

y cuando pagan sueldos más elevados y dan más alicientes para atraer personal competente, lo que muchas veces sucede es que se llevan a los mejores funcionarios de los ministerios, que no pueden pagar tanto. Por consiguiente, es preciso que desde el primer momento se establezca cierta relación entre las normas de administración de personal de los ministerios y las de las empresas públicas, y a estas últimas se les debe exigir que adopten métodos convenientes de administración de personal.

250. En cuanto a las compras, las corporaciones públicas suelen también estar exentas del cumplimiento de las normas que rigen en los ministerios. Puede aducirse una buena razón para que así sea. Es de suponer que la corporación, en su campo de actividades, conoce los precios, los mercados y las calidades mejor que un organismo central. También es de suponer que la propia situación del mercado general y el deseo de presentar un buen balance y un estado de pérdidas y ganancias favorable basten para impedir el despilfarro en las empresas comerciales públicas. No obstante, a las corporaciones se les debe autorizar para que utilicen los servicios de asesoramiento técnico de las agencias de compras del gobierno. No se les debe permitir que provoquen una inflación de los precios que paga el gobierno en el mercado, entrando en puga contra él. Pero, en términos generales, tanto por lo que hace a la eficacia de sus compras como a las del resto de sus operaciones, se las debe juzgar por los resultados totales, y no por cada una de sus transacciones.

251. Se debería establecer una política nacional de trato diferente para las corporaciones públicas de distintas categorías, consignándose tal política en una ley general o en los estatutos de cada una de las corporaciones. En el momento en que se autoriza la constitución de una nueva corporación pública se debería determinar exactamente el grado de coordinación de las políticas y de control administrativo que puede imponer un ministerio. No se debería establecer corporaciones públicas autónomas si no es absolutamente necesario, ni tampoco deben ser creadas cuando un departamento gubernamental o un ministerio puede desempeñar adecuadamente las funciones que se trate de desempeñar. Se debe disponer la liquidación, fusión o venta de la corporación o de sus haberes cuando ya se haya cumplido el propósito que con ella, como empresa pública, se perseguía, o cuando se considere que puede ser administrada con mayor eficacia mediante su fusión con otra corporación o transfiriendo sus funciones a un departamento regular de gobierno.

Capítulo 9

ADMINISTRACION PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA

A. EL PRESUPUESTO NACIONAL

252. Para el desarrollo de un país, para la estabilidad de su moneda y para su capacidad de costear sus operaciones en el interior y en el extranjero es absolutamente necesaria una sana administración financiera. En realidad, la administración financiera es uno de los elementos decisivos para el control y la dirección del desarrollo económico y social de la nación. El renglón de los ingresos —o sea, la determinación de los impuestos que se deben establecer y

de su cuantía— puede tener repercusiones tan importantes en la economía nacional como el renglón de los gastos del presupuesto de un Estado. Prácticamente todas las decisiones del gobierno tienen consecuencias financieras, y éstas a su vez influyen en todas las ramas de la economía, lo mismo en el sector público que en el privado.

253. Tanto la política financiera de un país como la administración de la misma repercen de modo decisivo en los programas a largo plazo de desarrollo económico y social. La determinación de la política financiera que ha de seguir un país es una decisión de alta política nacional, que tiene que ser adoptada en las más altas esferas. Pero hay una multitud de técnicas y prácticas administrativas y económicas ya aceptadas que ayudan a tomar estas decisiones a los dirigentes políticos a quienes corresponden. Este capítulo tiene por objeto exponer brevemente algunos de los conceptos y prácticas que se han establecido para mejorar la gestión del sistema financiero de un país.

254. El principal de los procedimientos que han adoptado los gobiernos modernos para estos fines es el presupuesto nacional. El presupuesto es la brújula que señala la ruta que debe seguir un gobierno en su gestión financiera, y al mismo tiempo es el timón con que éste puede dirigir la nave por ese derrotero. El presupuesto tiene muchos aspectos. Es un instrumento para trazar el programa de actividades del gobierno y para evaluarlas. El documento en que se presenta su resumen tiene una importancia y un interés públicos excepcionales. La manera como han de ser utilizados los recursos financieros del país obtiene la aprobación y el consentimiento de los órganos superiores del poder ejecutivo y del legislativo por medio de ese documento. El control del erario público por parte de los representantes elegidos del pueblo es desde hace mucho tiempo una de las garantías fundamentales de los Estados democráticos.

255. Cuando las funciones de los gobiernos eran limitadas, bastaba utilizar métodos sencillos para calcular y registrar los ingresos y los gastos; pero al aumentar, en los tiempos modernos, la variedad y complejidad de las funciones gubernamentales han sido necesarios nuevos métodos presupuestarios. La nueva función del Estado, como animador del desarrollo económico, ha hecho buscar nuevos instrumentos para la formulación y la aplicación de la política financiera. Se ha comprendido que el presupuesto nacional debe servir como instrumento de política económica y social en el más amplio sentido de la palabra, y debe ayudar a los que determinan la política general a establecer un orden de prioridad en las distintas actividades de un programa de desarrollo. Por eso las Naciones Unidas no han dejado de prestar atención a los estudios sobre las cuestiones de administración presupuestaria y financiera y las prácticas correspondientes.

256. El documento en que se presenta el presupuesto se ha convertido así en una exposición general del programa financiero del gobierno y de su plan de trabajo para el ejercicio económico a que corresponde el presupuesto. No sólo contiene cuadros con cálculos y proyecciones numéricas, sino también descripciones escritas y explicaciones acerca de las actividades de los diversos departamentos y funciones del gobierno. Debe presentar los cálculos de los ingresos que habrán de obtenerse de todas las fuentes durante el ejercicio económico siguiente, comparados con los ingresos realmente obtenidos durante el

ejercicio corriente y el anterior, así como los cálculos y las cifras de gastos de tales períodos, con una clasificación de los mismos por categorías económicas y según su función. Debe indicar los aportes recibidos o las asignaciones de fondos presupuestarios necesarias como consecuencia de las ganancias o pérdidas producidas por las operaciones de las instituciones autónomas y de las empresas públicas. Debe indicar la situación financiera de todas las cajas especiales, inclusive las cajas de seguridad social, y las contribuciones que reciben del gobierno. También conviene agregar al documento del presupuesto nacional una proyección para el futuro (por ejemplo, para un período de cinco años) de los gastos de capital o para actividades de desarrollo a cargo del Estado, especialmente si los programas nacionales de desarrollo se planean a plazo relativamente largo.

257. Generalmente se considera que la preparación y la defensa del presupuesto nacional, así como su ejecución, son funciones de la rama ejecutiva del Estado. La rama legislativa desempeña un importante papel de revisión, examen crítico y autorización definitiva. El determinar a qué órgano de la rama ejecutiva deben estar adscritas las oficinas nacionales del presupuesto es un problema que las naciones han resuelto de muy diversas formas. Pero la más corriente consiste en situar la oficina central del presupuesto en el ministerio de hacienda. Algunos países la han adscrito a la oficina ejecutiva de la Presidencia o a una secretaría del gabinete estrechamente vinculada con el despacho del Primer Ministro. Eso depende de la estructura política del país y de las relaciones entre los órganos de gobierno. En todo caso, se estima generalmente que el jefe político del gobierno, que es quien principalmente debe determinar la política general y coordinar los programas del gobierno, no puede delegar en nadie por entero esa función fundamental y debe asegurarse de que, sea cual fuere el órgano de gobierno a que se adscriba la oficina del presupuesto, ésta permanecerá bajo su dirección y su control general.

258. La preparación y ejecución del presupuesto son, sin embargo, funciones que afectan vitalmente a todos los ministerios y organismos gubernamentales. La organización de éstos debería reflejar la importancia de esas funciones. En todos los ministerios y en todos los grandes departamentos gubernamentales se deben establecer oficinas eficaces de contabilidad y presupuesto, que trabajen en estrecha coordinación con la oficina central de presupuesto y sigan las normas y los procedimientos por ella establecidos. Su colaboración es esencial, no sólo para preparar los cálculos presupuestarios anuales que han de ser incluidos en el programa corriente de trabajo y de gastos presentado en el presupuesto, sino durante todo el año, para la ejecución eficaz y sistemática del plan aprobado.

259. Para la preparación del presupuesto y su ejecución se necesita una estrecha colaboración entre la oficina central del presupuesto y las oficinas similares de todos los ministerios, departamentos y organismos gubernamentales. La oficina central de presupuesto debe tener un personal adecuado y especializado, y gozar de prestigio, para que pueda desempeñar satisfactoriamente sus funciones generales y ayudar a los ministerios y departamentos en sus operaciones presupuestarias. Porque tiene la difícil e importante misión de cerciorarse de que los cálculos de todos los gastos se hacen con el cuidado y la exactitud debidos y, además, tiene que evaluar sus probables efectos económicos.

micos y determinar, de conformidad con la política del gobierno, cuáles son, entre las que se presentan con igual apremio, las necesidades a que hay que atender primero. Una vez aprobado el presupuesto, la oficina central es la que debe fiscalizar durante todo el año la ejecución del mismo.

B. EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA ECONÓMICA

260. El presupuesto se puede utilizar, según lo requieran las circunstancias, como un instrumento de política económica. Con él se puede estimular o reducir la demanda, ajustar el nivel de los precios mediante subsidios o estableciendo impuestos, redistribuir los ingresos de modo más uniforme y crear fondos para inversiones y desarrollo. Esta última manera de utilizar el presupuesto se señaló en la Reunión técnica sobre problemas de clasificación y administración presupuestarias, celebrada en la ciudad de México en 1953, en los términos siguientes:

“La principal función de la política fiscal... (en los países en vías de desarrollo) es obtener de la producción relativamente baja de esos países suficientes ahorros para financiar los programas de desarrollo económico y para crear condiciones favorables a una intensificación de las inversiones privadas”²⁴.

261. Para poder tomar decisiones acertadas con respecto a estas cuestiones se necesita poseer una mayor información que la que se necesitaba para presentar el presupuesto en la forma tradicional. Se han establecido, por tanto, nuevos métodos para reunir y analizar los datos y la información acerca de las transacciones del gobierno, con el propósito de poner de manifiesto toda su importancia económica y proporcionar los datos necesarios para establecer la política económica y la social. Las Naciones Unidas estudiaron estos métodos y publicaron los resultados de su estudio en un *Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función*, en el que se indican dos sistemas de clasificación posibles:

“... El primero es una clasificación de los gastos e ingresos del gobierno, con arreglo a categorías económicas que son significativas para analizar los efectos a corto plazo que las transacciones del gobierno ejercen sobre la marcha del resto de la economía. Es lo que se llama la «clasificación según el carácter económico». El segundo plan consiste en una clasificación de las transacciones del gobierno atendiendo a su finalidad... se llama la «clasificación según la función».

“Con la combinación de ambos planes se logra «la clasificación de las transacciones según su carácter económico y su función». Esta clasificación permite ver cómo los gastos realizados con una finalidad particular —la educación, por ejemplo— se dividen en categorías económicas tales como gastos corrientes en bienes y servicios, formación de capital, y diversos tipos de transferencias y préstamos. También muestra cómo se dividen los gastos correspondientes a una categoría económica deter-

²⁴ Véase *Administración Presupuestaria: Informe de la Reunión técnica sobre problemas de clasificación y administración presupuestarias*, México, D.F., septiembre de 1952 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 54.XVI.2), pág. 4.

minada —la de formación de capital, por ejemplo— según las diferentes finalidades o tipos de servicio público proporcionado”²⁵.

262. Las clasificaciones según el carácter económico y según la función a que se acaba de hacer referencia no sólo facilitan el análisis económico sino que además son útiles para los fines de la administración presupuestaria. En muchos presupuestos nacionales, las transacciones de empresas públicas financieramente integradas, como los servicios postales y telegráficos, y a veces los ferrocarriles del Estado, se registran exactamente igual que las transacciones de los departamentos administrativos, esto es, en cifras brutas y con arreglo a las cantidades en efectivo, lo cual no da una idea económicamente significativa de los resultados de las actividades comerciales y de producción del gobierno. La clasificación según el carácter económico que se explica en el *Manual* muestra los resultados de las actividades comerciales y de producción del gobierno de manera económicamente significativa, exponiendo solamente las utilidades acumuladas, teniendo en cuenta los cambios de volumen y de valor de las existencias de esas empresas, y registrando solamente sus transacciones de capital en cifras brutas.

263. La utilidad de las clasificaciones de las transacciones del gobierno según el carácter económico y según la función puede aumentar notablemente si se extiende su aplicación del gobierno central a los demás planos de gobierno. Si este sistema se extiende a todo el sector público se podrá ver fácilmente a qué plano exacto de gobierno incumbe una actividad determinada. Esta información se puede completar aún más, indicando cómo se ha distribuido entre diferentes planos de gobierno la carga financiera que representa una actividad determinada. Por ejemplo, puede ser cierto que la mayoría de los gastos relativos a educación corresponden al plano local, pero es posible que la mayor parte de los fondos utilizados por las autoridades locales la suministren el gobierno central o los gobiernos provinciales o estatales.

264. Estas clasificaciones son complementos útiles de la información que solía incluirse en el presupuesto, y ya muchos países presentan información de esta clase. En un documento de las Naciones Unidas titulado *Reclasificación de los gastos e ingresos públicos en determinados países*²⁶ se expone la experiencia de un gran número de países en este tipo de trabajo.

C. CRITERIO PROGRAMÁTICO O ADMINISTRATIVO PARA FORMULAR EL PRESUPUESTO

265. Todos los gobiernos están familiarizados con la orientación fiscal que se observa ordinariamente en el proceso presupuestario. Contemplado desde este punto de vista, se considera principalmente al presupuesto como un instrumento legal y de contabilidad, y la oficina del presupuesto tiene la misión fundamental de agrupar los cálculos de gastos que presentan cada año los

²⁵ Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 58.XVI.2, pág. 3. Véase asimismo *Administración Presupuestaria: Informe de la segunda Reunión de clasificación y administración presupuestaria de la Región de la CEALO* (ST/TAA/Ser. C/30), y *Report of the Third Workshop on Budget Reclassification and Management in the ECAFE Region* (ST/TAO/Ser. C/48-E/CN.11/544).

²⁶ Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 58.XVI.3.

diversos departamentos para atender a sus necesidades. En muchos casos, esa oficina tiene además la función de controlar los gastos después de aprobado el presupuesto. En el documento del presupuesto se destacan más los renglones de gastos como salarios, materiales y suministros, que la suma de servicios que habrán de prestarse con determinada cantidad de dinero.

266. Conforme a los conceptos más modernos del presupuesto-programa, el presupuesto anual "es fundamentalmente un plan de trabajo en que se especifican los objetivos concretos que ha de alcanzar el gobierno durante el ejercicio económico. Se formula el presupuesto sobre la base de la labor que se ha de realizar o de los servicios que el gobierno ha de proporcionar, y se presenta todo ello junto con sus respectivos costos"²⁷. Los sistemas de contabilidad y de presentación de informes tienen por objeto suministrar periódicamente, durante la ejecución del programa, información acerca de la labor realizada y los correspondientes gastos, los cuales se analizan estableciendo la relación de aquélla con éstos y se comparan con el plan de trabajo y los gastos calculados para el período correspondiente presentados en el presupuesto aprobado.

267. La clasificación del presupuesto por funciones, programas y actividades o proyectos es de fundamental importancia en un presupuesto formulado con criterio programático o funcional e inherente a ese concepto. Una función viene a ser un amplio sector de la esfera total de la labor organizada del gobierno, como, por ejemplo, la defensa nacional, la educación, la salud pública o la agricultura. Un programa puede definirse diciendo que es una subdivisión o segmento importante de la labor o el esfuerzo que representa una función. Una función importante, como la educación, puede ser dividida en programas, como la enseñanza primaria, la secundaria y la técnica.

268. Los programas, a su vez, se pueden clasificar como actividades o como proyectos. Actividades son las relacionadas con los gastos ordinarios de ejecución o funcionamiento de un programa determinado, mientras que proyectos son los relacionados con los gastos para fines de capital, como los correspondientes a maquinaria y equipo, tierras, edificios y obras de construcción.

269. En el modo tradicional de formular el presupuesto, los gastos suelen agruparse con arreglo a una "clasificación por conceptos", bajo determinados epígrafes o rubros, como salarios, viajes, suministros, materiales, etc. En el presupuesto concebido con criterio programático, cada uno de estos rubros está explicitamente vinculado con un segmento específico de trabajo o servicio. Establecer la relación entre el gasto calculado para un determinado período y la obra efectivamente realizada con relación a dicho cálculo es una fase importante del proceso presupuestario según ese criterio funcional. En muchos tipos de trabajos gubernamentales se puede establecer un sistema de evaluación o medida de trabajo y de costos unitarios que facilita la preparación de los futuros cálculos presupuestarios para determinados tipos de tra-

²⁷ Publicación de las Naciones Unidas en preparación: *The U. N. Manual for Programme and Performance Budgeting*. Versión preliminar presentada al *Third Workshop on Problems of Budget Reclassification and Management in the ECAFE Region*, Bangkok y Manila, 1960 (E/CN.11/BRW.3/L.5.).

jos, y además constituye un medio de control administrativo tanto de la rapidez como de los costos relativos de la ejecución de los trabajos.

270. Como se verá, la aplicación del criterio administrativo o de gestión al formular el presupuesto por el método de evaluación de la función realizada establece un estrecho vínculo entre los gastos —o sea, el importe financiero— y el trabajo material efectuado en un proyecto de desarrollo correspondiente a un grupo determinado de servicios gubernamentales. Así, el criterio presupuestario funcional o programático introduce una nueva dimensión en la representación de los programas nacionales de gastos, ya que los relaciona con el desarrollo. Como es lógico, en la contabilidad y en los informes se debe adoptar el mismo tipo de clasificación del presupuesto. Las ventajas de este sistema se advierten en todas las fases por que atraviesa el presupuesto: la de preparación, la de examen y aprobación legislativa y la de ejecución.

271. Pero el presupuesto preparado con criterio funcional, o sea, como programa, puede dar otros resultados muy ventajosos para la administración pública. Todos los elementos de la administración deben participar en la compilación y elaboración de los cálculos en que se basa ese criterio presupuestario. A medida que se adquiere experiencia se va disponiendo de datos que permiten hacer proyecciones más exactas del trabajo que ha de realizarse y de los gastos que han de sufragarse durante el siguiente período presupuestario; se pueden tomar decisiones de alta política con respecto a la urgencia e importancia de los diversos programas con un mejor conocimiento de la realidad; los defectos administrativos y la deficiente articulación orgánica se pondrán muchas veces de manifiesto al hacer esos exámenes y análisis constantes, y el país en general tendrá una idea más clara de la labor realizada y de las posibilidades de acelerar el desarrollo económico y mejorar los servicios gubernamentales en los años venideros.

D. EL CONTROL FISCAL

272. El control fiscal se extiende a todos los departamentos y organismos gubernamentales²⁸. El control fiscal comprende tres operaciones distintas, independientes, pero estrechamente relacionadas:

a) Examen y aprobación de los gastos propuestos para cerciorarse de que son prudentes, de que las obligaciones correspondientes a esos gastos pueden ser contraídas legalmente, de que corresponden a asignaciones presupuestarias y de que hay fondos disponibles para el fin de que se trate (a esto se le suele llamar el control o la función de preauditoria de cuentas);

b) Dirección y registro de las transacciones efectivas del Tesoro, inclusive el recibo, desembolso, asignación y contabilización (denominadas transacciones y contabilidad);

c) Examen y verificación de las transacciones una vez terminadas y de las cuentas correspondientes (operaciones denominadas la postauditoria, o también sencillamente la auditoría de cuentas).

273. La opinión de que cada una de estas tres funciones debe ser reali-

²⁸ Véase *Contabilidad pública y ejecución del presupuesto*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 52.XVI.3.

zada independientemente, es decir, que un funcionario debe autorizar el pago, otro funcionario debe efectuarlo y un tercero revisar la cuenta, se acepta cada vez más como una norma básica para la sana administración fiscal.

274. Las funciones de control o de preauditoría, desembolso de fondos y contabilización suelen encomendársele al ministerio de hacienda o al ministerio análogo que tenga a su cargo las funciones de tesorería. Para dar uniformidad al procedimiento por el cual se efectúan esas transacciones es preciso establecer y aplicar obligatoriamente normas y sistemas centrales. Pero una vez establecidas esas normas se puede efectuar una considerable descentralización de esas funciones. La oficina central puede establecer dependencias suyas en los diversos ministerios y departamentos y en las oficinas regionales y de zona, o se puede incitar y ayudar a los ministerios para que establezcan sus oficinas de presupuesto y de contabilidad propias que sigan las normas técnicas establecidas por la oficina central y que trabajen bajo su control.

275. Se admite comúnmente que este control es necesario; pero los expertos de los servicios de asistencia técnica de las Naciones Unidas han observado a menudo que las medidas de control adoptadas por el gobierno son tan complicadas que su misma complicación las torna ineficaces. El ejemplo que a continuación se expone hará ver la situación.

"Se pidió al experto que estudiase la posibilidad de simplificar los procedimientos mediante los cuales se verificaban, autorizaban y certificaban las cuentas que había que pagar, con el especial propósito de descargar al Ministro de la pesada tarea que representa la firma de una multitud de documentos de los que él mismo declaraba que era poco lo que sabía.

"Este estudio puso de manifiesto una tendencia en la administración financiera del Gobierno a exigir y obtener un número de firmas excesivo en los documentos referentes a desembolsos de fondos. Parecía que muchas de estas firmas no podían tener más valor que el de una simple formalidad administrativa, y era dudoso que muchos de los firmantes tuvieran un conocimiento adecuado de lo que significaban los documentos que suscribían. Si todos los firmantes hubiesen tratado de enterarse convenientemente, hubiera sido preciso hacer una cantidad enorme de trabajo superfluo".

276. De las transacciones financieras deben hacerse cuidadosamente los asientos y anotaciones correspondientes en una contabilidad exacta, completa, llevada con probidad y mantenida al día. Las consecuencias de que la contabilidad no esté llevada con probidad o sea inexacta o incompleta son demasiado evidentes para que haya que señalarlas, pero las consecuencias de que se lleve con retraso tal vez son más comunes e igualmente graves. He aquí lo que dijo un experto a este respecto:

"A menos que se adopten las medidas necesarias para que la contabilidad nacional refleje sin demora las transacciones financieras de cada día, y en tanto no se adopten tales medidas, dicha contabilidad carecerá de utilidad práctica y no será sino un mero registro formalista de acontecimientos pasados, cuyo interés para las operaciones del día será sin duda muy escaso. Esta contabilidad rezagada resulta de muy poca utili-

dad, por no decir ninguna, para el Presidente y los ministros en la importante labor de llevar la gestión de los asuntos financieros nacionales. El tiempo, el trabajo y el dinero que se invierten en ella son en gran parte improductivos, desde el punto de vista práctico. Peor aún, en opinión del experto es probable que esta falta de una contabilidad de la hacienda pública puesta al día esté privando anualmente al gobierno de considerables sumas".

277. La clasificación de las cuentas de ingresos y de gastos debe corresponder a la adoptada en el presupuesto, de manera que puedan ser comparados fácilmente.

E. AUDITORÍA DE CUENTAS

278. La contabilización de las obligaciones financieras contraídas, así como de los ingresos y gastos del erario, es condición fundamental de toda buena administración. Todos los gobiernos han de hacer frente al problema de establecer sistemas institucionales adecuados, que aseguren la idoneidad, legalidad y probidad de la administración de la hacienda pública. Dadas las diversas exigencias constitucionales y legislativas, la variedad de los sistemas podrá ser considerable, pero hay algunos principios generales que conviene adoptar en todo sistema que tenga por objeto garantizar la contabilización.

279. Se debe establecer una clara diferencia entre las funciones de control fiscal (o de preauditoría), que consisten en la aprobación previa de una obligación que se vaya a contraer o de un gasto que se vaya a efectuar, y las funciones de auditoría (o postauditoría), que consisten en la revisión de esos gastos. Es preferible que estas dos funciones no estén encomendadas a un mismo organismo. La independencia del auditor en su labor de revisión de las cuentas ya no es tan grande si él mismo ha intervenido en el proceso de la aprobación previa de una transacción. Además, el no mantener una clara distinción entre estos dos papeles y funciones ya en detrimento de la responsabilidad y de la posibilidad de rendir cuentas del gobierno, y en muchos casos la confusión de esas dos funciones da origen a una duplicación de esfuerzos y a retrasos excesivos en la contabilidad y los pagos del Estado.

280. Por lo general, las funciones de control (preauditoría) deben ser encomendadas a un departamento competente del ministerio de hacienda, que es el ministerio a que suelen asimismo encomendarse las funciones de manejar el presupuesto y llevar la contabilidad. El ministerio de hacienda, mediante una serie de dependencias suyas en los demás ministerios y en las regiones, puede acelerar la revisión y el control de los gastos, prestando la mayor atención posible a las decisiones de los respectivos ministros en materia de política y siguiendo unas normas uniformes de procedimiento y de interpretación. Cierto es que tanto en América del Norte como en América del Sur la práctica corriente a lo largo de los años ha consistido en encomendar las funciones de control, auditoría y contabilidad a un interventor o contralor general, independiente del poder ejecutivo, pero hoy en día esos sistemas se están revisando y en muchos casos modificando para separar más claramente las funciones de control y las de auditoría de cuentas.

281. Las funciones generalmente reconocidas de un organismo independiente de auditoría de cuentas son las siguientes: verificación de que cada una de las transacciones financieras se ajusta a los preceptos legales y a las normas apropiadas y revisión y certificación de la contabilidad del Estado. El organismo encargado de la auditoría de cuentas debe examinar y verificar *a posteriori* las transacciones financieras de todos los ministerios, departamentos, organismos e instituciones y corporaciones autónomas.

282. El organismo encargado de la auditoría de cuentas debe señalar a la atención de los ministerios toda transacción que no se ajuste a las normas apropiadas, dando a los ministros ocasión para exponer sus razones, ya que en materia de gastos y contabilidad caben honradamente muchas diferencias de interpretación y de opinión. El organismo encargado de la auditoría de cuentas debe estar facultado para comunicar sus decisiones finales acerca de las transacciones que desapruebe al jefe del gobierno y al órgano legislativo, y tener el derecho de hacer informes anuales y especiales para presentar sus observaciones acerca de la probidad o exactitud de las cuentas y los procedimientos fiscales del gobierno.

283. En el caso de las corporaciones públicas, la auditoría de cuentas puede ser de "tipo comercial". Tratándose de transacciones en masa, el auditor puede verificar cada partida, o si a su parecer no es necesario hacerlo así puede adoptar un sistema científico de muestreo de las transacciones. Sea como fuere, su revisión de cuentas no exime a los ministerios y a los departamentos de su responsabilidad con respecto a los gastos que efectúan. El auditor debería estar facultado para hacer verificaciones e inspecciones especiales en caso de error grave o de que sospeche alguna irregularidad.

284. La neutralidad, imparcialidad, integridad y eficacia del auditor general de cuentas y del organismo encargado de la auditoría tienen especial importancia. Se han utilizado varios procedimientos para darles ese carácter de independencia y de imparcialidad, y a veces casi judicial. La oficina de la auditoría de cuentas no está adscrita por lo general a ninguno de los organismos gubernamentales regulares, y suele informar directamente a la asamblea legislativa o a una comisión especial del Parlamento. Al auditor general de cuentas se lo suele nombrar por un largo periodo fijo, y tanto su designación como su cese requieren la aprobación del cuerpo legislativo. En Francia y algunos otros países se ha dado a la oficina de la auditoría de cuentas un carácter judicial independiente, con la creación de un órgano denominado tribunal de cuentas (*cour des comptes*). En tanto no se establezca un servicio civil de carácter general, y con el fin de asegurar el reclutamiento del personal por un sistema basado en el mérito y garantizarle la estabilidad en el empleo mientras cumpla eficazmente sus deberes, es indispensable que el auditor general de cuentas establezca un sistema de reclutamiento basado en el mérito para el propio organismo encargado de la auditoría.

285. Es preciso establecer un procedimiento para entender en las apelaciones contra las decisiones gubernamentales acerca de las reclamaciones de índole financiera presentadas contra el gobierno por los particulares y las corporaciones que estiman que han sido lesionados sus derechos.

F. EL PRESUPUESTO DE INGRESOS

286. En la economía nacional, el presupuesto de ingresos tiene tanta importancia como el presupuesto de gastos, y a veces puede tener repercusiones aún mayores que este último en el desarrollo económico del país. En el presupuesto de ingresos figuran principalmente los procedentes de los impuestos y contribuciones, pero también se pueden consignar en él los ingresos procedentes de las operaciones de empresas de propiedad del Estado y los diversos derechos y tarifas que éstas perciben por los servicios prestados. En los países que llevan a cabo programas de desarrollo económico y social, la política de ingresos y la administración de los mismos tienen suma importancia y pueden determinar el éxito de esos programas. Se ha dicho que el poder de establecer impuestos es el poder de destruir, pero también puede decirse con igual razón que el poder de establecer impuestos es el poder de gobernar, y que el poder de un Estado-servicio moderno de obtener ingresos para fines constructivos es el poder de crear.

287. El presupuesto nacional de ingresos es el que determina el presupuesto de gastos. Aparte la obtención de préstamos y la emisión de títulos de la deuda, el gobierno no tiene otro medio para subvenir a los gastos públicos corrientes y de capital. En realidad, la capacidad de un gobierno para obtener préstamos depende a su vez de su posibilidad de recaudar ingresos, porque el crédito de una nación depende de su capacidad para atender al pago de intereses y capital y liquidar sus deudas; a estos pagos se les denomina generalmente "servicio de la deuda".

288. El presupuesto de ingresos influye en el producto nacional bruto y en el ingreso nacional, y estos factores, a su vez, influyen en el presupuesto de ingresos, y la productividad y prosperidad general de una nación determinarán la cuantía de los ingresos que se pueden recaudar.

289. Para calcular con bases sólidas y que merezcan confianza los ingresos que figuran en un presupuesto nacional, hay que saber hacer las previsiones exactas de las actividades económicas del país en que deben fundamentarse los cálculos de los impuestos y demás ingresos.

290. Dada la repercusión de la política y de la administración tributarias en todos los aspectos de la economía de los países en vías de desarrollo, las Naciones Unidas han venido dedicando especial atención a estas cuestiones durante varios años, han organizado reuniones técnicas o seminarios para realizar estudios comparativos sobre ellas y han prestado asistencia técnica mediante el envío de misiones de expertos y la concesión de becas para hacer estudios sobre administración tributaria, a solicitud de los gobiernos. Además, han prestado ayuda y han alentado a los centros de investigación y capacitación para efectuar estudios internacionales sobre problemas de impuestos.

G. LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN RELACIÓN CON EL DESARROLLO ECONÓMICO NACIONAL

291. La política tributaria, especialmente en cuanto concierne a los países en vías de desarrollo, es tema vasto e intrincado, íntimamente vinculado con la ciencia de la economía política en general, del que aquí se trata con

muchas brevedad, principalmente para indicar su estrecha relación con la administración de los impuestos. La política tributaria no tiene solamente por objeto recaudar los ingresos necesarios para un Estado, sino también influir en la orientación del desarrollo económico y social del país y en el ritmo de dicho desarrollo.²⁹

292. El sistema de tributación puede fomentar el establecimiento de nuevas industrias y protegerlas una vez establecidas; puede fomentar la producción de bienes de consumo o dar prioridad a las inversiones en proyectos a largo plazo de formación de capital y desarrollo; puede dar incentivos o quitar alicientes a las inversiones de capitales extranjeros; puede contribuir a reducir las extremas diferencias por lo que hace a los ingresos y a la posesión de bienes mediante la imposición de tarifas progresivas de impuestos sobre los ingresos y las herencias. Los impuestos sobre las exportaciones y las importaciones pueden modificar el volumen de esas transacciones y la balanza comercial de un país y su saldo disponible de divisas; y mediante la aplicación de dichos impuestos se pueden establecer, por acuerdo con otros países, grandes regiones de comercio libre y mercados comunes. La estabilidad del nivel de los precios depende también en gran medida de la política tributaria. La imparcialidad, el acierto y la decisión con que se establecen y recaudan los impuestos tienen un considerable efecto no sólo en la prosperidad de un país sino también en el respeto de éste por el gobierno y la confianza que le inspire su integridad y su equidad.

293. Cabe mencionar brevemente unos cuantos tipos de tributación. En una economía de trueque, la tributación puede ser en especie (por ejemplo, productos agrícolas), pero en los Estados modernos este tipo de impuestos tiende a perder importancia y a ser sustituido por los impuestos en efectivo. Uno de los más antiguos tipos de tributación es la que se impone sobre los bienes raíces, es decir, sobre la tierra y los edificios, y sobre los bienes muebles, impuesta generalmente *ad valorem*, y a la que en algunos países se le da el nombre de "contribuciones". Los impuestos sobre los bienes raíces suelen ser la principal fuente de ingresos de las autoridades locales y de los municipios. Otro tipo de impuestos lo constituyen los impuestos sobre las transacciones comerciales, el consumo o las ventas. Los aranceles o derechos aduaneros son impuestos sobre las importaciones, pero también hay impuestos sobre las exportaciones y sobre el cambio de divisas. Existen además distintos tipos de derechos (cánones, "regalías", etc.), así como impuestos sobre licencias y concesiones, que han de pagar los particulares y las compañías mercantiles por el privilegio de dedicarse a ciertos tipos de actividades, y los derechos de timbre y de papel sellado, que se abonan por determinados documentos y transacciones legales. Pero los gobiernos recurren cada vez más a los impuestos progresivos sobre la renta o los ingresos de los particulares y de las compañías mercantiles, en vista de la equidad y el rendimiento de este tipo de tributación. Por último, los impuestos progresivos sobre herencias y legados pueden llegar a ser una fuente considerable de ingresos para los países en que se acumulan grandes fortunas heredadas.

²⁹ Véase *Taxes and fiscal policy in under-developed countries*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 55.II.H.1.

H. ADMINISTRACIÓN DE LOS IMPUESTOS

294. Por lo que acaba de decirse se comprenderá que la política tributaria tiene que estar estrechamente relacionada con el desarrollo cultural, la economía y la capacidad administrativa de un país. La política tributaria depende de las posibilidades de recaudación y de la administración del sistema de ingresos. Claro está que la política tributaria de un país de elevado nivel cultural será diferente de la de aquellos en que son relativamente pocos los habitantes que pueden llenar formularios por escrito. Otros factores que influyen en la política tributaria son el régimen de tenencia y propiedad de la tierra, la distribución de la población entre las ciudades y el campo y el número de personas empleadas en la agricultura, la ganadería, la minería y la industria.

295. No se puede adoptar una política tributaria sin tener en cuenta al mismo tiempo el problema de la administración de los impuestos. En realidad, hay algunas formas de tributación cuyo procedimiento impositivo y cuya recaudación pueden costarle al gobierno más de lo que le producen. Los impuestos sobre la industria y el comercio exigen un buen sistema de teneduría de libros y de contabilización. Los impuestos sobre los bienes inmuebles y los bienes muebles suponen la existencia de un sistema de avalúo o amillaramiento de las tierras y los edificios. La administración aduanera exige el aforo o tasación de los bienes importados y la recaudación de los derechos aduaneros con arreglo a los aranceles establecidos en las leyes. Este es un sector importante y muy especializado, para el que suele requerirse una organización aparte de la encargada de la administración de los impuestos internos.

296. Aunque los aspectos técnicos de las diversas formas de tributación difieren considerablemente, los expertos en esta materia han llegado a ciertas conclusiones con respecto a un cuerpo general de conceptos y prácticas relativos a la administración de los ingresos internos y que podrían mejorarla. En los párrafos siguientes se expondrán estas conclusiones de carácter general, pero cabe insistir en que la situación de los diversos países es muy diferente y en que estas conclusiones se deben adaptar cuidadosamente a cada situación nacional.

297. La administración de toda clase de impuestos, y sin lugar a dudas la de los ingresos estrictamente internos, será más eficaz si está agrupada en un solo gran departamento, en vez de dispersarse entre muchas pequeñas dependencias, porque de esta manera se podrá utilizar con más economía y flexibilidad al personal capacitado en materia tributaria, que siempre escasea. Pese a las diferencias técnicas que existen entre las diversas formas de administración de los impuestos, para todas ellas se necesita un tipo similar de capacitación y de aptitudes. La administración de los impuestos requiere personas competentes en administración en general, economía política, contabilidad, derecho, amillaramiento, avalúo y aforo y hasta ingeniería. Reuniendo a este tipo de personal capacitado en un solo departamento será posible utilizarlo de la mejor manera posible, disponer fácilmente los traslados y destinos que se estimen necesarios en las épocas del año en que aumenta o disminuye el trabajo y coordinar la dirección y el trabajo del personal. Además, teniendo al personal así agrupado se podrá utilizar económicamente y de modo intercambiable la maquinaria y el equipo. Por otra parte, al ciudadano que paga los impuestos le conviene que se establezcan en todo el país oficinas generales

en que se unifiquen todos los impuestos, porque así se ahorrará el trabajo de recorrer distintos lugares para averiguar qué impuestos tiene que pagar y para hacer los pagos correspondientes.

298. Claro está que un gran departamento de impuestos que tenga a su cargo la recaudación de muchas clases de impuestos diferentes tendrá que estar subdividido. Generalmente, el departamento está adscrito al ministerio de hacienda. Para subdividirlo y organizar las divisiones, hay que analizar sus funciones y sus deberes. Las funciones de dirección y administración de personal deben separarse claramente de las ejecutivas, que deben estar descentralizadas en gran medida para acercarse todo lo posible al contribuyente. Se debe asignar a las oficinas ejecutivas locales todo el trabajo de avalúo y recaudación que sea posible. Y en el departamento mismo, en la capital del país, debe haber una oficina ejecutiva, separada de la oficina de dirección, que haga esta clase de trabajo.

299. La dirección y el control centrales del departamento de administración de impuestos estarán, naturalmente, encomendados a su director general, en la sede del gobierno. Cabe subdividir la labor del director y de su oficina en varias funciones principales, como, por ejemplo, las funciones directivas de supervisión y orientación general y las de planeamiento, investigación y capacitación profesional del personal. La oficina del director general no debe intervenir en los trámites iniciales de la declaración y fijación de impuestos, labor que se debe descentralizar y encomendar a las oficinas ejecutivas locales y regionales. En estas oficinas locales es preciso establecer secciones aparte para la determinación de los impuestos que corresponde pagar a los contribuyentes, para su recaudación y para proceder contra los contribuyentes morosos o en casos de evasión de impuestos.

300. Las funciones directivas de supervisión y orientación pueden subdividirse a su vez en las siguientes: preparación y comunicación de instrucciones y manuales de procedimiento; revisión y análisis de los informes de los funcionarios subalternos, y establecimiento de un sistema de visitas de inspección, con criterio constructivo, para ayudar a las oficinas locales y de zona a comprobar si interpretan bien las instrucciones e indicar a la oficina central qué disposiciones reglamentarias, procedimientos o formularios habría que modificar y mejorar. Además, la oficina central tiene otra tarea permanente, que es la de dictar las disposiciones necesarias cada vez que las circunstancias lo requieren, y preparar formularios e instrucciones corrientes en forma de manuales sobre los procedimientos tributarios para las oficinas locales. Asimismo, la oficina central tiene la importante misión de examinar los casos difíciles o de excepcional importancia que le transmiten las oficinas locales.

301. Entre las funciones de la oficina central figuran las de planeamiento e investigación, así como las de establecer programas y las de capacitación del personal. Para la administración de impuestos se requiere una labor continua de investigación y de estadística, y es preciso establecer planes centrales para distribuir por anticipado el trabajo a lo largo del año y preparar los programas especiales de impuestos para regiones o industrias determinadas. El trabajo de investigación y de estadística proporciona la base para el examen constante de la eficacia del sistema tributario y para el cálculo de los impuestos y la previsión de los ingresos con fines presupuestarios.

302. Por lo que se refiere a la administración y la formación profesional del personal, la oficina central tiene deberes especiales. Para la administración del sistema de impuestos, sumamente descentralizada, se necesitan en todo el personal una competencia y una integridad extraordinarias. Al ingresar en el servicio se requiere una formación básica, pero el proceso de formación no se interrumpe durante toda la carrera, ya que constantemente cambian las circunstancias, se dictan nuevas disposiciones y se establecen nuevos procedimientos tributarios. Además, para lograr competencia e integridad en un sector tan lleno de tentaciones como éste hay que establecer normas de reclutamiento muy elevadas y dar al personal seguridad en el empleo y una buena remuneración. Uno de los primeros departamentos que deben ser objeto de consideración por parte de los gobiernos que emprenden la reforma de su sistema de administración del personal es el departamento de impuestos, porque como resultado inmediato de la honradez y capacidad de su personal cabe esperar el aumento de los ingresos y de la eficacia de la administración. En verdad, el empleo de jornada parcial y el doble empleo, que crean conflictos de intereses y problemas de doble lealtad, deberían estar prohibidos en el departamento de impuestos.

303. En el caso de la administración de impuestos es preciso establecer un procedimiento especial de apelación. Suele existir dentro del departamento un sistema de apelación contra las decisiones de un funcionario subalterno; pero además de esto, en la mayoría de los países existe un procedimiento, de índole jurídica, de apelación ante los tribunales especiales, generales o administrativos.

I. LOS PROBLEMAS TRIBUTARIOS DE LAS AUTORIDADES LOCALES Y LOS INGRESOS ASIGNADOS A FINES DETERMINADOS

304. Los gobiernos de los Estados o las provincias y las autoridades locales o municipales necesitan ingresos adecuados y seguros para desempeñar las funciones que se les han asignado. Muchos países tratan de traspasar toda una serie de facultades a las autoridades locales, pero esta intención queda invalidada si no se les proporcionan los ingresos necesarios. En general, cuando estas autoridades establecen y recaudan sus propios impuestos, se les debería asignar un sector impositivo o una fuente tributaria que no venga a duplicar los del gobierno nacional. Por ejemplo, podrían asignárseles, a ellas exclusivamente, los impuestos sobre los bienes raíces o la contribución territorial.

305. Cuando se considera conveniente que el gobierno nacional sea el único órgano del país que impone y recauda impuestos, los Estados y los municipios deben tener la seguridad de que recibirán del gobierno central, como derecho propio y por concepto de "participación en los impuestos", una suma determinada de éstos que les permita cumplir, por económicamente que sea, las principales funciones que se les han asignado. Además de estas asignaciones globales fijas para fines generales, se les deben conceder subsidios o subvenciones para proyectos especiales de capital y para la ejecución de determinados programas, siempre y cuando demuestren que los necesitan. En algunos países las autoridades locales son las recaudadoras de los impuestos, y comparten los ingresos procedentes de ellos con el gobierno central.

306. Siempre que se pueda se deben evitar las cuentas especiales y los ingresos especialmente asignados a fines determinados, y en todo caso su existencia debe quedar reducida al mismo imprescindible. En el sistema de las cuentas especiales o los impuestos reservados o especialmente asignados se limitan concretamente los fines y las funciones de gobierno para los cuales pueden gastarse los ingresos procedentes de un tipo de impuesto determinado. Una serie de impuestos reservados para fines determinados tiende rápidamente a perder utilidad, porque la necesidad de ciertos tipos de gastos cambia de un año para el otro. El gobierno se encuentra entonces, al hacer su presupuesto, con un sobrante de ingresos en una cuenta especial que no puede utilizar para satisfacer necesidades del momento y urgentes. Un buen principio de administración presupuestaria y financiera es establecer una clara separación entre los ingresos y los gastos, para que el presupuesto sea lo más flexible posible y se puedan satisfacer con él las cambiantes necesidades de una economía en rápida evolución.

Capítulo 10

INVESTIGACION Y PLANEAMIENTO

A. LOS ELEMENTOS DEL PROCESO DE PLANEAMIENTO

307. Puede decirse que el planeamiento es el proceso de preparación de programas a largo plazo para el desarrollo económico y social de un país. En su sentido más extenso, suele ser un esfuerzo por elevar el nivel de vida y de competencia y bienestar social mediante la utilización cabal y coordinada de todos los recursos materiales y humanos de un país. Es el proceso de determinación de los objetivos económicos y sociales nacionales para el futuro, con el objeto final de enriquecer las condiciones de vida y de actividad del ser humano. Es el medio por el cual se utilizan el saber, la inteligencia y los conocimientos técnicos de un país para formular programas para su futuro desarrollo y evolución. En cuanto a su metodología, es un arco tendido entre la determinación de la realidad y la formulación de una política.

308. El planeamiento tiene muchos aspectos: económico, social, administrativo, físico y aún otros más. Es tarea que puede llevarse a cabo en todas las esferas de las actividades humanas, pero que tiene especiales connotaciones en el ámbito del gobierno. Reviste singular importancia en los países en vías de desarrollo, donde el gobierno casi siempre ha de cuidar de utilizar aceleradamente los recursos humanos y materiales del país. Los programas a largo plazo, establecidos según un orden de prioridad bien estudiado, son de un valor incalculable para los países en vías de desarrollo que no pueden permitirse perder tiempo ni desaprovechar sus recursos humanos o materiales. Y como el planeamiento, por lo que se refiere al orden cronológico y a la especificación de los programas y proyectos que han de tratar de realizarse, es más preciso que las vagas declaraciones generales de anhelos de mejora y desarrollo, se convierte en un ejercicio en el que los participantes van adquiriendo cada vez más competencia a medida que lo practican año tras año. El planeamiento sólo es útil en la medida en que se ajuste a la realidad y en que es

factible su realización, y está de tal suerte intimamente vinculado con la administración pública.

309. En relación con el balance de los recursos nacionales, el planeamiento tiende a ser a largo plazo, y suelen ser objeto del mismo las inversiones, la acumulación de capital y los programas sociales de valor perdurable, que hacen aumentar las existencias o la productividad nacionales. El planeamiento tiene consecuencias fiscales importantes, y las etapas anuales de su ejecución deben reflejarse en el presupuesto nacional, pero generalmente conciernen a empresas cuya realización excede del ciclo presupuestario anual y que tienen carácter de inversiones o de formación de capital.

B. EL PLANEAMIENTO EN RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

310. El planeamiento nacional coordinado, en que la iniciativa la toma principalmente el gobierno, es una técnica relativamente moderna. Como depende mucho de la doctrina social y política de un país, puede estar muy centralizado o descentralizado. Está centralizado cuando los planes detallados se preparan en el centro del país y la ejecución de los planes está estrechamente vigilada por las autoridades centrales. Pero en otros países, el proceso de planeamiento, tanto en la etapa de preparación de los planes como en la de su ejecución, puede hallarse muy disperso entre los organismos regionales y locales e incluso entre el sector privado, dejando un amplio margen para la opción y la iniciativa.

311. En este último caso, el proceso de planeamiento entrañará la determinación, previo estudio, del sentido general que ha de darse al desarrollo del país. Comprenderá la formulación de programas y normas que estimulen, más bien que obliguen, a aceptarlos a los grupos que ejercen la iniciativa local y privada. En este caso, se confía mucho más en la libre opción de las inversiones y en el juego libre del mercado. Se emplean incentivos indirectos, como, por ejemplo, las disposiciones sobre aranceles e impuestos, los gastos públicos, el establecimiento de tipos de interés y redescuentos, la concesión de préstamos y subsidios, para fomentar el desarrollo de determinados sectores y para regular indirectamente la iniciativa privada y local en bien de la nación.

312. Como el proceso de planeamiento tiene grandes ramificaciones que se extienden a todos los aspectos de las actividades y los conocimientos humanos, este estudio sólo puede referirse al mismo en términos generales, y especialmente en su relación con el gobierno y con la administración pública. Las grandes decisiones definitivas con respecto al planeamiento nacional son las más importantes que puede tomar un país, y deben ser adoptadas en las más altas esferas políticas.

313. Pero el moderno planeamiento debe basarse en la determinación de los hechos y en proyecciones hechas por expertos. Para que la labor de planeamiento se base en la realidad, debe ser efectuada en gran parte por un servicio civil de carrera permanente de gran competencia profesional, técnica y administrativa, que pueda indicar lo que es factible y de qué manera hay que llevarlo a cabo. Muchos países emplean para el proceso de planeamiento a expertos nacionales y extranjeros, a título temporal, pero el buen resultado de

su labor depende del grado en que el país ha formado sus propios cuadros de analistas y administradores, que pueden ayudarlos y que realicen la labor de análisis, formulación y ejecución de los planes.

314. Al trazar la estructura administrativa de un gobierno debe cuidarse de que pueda disponerse en tres niveles principales de unidades de planeamiento y de personal experto en esa materia. Este tipo de trabajo de "estado mayor", que consiste en desempeñar funciones de asesoramiento (véase el párrafo 26 del capítulo 2) es de fundamental importancia, tanto en el nivel ministerial como en el departamental. Y en los regímenes federales se necesita personal de planeamiento en los estados y en el plano local. Este personal provendrá de muchos campos especializados y técnicos: económico, social, estadístico, científico y administrativo.

315. Pero el personal de planeamiento necesita algo más que conocimientos técnicos en un determinado campo de especialización. Necesita capacidad analítica y dotes de inteligencia que le permitan llegar a conclusiones acertadas y bien fundadas. Necesita pericia para reunir e interpretar datos concretos. En los planos más elevados, el planeamiento implica multitud de consultas y un alto grado de coordinación de datos y recomendaciones. Es preciso que el personal conozca las técnicas del trabajo de las conferencias, sepa cómo se prepara un orden del día o programa de temas, cómo se dirige una reunión y cómo se redactan las actas. Se necesita una mente clara, capacidad para resumir datos y conclusiones para presentarlos a ministros que están muy ocupados, facilidad de palabra y para expresarse por escrito. Porque el funcionario de planeamiento de los niveles más elevados es algo más que un técnico: es el coordinador y el conciliador de ideas y de información.

C. LA ASISTENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL PROCESO DE PLANEAMIENTO

316. Los expertos de las Naciones Unidas han destacado la importancia del proceso de planeamiento en las distintas áreas. Mucho de lo que a continuación se expone está basado en sus observaciones y conclusiones. Las Naciones Unidas y sus organismos especializados han prestado asistencia y asesoramiento, enviando expertos y concediendo becas para estudios en el extranjero al personal nacional. En determinadas esferas, como las relativas a estadística, estudios económicos y sociales, estudios agropecuarios, sanidad, trabajo y mano de obra, recursos naturales, educación, desarrollo regional y vivienda y urbanismo— para no citar más que unas cuantas— estos organismos han señalado insistenteamente la importancia del proceso de investigación y planeamiento como un preludio necesario para las decisiones acertadas y la aplicación coordinada de una política ³⁰.

317. En los siguientes párrafos del informe de un experto se ofrece un buen ejemplo.

"... No se puede lograr un rápido incremento de la producción de

³⁰ Véase *Introducción a la administración pública en la política de desarrollo*, 12 de diciembre de 1957 (TAA/LAT/17). (Estudio preparado por el Sr. E. Tejera Paris).

un país si el gobierno no realiza una labor considerable de planeamiento o preparación de programas...

"La elaboración de planes, generalmente en forma de programas quinquenales de gastos públicos, en particular para la formación de capital, ha venido a ser en muchos de los países en vías de desarrollo el procedimiento admitido en virtud del cual los organismos gubernamentales responsables deben mirar al porvenir, determinar sus objetivos a largo plazo y establecer cierto orden de prioridad para la ejecución de los proyectos, teniendo en cuenta las probables demandas de los diversos sectores de la economía. Los programas de los diferentes organismos gubernamentales suelen ser coordinados por una oficina central de planeamiento, habida cuenta del total de los recursos financieros disponibles".

D. LA INVESTIGACIÓN Y LA ESTADÍSTICA COMO BASES PARA EL PLANEAMIENTO

318. En esta era tecnológica es preciso hacer una labor de investigación y disponer de estadísticas bien compiladas, elaboradas y publicadas que proporcionen los datos fundamentales que han de servir de bases para proceder a un buen planeamiento y para tomar decisiones acertadas con respecto al desarrollo nacional. En realidad, una de las características que distinguen a la administración moderna es que las decisiones que en ella se adoptan se basan cada vez menos en conjeturas y opiniones y cada vez más en los hechos científicamente establecidos en la investigación y el análisis. Por lo tanto, un conocimiento básico de los métodos estadísticos y de investigación es parte fundamental de la preparación de un buen funcionario moderno de carrera.

319. La amplitud y los detalles de las estadísticas que se necesitan varían, naturalmente, de un país a otro. Se ha observado que las estadísticas necesarias en las sociedades industriales y urbanas no son generalmente las apropiadas para que puedan ser utilizadas en países económicamente menos desarrollados. Por ejemplo, las series estadísticas relativas al empleo, desempleo, salarios, producción industrial y precios por mayor son más informativas en los países donde hay una bolsa de trabajo organizada que abarca a la mayor parte de la mano de obra, una economía monetaria establecida, un sistema de mercados de productos básicos y una clase de hombres de empresa. Pero son menos apropiadas e informativas los países donde las principales actividades productivas son el cultivo de pequeños predios agrícolas y la artesanía o pequeñas industrias domésticas³¹. Para el planeamiento y la ejecución de

³¹ Report and proceedings of the United Nations Seminar on Statistical Organization, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 53.XVII.2., págs. 10-11. Véanse otras referentes en la página 167 A.

Véase asimismo el *Manual de Organización Estadística*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 54.XVII.7.

Véase también la lista de Informes estadísticos y Estudios de métodos publicados por la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, en que figuran, entre otras, las siguientes obras: *Yearbook of national accounts statistics - 1959*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 60.XVII.3; *Demographic Yearbook - 1959*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 59.XIII.1, y *A short manual on sampling - Volume I. Elements of sample survey theory*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 61.XVII.3 (Vol. I).

los programas de casi todas las funciones importantes de gobierno se necesitan estadísticas. También se necesitan servicios generales de estadística que hagan censos periódicos de población o de la industria, y en algunos países existe una oficina central de normas estadísticas que coordina y perfecciona la labor de los demás servicios estadísticos.

320. Pero la labor de los servicios estadísticos hay que completarla con la de investigación y estudio de muchos de los aspectos físicos y humanos del país. Para el levantamiento de mapas y los estudios topográficos, geodésicos y de los recursos se necesitan técnicos y equipo muy especializados; lo mismo puede decirse con respecto a los recursos hidráulicos, drenaje y riego, así como en lo relativo al planeamiento regional y al urbanismo y a la organización de los servicios de salud pública, de educación y sociales. Los países en vías de desarrollo que deciden emprender estudios preparatorios para un plan de inversiones destinado al desarrollo solicitan con frecuencia creciente la asistencia del Fondo Especial de las Naciones Unidas.

E. LA COORDINACIÓN COMO BASE PARA EL PLANEAMIENTO

321. El proceso de planeamiento requiere continuas consultas entre quienes proponen y preparan los planes y aquellos que con su experiencia, conocimientos y servicios han de ayudar a ejecutarlos. Cuando se trata de proyectos en que interviene un solo ministerio pueden bastar las entrevistas y el examen en común con carácter extraoficial, pero si se trata de grandes proyectos nacionales en que participa más de un ministerio es preferible alguna organización oficial de planeamiento. El objeto de tal organización es mantener informados a todos los interesados y lograr que aporten al planeamiento su mayor contribución posible, y cuando se trata de programas nacionales, estudiar las necesidades teniendo en cuenta los recursos de que se dispone y proponer los proyectos a que ha de darse preferencia. He aquí el parecer de un experto a este respecto.

"La coordinación efectiva del planeamiento, especialmente cuando interesa a diferentes ministerios, no es el problema menos importante. Para tal coordinación suele ser necesario que se comprenda el nexo directo que existe entre cuestiones que a primera vista puede parecer que no tienen relación entre sí. Será preciso crear unidades de planeamiento en algunos de los más grandes ministerios ejecutivos".

322. La oficina encargada de la coordinación central de la labor de planeamiento debería trabajar en estrecha cooperación con la oficina nacional del presupuesto y el ministerio de hacienda. Las funciones y los deberes de cada uno de ellos deberían estar claramente definidos. Pero en realidad, la oficina de coordinación debería ser un elemento importante de la secretaría del gabinete o de la oficina del jefe del poder ejecutivo. Para que su labor sea eficaz, la oficina central de planeamiento debe ser parte de la organización encargada de la coordinación general de todas las ramas de gobierno. Hoy en día se tiende cada vez más a agrupar los servicios administrativos y técnicos centrales del gobierno en una secretaría de gabinete o en la oficina ejecutiva del presidente.

323. La oficina central de planeamiento y coordinación deberá estar organizada de manera que pueda ayudar a todos los ministerios y organismos gubernamentales a desempeñar eficazmente las funciones siguientes:

- a) Compilación y análisis de datos generales acerca de los recursos humanos y materiales del país;
- b) Preparación de estudios básicos sobre problemas especiales, como los de formación profesional y utilización de la mano de obra, tasas de inversiones de capital, etc., que pueden ser necesarios para la ejecución de los planes;
- c) Formación de planes para la mejor utilización de los recursos;
- d) Intercambio de información sobre planeamiento entre todas las dependencias de los ministerios, de manera que ningún departamento u organismo adopte decisiones ignorando la existencia de otros planes o en competición con las actividades de otro departamento;
- e) Conciliación de los planes para cada zona, región o función de gobierno, los unos con los otros y todos ellos con el programa general, y sincronización de su ejecución;
- f) Preparación de planes de operaciones y asignación de proyectos de trabajos concretos para el cumplimiento del programa nacional.

324. Debe hacerse una advertencia acerca del establecimiento de oficinas centrales de planeamiento, y es la siguiente: que si bien deben tener un sentido de la realidad y de la viabilidad de los proyectos, no deben asumir ninguna función que releve de su responsabilidad a los ministerios y departamentos. El proceso total de planeamiento requiere muchos tipos de conocimientos especiales: estadísticos, económicos, sociales y demás. Pero al departamento encargado de la ejecución del plan debe corresponderle el campo más vasto de decisión que sea posible, y las consultas con el departamento son esenciales en cada etapa del proceso de planeamiento. Un experto con gran experiencia en la materia ha dicho lo siguiente:

"La realización de los planes no puede llevarse a cabo satisfactoriamente si no se ha consultado con los encargados de la ejecución durante la fase preparatoria. Hay que dar a todas las partes interesadas todas las oportunidades posibles de colaborar en el planeamiento desde las etapas iniciales".

La consulta con los ministerios y sus órganos asesores también hace que los planes nacionales reflejen las necesidades y los intereses de los pueblos mismos.

F. EL PERSONAL DE LA OFICINA CENTRAL DE PLANEAMIENTO

325. Cuanto más vasto sea el interés de un gobierno por el desarrollo económico y social, mayor será la variedad de los expertos que intervengan en el planeamiento: economistas, estadígrafos, sociólogos, ingenieros, médicos, educadores, para nombrar sólo a unos cuantos. Pero es preciso recordar que no hay ninguna ciencia o tecnología que sirva de modo preeminente para el proceso de planeamiento. Y el personal de planeamiento capacitado es escasísimo en el mundo entero. La responsabilidad y las decisiones finales en lo que se refiere al planeamiento nacional son esencialmente políticas, los elementos detallados del plan son de orden técnico, y la coordinación de los programas es administrativa.

326. El personal de las oficinas de planeamiento debe estar formado por funcionarios administrativos y técnicos capacitados y con experiencia. El personal administrativo debe adquirir los conocimientos técnicos necesarios para comprender las cuestiones técnicas correspondientes, y si alguno de sus miembros hubiera estado anteriormente dedicado a un trabajo científico o tecnológico análogo, tal antecedente sería una ventaja, siempre y cuando sea capaz de no detenerse en los detalles y de dar principal importancia a la necesidad de coordinación. El personal de carrera de las oficinas centrales de planeamiento necesita tener una visión general y no especializadaa de los problemas. Necesita asimismo poseer aptitudes para la negociación y la coordinación, tanto como conocimientos técnicos. En el siguiente párrafo del informe de un experto se señala claramente lo necesaria que es la formación profesional del personal.

"Claro está que el planeamiento no es una cuestión que interese sólo a los técnicos; los miembros del personal administrativo tienen también que aportar una contribución, pero una buena base de conocimientos técnicos constituye para ellos una ventaja tan grande como para el técnico. Para que el gobierno cuente inmediatamente y en el porvenir con el personal adecuado para el planeamiento, los funcionarios administrativos y técnicos deben recibir una formación especial: nadie debe emprender una labor de planeamiento si sólo cuenta con los conocimientos empíricos que proporciona la experiencia".

327. La excesiva especialización de los expertos puede ser muchas veces un obstáculo más bien que una ventaja para la labor de planeamiento central, en que fundamentalmente hay que tener en cuenta la situación general. Los planificadores de las oficinas centrales no deben caer en la tentación de preocuparse por los detalles. Además, una importantísima finalidad del planeamiento central es la de moderar el entusiasmo de los diversos organismos y de su personal por la especialización de su labor, favoreciendo en cambio que se forme un juicio y se establezca un plan equilibrado de desarrollo nacional. Es por tanto esencial que el personal del organismo de planeamiento sea seleccionado de entre una variedad de especialistas y de personas con experiencia general en los campos de la administración, de la economía y de la investigación social.

328. El éxito del planeamiento dependerá en último término de que se reconozca que el planeamiento es un proceso continuo y de que quede integrado en el procedimiento que se sigue para tomar las decisiones. Por consiguiente, es preciso situar las oficinas de planeamiento centrales y ministeriales en los planos más elevados, para que haya una estrecha colaboración entre ellas y los altos funcionarios que tienen que tomar las decisiones finales.

G. OBJETIVOS Y PRIORIDADES DEL PLANEAMIENTO

329. En los países que intentan cambiar rápidamente y lograr un rápido desarrollo, pero que tienen pocos recursos y poco personal capacitado, el planeamiento es la base para establecer unos objetivos nacionales y un orden de prioridad entre las diversas actividades. Conviene recordar a este respecto los seis programas prioritarios señalados en 1952 por el Consejo Económico y

Social en su resolución 451 (XIV) a los países en vías de desarrollo, y que son los siguientes:

a) Aumento de la producción de alimentos y mejoramiento de su distribución, lo cual supone, entre otras cosas, el aprovechamiento de las zonas áridas, la realización de la reforma agraria y la lucha contra las enfermedades de las plantas y de los animales;

b) Aumento de la productividad industrial, lo cual supone, entre otras cosas, la formación de los trabajadores, el perfeccionamiento de las técnicas, la utilización de los recursos naturales y el estudio de los medios adecuados para financiar los programas de desarrollo económico;

c) Aumento del empleo y estabilidad económica, lo cual supone, entre otras cosas, el fomento de medidas para combatir la inflación y la deflación y el fomento del comercio internacional (fomento de la exportación de bienes de capital a los países en vías de desarrollo);

d) Aceleración de la ejecución de programas de bienestar social, de seguridad social y de higiene pública, lo cual supone, entre otras cosas, la construcción de viviendas, el desarrollo de la comunidad, el mejoramiento de las condiciones de trabajo y los programas de protección a la familia y a la infancia;

e) Desarrollo de la educación y de la ciencia, lo cual supone, entre otras cosas, el establecimiento de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria, la educación fundamental para adultos fuera de las escuelas, la educación para un mejor conocimiento internacional y la investigación científica;

f) Formulación de los derechos humanos y fomento de su más amplia observancia, lo cual supone, entre otras cosas, la supresión del trabajo forzoso y de las restricciones a la libertad de información.

330. En estos grupos de actividades se señalan muchos aspectos del desarrollo económico y del mejoramiento social, pero no se ha pretendido enumerarlos por orden de importancia.

331. Los trabajos para el desarrollo económico y social deben ir acompañados de un desarrollo paralelo de la estructura y el personal administrativos necesarios. El planeamiento sólo es de utilidad si se llevan a la práctica los planes y si la ejecución de éstos puede ser coordinada y sincronizada.

332. En el planeamiento nacional se debe establecer un equilibrio entre la continuidad y la flexibilidad. Un plan de cinco o de siete años puede requerir ser revisado y modificado anualmente para tener en cuenta los acontecimientos que se hayan producido y las nuevas circunstancias. La adopción de un plan o de un programa no es un acto definitivo, ya que los acontecimientos nacionales e internacionales influirán en él y lo modificarán. Debe hacerse un examen periódico de la labor realizada y de la situación existente para poder modificar el plan si es necesario.

333. Cada país debe dar la preferencia que estime conveniente a los distintos elementos que componen su plan nacional. En algunos países se concede principal importancia al mejoramiento de la vida rural y a la difusión de los métodos agrícolas; en otros, a la provisión de servicios públicos, como los de energía eléctrica, transportes, abastecimiento de agua y comunicaciones; en otros predominan los programas de carácter social, como los de salud pública

y educación; y, finalmente, muchos ponen especial empeño en el desarrollo industrial y en la solución de los problemas concomitantes de urbanización y vivienda.

Capítulo 11

LA ADOPCION DE DECISIONES

A. DECISIONES Y OPERACIONES

334. Todas las actividades de un gobierno pueden ser enumeradas bajo los epígrafes de decisiones y operaciones, algunas veces denominadas determinación de la política y ejecución. Aunque estos dos procesos pueden ser estudiados y analizados por separado, en la práctica están intimamente entrelazados. Adoptar una política nacional que no se pueda llevar a la práctica por falta de hombres, dinero, materiales o tecnología puede tener un valor simbólico inmediato, pero a la larga todo ese esfuerzo se traducirá en frustración y censuras. Inversamente, iniciar un programa de operaciones sin haber determinado claramente la política y los objetivos da por resultado una mala organización, una serie de polémicas acerca de los métodos y del financiamiento y la falta de unas normas que permitan evaluar la labor realizada. Las decisiones pueden ser de muy distinto alcance. Hay decisiones que atañen solamente a una persona, a un grupo o a una zona o región del país, y hay decisiones que influyen en toda la economía nacional o en las relaciones del país con otros países. Las decisiones se pueden dividir también en decisiones que se convierten en norma general (como son las decisiones legislativas) y aquellas que consisten solamente en aplicar una regla general a un caso particular.

335. Las decisiones que un gobierno tiene que tomar son innumerables. Decisiones son lo que constituye el trabajo diario de un funcionario, y el procedimiento para adoptarlas es, de por sí, tan importante como la misma decisión adoptada, ya que está vinculado con el complejo problema de las relaciones entre el ministro y los altos funcionarios de carrera, cada uno de los cuales desempeña un papel determinado en su respectivo plano.

336. Se ha escrito mucho, y se sigue escribiendo, acerca de la adopción de decisiones, y se ha estudiado muy detenidamente la cuestión. En estos estudios se tiende a poner de relieve los aspectos psicológicos y sociológicos del proceso. También se está elaborando un procedimiento científico de investigación con respecto a las operaciones, que implica la utilización de métodos matemáticos y la "cuantificación" de los elementos que entraña una decisión. Muchas de las técnicas de investigación de las operaciones son difíciles de aplicar a la labor corriente de la administración pública. Son de especial utilidad, en cambio, si se trata de grandes operaciones muy complejas, con respecto a las cuales se dispone de datos exactos y en las que son posibles las proyecciones. Para aplicar estas técnicas se necesita un tipo de personal, un equipo y una tecnología para computar los resultados que por lo general sólo es dable encontrar en países muy desarrollados. Por estas razones, en los siguientes párrafos se trata tan sólo de los elementos relativamente más simples y de las relaciones tradicionales en el procedimiento para adoptar decisiones

en la administración pública, así como de las soluciones que, según se ha comprobado, facilitan las operaciones diarias de muchos gobiernos.

B. DELEGACIÓN Y APROBACIÓN

337. En todas las capitales del mundo, y especialmente en las de los países que se hallan en vías de desarrollo, la acumulación de trabajo en la oficina del ministro es uno de los problemas críticos de la administración pública. La reacción de los funcionarios subalternos, altos y bajos, ante cualquier asunto que les plantea un problema suele ser con excesiva frecuencia: "Que decida el ministro". Es corriente ver la antesala de los ministros atestada de personas que esperan pacientemente a que se les conceda una audiencia para presentar peticiones y solicitudes. Pero generalmente las cuestiones a que sus solicitudes se refieren se pueden resolver mucho mejor en cualquier otra parte, y el ministro no debería perder tiempo en ellas. Hay muchos ciudadanos que hacen costosos viajes a la capital para ver personalmente al gran hombre, sólo para encontrarse con que tras largas horas o días de espera los envían cortésmente a ver al funcionario subalterno a quien deberían haberse dirigido en primer lugar, que es el que tiene el expediente y el que debe saber algo del asunto. Y con todas esas audiencias, el ministro pierde tiempo y agota su resistencia, de manera que no puede cumplir como es debido las funciones de gobierno que le corresponden. El ministro debe ahorrar su tiempo para poder dedicarlo a cumplir su principal función: tomar decisiones acerca de la política y los programas importantes. Sólo debería decidir con respecto a casos particulares en circunstancias excepcionales, principalmente cuando presentan un nuevo problema y hay que establecer una norma de aplicación general. El ministro de un Estado moderno no puede cumplir sus verdaderas funciones si insiste en seguir representando el anticuado papel de dispensador personal de favores y dádivas. El ministro es el jefe de un cuerpo de expertos que presta servicios imparcialmente bajo el imperio de la ley y con arreglo a un procedimiento establecido.

338. Esas dos funciones de delegación y aprobación se examinan aquí como acciones reciprocas y son la entraña del procedimiento administrativo de tomar decisiones. De nada sirve trazar organogramas en que estén representados los departamentos y las divisiones si no se delega en ellos ninguna función y no se dan a sus funcionarios facultades concretas para actuar en sus respectivos campos de competencia. Esta atribución de facultades supone la delegación y la aprobación. Por "delegación" se entiende la transferencia de facultades para tomar decisiones a funcionarios de categoría inferior en la escala jerárquica. "Aprobación" significa la remisión de los asuntos al funcionario inmediatamente superior para que apruebe la decisión propuesta. También hay una aprobación lateral que es la que corresponde dar a especialistas en cuestiones técnicas. Los funcionarios subalternos deben hacer todo lo posible por adoptar decisiones, pero sólo cuando están seguros de conocer la política del ministro y confían en que sus decisiones serán normalmente apoyadas. El ministro, por su parte, delegará facultades en los funcionarios subalternos precisamente en la medida en que pueda confiar en ellos para que adopten decisiones acertadas y en que han de remitir para aprobación los asuntos que

entrañen una decisión de orden político. Estos asuntos serían los de índole excepcional o nueva, los de gran importancia política o administrativa, o los que entrañan problemas especiales de relaciones con organismos que no pertenecen al ministerio.

C. LA ADOPCIÓN DE DECISIONES Y LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA

339. Un buen procedimiento para adoptar decisiones debe estar basado en la cooperación de los funcionarios políticos del gobierno —los ministros— y los funcionarios de carrera. Aunque las condiciones difieren mucho de un país a otro, se ha comprobado que la gran mayoría de las decisiones que se toman a diario en los asuntos públicos las pueden tomar los funcionarios de carrera y, en realidad, son ellos los que deben tomarlas si se quiere que se hagan las cosas.

340. El funcionario principal de enlace entre el ministro y su ministerio será el secretario permanente o, si no existe este jefe administrativo único, los jefes de los diversos departamentos o divisiones. Estos funcionarios tienen una especial responsabilidad, porque una vez que el ministro ha delegado en ellos facultades para resolver todos los asuntos, salvo los más importantes, a ellos incumbe principalmente la tarea de remitir las cuestiones excepcionales o importantes al ministro para su resolución. Por lo tanto, lo fundamentalmente importante es que tengan un claro concepto de su responsabilidad ante el ministro. En un informe relativo a un país se describe el papel del secretario permanente de un ministerio de la manera siguiente:

"El secretario permanente es el principal asesor del ministro. Debe cuidar de que se disponga de toda la información necesaria para la adecuada consideración de la política iniciada por el ministro, y con sus conocimientos y su experiencia, y los del personal de su ministerio, debe contribuir a la elaboración de esa política. Debe mantener al ministro informado de todos los acontecimientos importantes que se producen en su ministerio y en los demás ministerios.

"Para desempeñar estas tareas debe trabajar en estrecha relación con el ministro y tratar de conocer su pensamiento. Sólo puede dar consejos desinteresados basados en todos los hechos y las consideraciones pertinentes si conoce perfectamente los objetivos del ministro y su criterio con respecto a los problemas del departamento".

341. Para esto se necesita una persona capaz, que aunque no sea un político tenga sentido político, es decir, conozca y comprenda el medio político en que el ministro tiene que trabajar. Debe ser capaz de advertir en el curso del trabajo diario cuáles son las cuestiones que tienen importancia política o un carácter contencioso, así como prever los obstáculos que se opondrán a la adopción de una política y de preparar a su ministro para salvarlos.

D. LA ADOPCIÓN DE DECISIONES Y EL MINISTRO

342. En algunos países todavía no se han aceptado estos principios de delegación de funciones. Por lo tanto, en esos países un alto funcionario político tiene que tomar todas las decisiones, incluso, por ejemplo, las relativas al

nombramiento de un empleado temporero de muy poca categoría o a la compra de un nuevo cesto para papeles. Las circunstancias que pueden motivar esta actitud se explican en los siguientes párrafos de un informe relativo a un país.

"Cuando se logró la independencia, los políticos tenían grandes dudas acerca de hasta qué punto se podía confiar en que los funcionarios públicos apoyarían al nuevo gobierno y ejecutarían sus planes. Estas dudas eran perfectamente comprensibles, porque las nuevas circunstancias eran completamente diferentes de las anteriores.

"En las nuevas circunstancias de independencia correspondía a los representantes elegidos del pueblo decidir la política. Parece que había una tendencia a suponer que esto implicaba que todas las decisiones, de la índole que fuesen, debían ser tomadas por los ministros. Como consecuencia de ello, los altos funcionarios públicos no tenían las facultades que deberían corresponderles ni la responsabilidad que podría esperarse en cuanto a la aplicación de la política del gobierno. En cambio, muchas cuestiones que debían ser decididas por los funcionarios eran y siguen siendo remitidas a los ministros para que ellos decidan".

Pero las consecuencias, tal como aquí se describen, son sin embargo serias en cuanto se refiere a la eficaz administración de los negocios públicos. Esta concentración de autoridad en manos del ministro retrasa el despacho de los asuntos de su departamento y, lo que es aún peor, acumula sobre él tantas cuestiones de poca importancia, que no puede atender a las que verdaderamente la tienen.

343. Aun cuando un ministro, al ocupar su puesto, esté decidido a delegar todas las facultades posibles para tomar decisiones, se encontrará con que durante los primeros meses tendrá que tomar él mismo muchas de ellas ³². No puede delegar confiadamente facultades para tomar decisiones importantes mientras no haya pasado cierto tiempo y se haya enterado de los problemas de su ministerio, haya formulado su política, se la haya comunicado a sus subordinados y haya podido apreciar la capacidad de éstos para asumir responsabilidades. No obstante, un nuevo ministro hará bien en empezar a delegar facultades lo antes posible. Debe esperar que sus subordinados tomen algunas decisiones que no coincidan por entero con su manera de pensar, y cuando así suceda debe señalárselo, pero no debe revocar la delegación de facultades que ha concedido cada vez que se presenta una queja, a menos que se trate de un asunto grave y se hayan dado verdaderas muestras de incompetencia.

344. Una de las soluciones que se han adoptado ha sido la de nombrar como altos funcionarios a unas cuantas personas no pertenecientes al servicio civil de carrera, de las que se sabe que comparten las opiniones políticas del ministro. Otra es la de nombrar a los ministros y a sus colaboradores principales teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos y no solamente por razones políticas. Mientras no haya quedado firmemente establecida la tradición de la neutralidad del servicio civil de carrera, puede ser conveniente

³² Véase Young, J. D., *Taking over a new executive post*, Bruselas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1952.

nombrar a algunos de los colaboradores del ministro por razones políticas o personales, para poder estar seguros de que la administración responderá convenientemente a la formulación y la ejecución de la nueva política. Pero la experiencia ha demostrado muchas veces que esta práctica, cuando se la exagera, puede desmoralizar a los funcionarios de carrera. Una vez que el servicio civil de carrera esté ya bien establecido sobre la base del mérito y mantenga una absoluta neutralidad política como parte natural de su papel y sus funciones, la necesidad de colaboradores políticos en el despacho de los ministros se reducirá notablemente.

345. Para crear un sentimiento de confianza y fomentar el espíritu de decisión e iniciativa, conviene que el ministro apoye y defienda a sus subordinados siempre que justificadamente pueda hacerlo. Si no lo hace, se le remitirán nuevamente para su resolución los pequeños problemas. Es preciso, asimismo, que convenza a sus subordinados de que el hecho de que despidan oficiosamente con él las cuestiones de política antes de tomar una decisión no habrá de considerarse como una muestra de debilidad de su parte ni habrá de tener malas consecuencias para su carrera.

346. En este problema de delegación y aprobación, lo mejor es que el ministro y los funcionarios de carrera se reúnan a menudo para discutir los asuntos del ministerio con ánimo constructivo, y así vayan comprendiéndose mutuamente y se vaya estableciendo entre ellos una buena relación de trabajo.

E. APROBACIÓN MÚLTIPLE

347. Todos los gobiernos han de hacer frente al problema de las aprobaciones múltiples, las cuales constituyen garantías necesarias y aceptadas en la administración pública, que se requieren también en las grandes empresas comerciales. Pero si el procedimiento de la aprobación múltiple de las decisiones administrativas no está bien definido y coordinado, puede degenerar en un sistema de múltiples demoras y de inacción.

348. Es de rigor la aprobación múltiple cuando la medida o decisión que se propone requiere el estudio, dictamen y aprobación de varias oficinas entre cuyo personal hay varios tipos de especialistas. Dada la gran complejidad de los asuntos en que interviene un Estado moderno, este procedimiento es necesario para cerciorarse de que los departamentos gubernamentales observan las normas generales de política y ejecución establecidas por la ley y puestas en práctica por las autoridades políticas, y de qué además se han estudiado todos los aspectos técnicos y políticos de la cuestión. Así, por ejemplo, un proyecto de construcción de una nueva carretera puede requerir múltiples aprobaciones acerca de diversas cuestiones como, por ejemplo, las relativas al planeamiento, trazado, financiamiento, empleo de personal, contratación de los trabajos y compras, cuestiones legislativas y contabilidad, y suele ser necesario consultar a organismos encargados de cuestiones que guardan relación con el proyecto, como los que se ocupan de abastecimiento de agua y energía eléctrica. En todos estos trámites, el departamento de carreteras o el ministerio de obras públicas deben coordinar los diversos elementos técnicos con arreglo a las normas generales aprobadas por un grupo de especialistas. El jefe del departamento puede incluso necesitar la aprobación y la rú-

brica de varios especialistas para una respuesta a una carta relativamente sencilla en que se le haga alguna pregunta, antes de poderla firmar confiadamente.

349. Cuando una decisión entraña la colaboración de personal administrativo con el personal técnico o científico se presenta un problema especial. El médico, el ingeniero o el hombre de ciencia que trabajan para el gobierno tienden a creer que el funcionario administrativo no entiende sus problemas y adoptan una actitud demasiado rígida con respecto al personal, el dinero y el material que necesitan para su trabajo. El administrador, por su parte, tiende a pensar que el hombre de ciencia es insaciable en sus demandas y lento en presentar resultados. Aunque no se puede dar una solución uniforme para este problema, en esta era de la técnica es esencial que los administradores y los hombres de ciencia lleguen a entenderse y tengan una actitud de mutua tolerancia.

350. Se han encontrado varios sistemas para aprovechar las ventajas del procedimiento de la aprobación múltiple, evitando al mismo tiempo demoras excesivas. Aunque cada país tiene que encontrar la solución adecuada a su propia estructura y a sus necesidades, cabe sugerir los métodos siguientes que pueden ser únicamente aplicados:

a) Encomendar las funciones de coordinación al jefe del departamento o de la división, y asignar a uno de sus ayudantes la tarea de seguir la marcha de cada asunto. En una administración dinámica, uno de los principales deberes del funcionario administrativo de categoría superior es el de cuidar de que cada asunto, grande o pequeño, siga su curso hasta la conclusión y de que los diversos especialistas a que se recurre en el proceso de aprobación múltiple no causen demoras innecesarias;

b) Definir por escrito los deberes concretos y la esfera de competencia de cada funcionario especializado, de manera que no se extralimite;

c) Tratar de que los diversos funcionarios especializados se reúnan de vez en cuando en conferencias oficiales para obviar dificultades y evitar el papeleo y el tener que enviar una multitud de memorándum de oficina a oficina. A veces se puede consultar un pequeño detalle por teléfono. También se debe incitar a los funcionarios a que discutan oficiosamente con sus superiores los problemas nuevos o excepcionalmente complicados, antes de dar su opinión definitiva por escrito.

d) Cuando hay que discutir problemas importantes con carácter más oficial, tratar de que se establezcan buenos procedimientos para el trabajo de las comisiones, de que se aprenda cómo se preside una comisión, de formar a un funcionario para que actúe como secretario y sepa hacer las actas, y de que el orden del día y los documentos de las reuniones estén técnicamente bien preparados;

e) Establecer un método de examen simultáneo por parte de los diversos funcionarios que intervienen, enviando a cada uno de ellos una copia de la propuesta de que se trate, con lo cual se evitarán las semanas de demora que origina el lento y consecutivo paso de un documento o un expediente de un despacho a otro;

f) Cuando sea necesario, preparar una serie de gráficos de tramitación que muestren los pasos que hay que dar para tomar una decisión en cada tipo

de trabajo. En muchos casos este análisis permitirá eliminar revisiones y trámites innecesarios, que no son sino repetición de los mismos, y se mejorarán mucho los sistemas.

F. CONSULTAS Y AUDIENCIAS

351. Los gobiernos recurren cada vez más al procedimiento de las consultas y las audiencias antes de tomar decisiones. Para ello existen razones técnicas y administrativas, así como razones políticas. El gobierno llama a consultores, individualmente o por grupos, cuando se propone llevar a cabo un proyecto técnico de gran complejidad o magnitud, y de ese modo disfruta de la ventaja del asesoramiento de expertos, que acaso no esté en condiciones de emplear de manera permanente ³³.

352. Pero también son útiles las consultas y las audiencias de orden menos técnico, especialmente si se trata de adoptar una medida radical. Si ha de inundarse una zona al construir una represa o si hay que adquirir terrenos para construir una carretera, suele ser aconsejable una audiencia pública para explicar la situación a los ciudadanos a quienes atañe la medida y que ellos puedan exponer su parecer. Estas discusiones dan a los ciudadanos la sensación de que participan en la solución de un problema cívico, y así comprender mejor lo que se trata de hacer y el porqué. A veces, los ciudadanos pueden sugerir procedimientos que harán más aceptable para la comunidad una medida de este género.

353. Los representantes de las asociaciones profesionales y de los grupos cívicos, industriales y obreros organizados agradecen también que se les oiga cuando se están preparando nuevos reglamentos o leyes que interesan a sus industrias y profesiones. Al gobierno le son útiles estas consultas. En muchos casos se le sugerirán buenas ideas, y obtendrán más comprensión y cooperación invitando a esos representantes y a otras personas calificadas a exponer su parecer antes de dictar oficialmente una medida. Debe quedar entendido que estas audiencias sólo son de carácter consultivo.

354. Las audiencias y las consultas son especialmente útiles cuando el asunto de que se trata es de carácter local o regional, y si se las lleva a cabo adecuadamente constituyen un buen medio para que los funcionarios públicos comuniquen y expliquen los nuevos proyectos y procedimientos. Muchos ayuntamientos siguen este sistema.

G. COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA GENERAL

355. Tal vez lo más importante en el proceso por el cual se adoptan las decisiones es la coordinación de la política general que atañe a más de un ministerio. Muchos programas de desarrollo tienen que ser planeados y ejecutados conjunta y coordinadamente por muchos departamentos diferentes. Por lo tanto, es esencial que en lo más alto de la estructura gubernamental existe un

³³ Véase *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XXIV, núm. 3, págs. 418 a 420: "Report of the 1958 Liège Round Table, session on hearings and consultation procedure in public administration", Bruselas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1958.

órgano o autoridad central que determine la política nacional, coordine la formulación de los programas legislativos y administrativos vinculados con ella y coordine asimismo la labor de los distintos órganos de gobierno para poner en práctica esa política.

356. Este órgano es especialmente importante en los países en que los ministerios no tienen la costumbre de colaborar entre sí y de cambiar información, sino donde, por el contrario, el rígido departamentalismo acentúa las distinciones más que pone de relieve los propósitos comunes a la mutua relación existente. Al determinar la política nacional, el órgano coordinador central debe pedir la opinión de todos los ministerios y organismos interesados, para tomar decisiones conociendo las necesidades y los recursos con que se cuenta para satisfacerlos, las posibilidades de desarrollo y la capacidad relativa para llevar a cabo los planes y lograr el apoyo de esos ministerios y organismos y la coordinación de sus esfuerzos para la ejecución del programa adoptado.

357. El objeto final del órgano coordinador central es nada menos que tomar decisiones sobre la política relativa al desarrollo y a la administración nacionales, y ésta es una de las principales funciones de los altos funcionarios políticos. La forma concreta que adopta puede variar, pero la tarea es de aquellas que los jefes de gobierno no pueden delegar en nadie. Así, en los regímenes parlamentarios la más alta facultad de tomar decisiones suele tenerla un consejo o junta de gabinete que preside el primer ministro o la persona designada por él, y en los regímenes presidenciales y otras formas de gobierno puede tenerla el mismo jefe del poder ejecutivo, un grupo de colaboradores suyos o un consejo de Estado.

358. La coordinación de las funciones de gobierno requiere inevitablemente muchas consultas interministeriales, a menudo por medio de representantes de comisiones. Algunas comisiones están compuestas por ministros. A las reuniones más importantes, en el nivel del gabinete o del consejo de Estado, asistirá el jefe del gobierno, que podrá ejercer su influencia para que se tome una decisión. No obstante, la mayor parte de la labor de coordinación, el proceso nada espectacular pero esencial de coordinar los programas y limar dificultades, se llevará a cabo en un nivel mucho más bajo. Pero se puede perder mucho tiempo y no llegar a ninguna conclusión con un excesivo trabajo de comisión. Conviene que las comisiones de los niveles inferiores al del gabinete tengan facultades para tomar decisiones o, si no llegan a un acuerdo, para remitir la cuestión al propio gabinete.

359. Sea como fuere, el órgano que determina la política necesita el concurso de una secretaría central administrativa o de gabinete, de alta calidad, compuesta principalmente por funcionarios del servicio civil de carrera. Esta secretaría debe ser independiente de los ministerios encargados de las distintas funciones, que tienen sus intereses especiales. Debe asimismo estar estrechamente vinculada con el jefe del gobierno, para que tenga un prestigio y una categoría que le permitan ayudar a coordinar la labor de los diferentes ministerios. A continuación transcribimos una interesante exposición del problema de la coordinación, que mostrará la importancia que se le da en un Estado que hasta hace poco era colonia.

"En la forma colonial de constitución existía un centro inconfundible de coordinación de todos los planes y las actividades del gobierno, que era la oficina del Secretario Colonial, fueran pocos o muchos los departamentos ejecutivos a que interesase la cuestión. No cabía la posibilidad de que se presentase a la consideración del Gobernador reunido con el Consejo una política o un proyecto sin que se hubieran pedido y obtenido todas las opiniones adecuadas y pertinentes. Este resultado podía conseguirse por consulta interdepartamental o por discusión e intercambio de correspondencia en la Secretaría Colonial, pero ya todo estaba hecho antes de que el Secretario Colonial conviniera en presentar el asunto en consejo para que fuera discutido y se dieran las oportunas instrucciones. Pero en el nuevo sistema cambió la Secretaría Colonial y, en vez de ser una oficina central de coordinación, se convirtió en un ministerio encargado solamente de determinados asuntos, y su función de coordinación de los detalles administrativos para la elaboración de la política no le fue traspasada a ningún sucesor visible.

"Lo primero que había que hacer para resolver esta nueva situación era insistir en la absoluta necesidad de las consultas interdepartamentales e interministeriales completas antes de presentar un asunto al Consejo de Ministros.

"En un plano más elevado, otra segunda medida era la constitución de comisiones formadas por los ministros mismos".

360. El trabajo de la secretaría administrativa requiere personal capacitado, en primer lugar para que preste los servicios que de él se esperan, prepare los documentos, establezca los procedimientos y lleve los registros que permitirán al jefe del poder ejecutivo obtener toda la información pertinente y las opiniones de los ministros; en segundo lugar, para que participe técnica y objetivamente en el trabajo de las comisiones, generalmente constituyendo el personal o la secretaría, y en tercer lugar, en muchos gobiernos, para que preste servicios de expertos para la labor legislativa y la redacción de proyectos de ley.

361. Hoy en día hay muchas leyes de carácter muy técnico que tienen que ser redactadas por un experto que conozca profesionalmente los problemas de la administración pública. Muchas leyes modernas emanan del gobierno. Al redactar esos textos legislativos y obtener para el jefe del gobierno las opiniones de los ministros acerca de las leyes y los decretos que se propone presentar, un grupo especial puede cumplir una importante función de coordinación en una secretaría central. Cuando se plantea un problema de estructura o de procedimiento, como casi siempre sucede, se debe pedir el parecer de la oficina central de Organización y Métodos.

Capítulo 12

RELACIONES PÚBLICAS E INFORMACIÓN

A. LA INFORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN

362. La información en la administración tiene dos propósitos importantes. Como instrumento de gestión, trata de asegurar una libre y sistemática

corriente de información dentro de una administración para facilitar la formulación, ejecución y coordinación efectivas de la política, como procedimiento democrático, trata de asegurar el cumplimiento de los deberes de la administración pública para con el pueblo y sus dirigentes elegidos.

363. Para que la política y los programas del gobierno se formulen y ejecuten eficazmente, los altos funcionarios encargados de ellos deben disponer de información completa y puesta al día acerca de la labor que se realiza en su propio ministerio y en el resto de los ministerios cuyo trabajo está relacionado con el suyo. Sin esta información es imposible un control efectivo y una adaptación de los programas. Se necesitan informes periódicos sobre la marcha de los trabajos, especialmente de las oficinas regionales y de zona, y sistemas que permitan a los departamentos hacer un intercambio de datos y de información. Los departamentos deben considerarse como elementos constitutivos de una sola administración, no como "imperios" independientes; sus actividades están relacionadas entre sí, y cada departamento debe saber lo que están haciendo los demás. Es muy útil distribuir recopilaciones y resúmenes de información en los que se den hechos y cifras. En suma, hay que tomar medidas para que los funcionarios sepan lo que sucede, tanto en su ministerio como fuera de él.

364. Otro aspecto de esta misma cuestión es la divulgación de conocimientos entre la masa de funcionarios. Esto es de especial importancia si se quiere mejorar el servicio público. Para que los funcionarios gubernamentales subalternos desempeñen con eficacia y celo sus tareas —tareas rutinarias la mayoría de las veces, pero importantes para el éxito del trabajo en su conjunto— tienen que comprender la política general y los fines que con ella se persiguen. La comunicación rápida y clara de las decisiones a la masa de funcionarios mejora el estado de ánimo y aumenta la eficacia de un servicio público.

365. La información administrativa en un gobierno recorre dos caminos en direcciones opuestas; la información relativa a hechos y datos debe ir desde los grados inferiores a los más elevados de la escala jerárquica, y la información relativa a la política debe salir de los grados más elevados para llegar hasta los inferiores. Sólo con un sistema de dos direcciones tendrán fluidez las comunicaciones. Además de los procedimientos oficiales de información —estadísticas, circulares, notas sobre política general, etc.—, es preciso tratar de fomentar otros sistemas oficiosos de intercambio de información, como las reuniones frecuentes entre altos funcionarios y subalternos, las conferencias de personal y, si es posible, la publicación de un boletín periódico.

366. Para mantener un control efectivo y conocer la labor que se realiza, los funcionarios políticos del gobierno necesitan informes completos sobre las actividades de sus ministerios. Sin tales informes trabajarian a ciegas, y adoptarian decisiones sin saber lo que realmente pasa. Por lo tanto, para los fines que persiguen, la información completa y exacta es más importante que una exposición presentada con cierta fantasía. La información que se les proporcione debe estar puesta al día, y por lo tanto ha de ser frecuentemente revisada.

B. INFORMACIÓN A LA NACIÓN

367. La información a la nación es la comunicación de la labor realizada por la administración pública al cuerpo legislativo y a los ciudadanos. La base

para los informes a éstos y a aquél la constituye un servicio de investigaciones y estadística, cuya labor permite a todos los ministerios presentar periódicamente una exposición detallada de sus actividades. Lo que se hace con el material informativo, la forma de presentarlo y lo que hay que agregarle como explicación e interpretación depende de quiénes sean sus posibles destinatarios.

368. La forma y la frecuencia de los informes al cuerpo legislativo son cuestiones de alta política que cada gobierno debe decidir. Los informes anuales de los ministros son un método muy común para informar al cuerpo legislativo acerca de la marcha general de la administración y ofrecerle la oportunidad de examinar la labor de cada ministerio. En algunos países, el jefe del poder ejecutivo o el jefe del gobierno presenta también un informe anual oficial sobre la marcha de los asuntos nacionales y el "estado de la nación", en el que hace un examen general y formula recomendaciones para el porvenir. En los informes de esta clase se debe presentar información muy seleccionada y exponer programas y políticas. Es costumbre completarlos con informes especiales o más frecuentes, según sea necesario, para explicar al cuerpo legislativo las medidas que se proponen o para contestar a sus preguntas y consultas. Para contestar a las preguntas del Parlamento y preparar respuestas de otra clase, al ministro le será conveniente y hasta necesario contar con la ayuda de los funcionarios de carrera de más experiencia.

369. Informar al pueblo en general es tan necesario como informar al cuerpo legislativo, porque la ignorancia puede engendrar en él indiferencia o una mala interpretación de la política y los planes del gobierno. Los países que se hallan en una fase de rápido desarrollo han aprendido por experiencia propia que son indispensables el apoyo popular y la comprensión de un programa de desarrollo. He aquí lo que se dice a este respecto en un informe relativo a un país:

"El desarrollo económico no puede ser asunto exclusivo del gobierno. Sólo es posible el éxito si se cuenta con la entusiasta colaboración de toda la población. Para esto es preciso que la población comprenda los propósitos, reconozca que es necesario hacer por el momento un sacrificio y un esfuerzo extraordinario para lograr un porvenir mejor, y se dé cuenta de las mejoras que se van haciendo gradualmente.

"Para lograrlo se necesita un sistema adecuado de relaciones públicas, no para hacer propaganda, sino como medio de divulgación de información verídica acerca de las intenciones, los programas y las realizaciones. El servicio de información debe tener el personal necesario y equipo suficiente y moderno de imprenta, cinematografía y radio".

370. El sistema adecuado de relaciones públicas que aquí se recomienda exige capacidad para la selección y la presentación del material informativo. Incluso una población culta se quedará impasible ante páginas repletas de datos estadísticos amazacotadamente impresos y monótonos anuarios. Si el gobierno desea que el pueblo esté informado debe presentar la información de manera agradable, que pueda rivalizar con otras fuentes de noticias y despertar interés. Los hechos y los argumentos esenciales tienen que estar muy bien elegidos y presentados de manera atractiva, en formas que puedan ser transmitidas por un medio popular de información, como la prensa, la radio o la

televisión. Se deben establecer sistemas para mantener informada a la prensa. Los altos funcionarios deben estar en comunicación regular y corriente con las agencias informativas.

371. En los países en vías de desarrollo, la información al pueblo constituye un difícil problema para la administración pública, debido al alto porcentaje de analfabetismo y a la falta de medios de comunicación. En estos casos, los funcionarios gubernamentales no sólo deben explicar las políticas y los procedimientos por medio de cartas y conferencias de prensa, cuando sea posible, sino utilizar además la radio y las reuniones que se celebran en las ciudades y las aldeas para transmitir información acerca de sus actividades oficiales.

372. El personal encargado de preparar los informes y difundir información, sea cual fuere su posible destinatario, debe tener presente que, al seleccionar el material, hay que cuidar de ser verídico y honrado. El material debe servir para instruir, tener carácter educativo y ser adecuado para despertar el interés del cuerpo legislativo, de la prensa y del público por los problemas de gobierno. La información debe ser exacta e imparcial. Se deben dar a conocer los adelantos logrados y la labor realizada, pero sin exagerarlos ni tergiversarlos. Los servicios oficiales de información se desacreditarían si no hablasen de los obstáculos, dificultades, retrasos o fracasos. A la larga, los documentos públicos y los informes moderados, ajustados a la realidad y objetivos darán prestigio a la administración. Y es preciso hacer una clara distinción entre la información oficial y la propaganda partidaria o política.

C. LA COMUNICACIÓN INDIVIDUAL CON EL CIUDADANO

373. Es importante informar a la nación de los asuntos nacionales, pero cada vez que un gobierno envía una carta a un ciudadano en particular se plantea el problema de las relaciones públicas. Especialmente en estas circunstancias, e incluso en países de elevado nivel cultural, la comprensión y el aprecio de cada ciudadano por el servicio público no depende solamente de lo que éste hace por él, sino de la forma en que lo hace.

374. La administración tiene el deber de informar al ciudadano de sus derechos y deberes, de mantener buenas relaciones con él y de tratarlo con consideración. Este es deber de toda la jerarquía administrativa pública, desde el alto funcionario hasta el más humilde escribiente de la más distante oficina local. Las buenas relaciones públicas deben empezar en cuanto el individuo se pone en contacto con la administración: a través de un mostrador, una mesa o una ventanilla, por teléfono o por carta. Ya se ha dicho antes que es necesario tratar bien a la gente. Lo que aquí se quiere señalar es que por mucha y muy estudiada que sea la propaganda que se haga en favor de un departamento o de una política, de nada servirá si los servicios de la administración a los ciudadanos individualmente se prestan con rudeza, con descortesía o de modo inconveniente.

375. Por lo que se refiere al trabajo diario, prácticamente todos los gobiernos podrían mejorar la calidad de la correspondencia que mantienen con los ciudadanos, y responderles con más celeridad y al mismo tiempo de modo más claro y cortés. En el plano político es de suma importancia que los minis-

tros, antes de pronunciar en público un discurso, consulten y se informen para cerciorarse de que las opiniones quevan a exponer concuerdan con la política del momento del gobierno en general.

376. En conclusión, cabe señalar que la experiencia ha demostrado sóbradamente que para llegar a la madurez política en un Estado moderno es fundamentalmente necesario que la administración pública se mantenga a tono con la opinión pública y sea responsable ante ella, y que los ciudadanos comprendan los propósitos del gobierno. Conviene que los gobiernos mantengan a los ciudadanos informados acerca de sus actividades, consulten con ellos y traten de que participen en los asuntos públicos. Si no se logra la comprensión y la cooperación del pueblo por medio de un buen sistema de comunicaciones, pueden fracasar los ambiciosos programas de rápida transformación. Más aún, si se suprime o se tergiversa la información, es probable que se cree un estado de confusión y de falta de confianza en los propósitos del gobierno. En último término, el éxito o el fracaso de los programas de desarrollo económico y social y de reforma administrativa dependen de la amplia comprensión de la población y del apoyo de la nación entera.

Parte III

LA ASISTENCIA TECNICA EN MATERIA DE ADMINISTRACION PUBLICA

A. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LAS NACIONES UNIDAS

1. Los principales órganos de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados, que se hacen eco del parecer de muchos gobiernos, dan repetidas muestras de su interés por el mejoramiento de la administración pública en los países en vías de desarrollo. Se dan perfecta cuenta de que la administración pública y el desarrollo nacional están estrechamente vinculados. Citaremos algunas de las declaraciones que se han hecho con respecto a este asunto tantas veces debatido.

2. En una nota que presentó al Consejo Económico y Social el 5 de junio de 1950, el Secretario General de las Naciones Unidas señaló que una de las principales razones que había tenido la Asamblea General para adoptar su programa de formación profesional de funcionarios públicos era la de que "todo esfuerzo sistemático de desarrollo económico debe ir precedido o acompañado de otros esfuerzos tendientes a hacer más eficaz el funcionamiento del mecanismo gubernamental"¹. De análogo modo, un grupo de expertos designado por el Secretario General en 1951, conforme a los deseos del Consejo Económico y Social, a fin de que estudiase las "medidas para fomentar el desarrollo económico en los países insuficientemente desarrollados", opinó que "el progreso económico depende en gran parte de que los gobiernos adopten medidas administrativas y legislativas adecuadas"². Y en el informe anual de

¹ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 11º periodo de sesiones, Anexos, tema 10 del programa, documento E/1708, pág. 3.*

² Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 51.II.B.2, pág. 17.

la Junta de Asistencia Técnica correspondiente al año 1956 se dice: "El mejoramiento de la administración pública continúa considerándose como una condición esencial para el éxito del desarrollo económico" ³.

3. En julio de 1956, el Secretario General escribió lo siguiente:

"La capacidad de un país para absorber la ayuda económica en gran escala o dar el mejor empleo a sus recursos internos, está determinada en no pequeña medida por su organización administrativa. Por ejemplo, es significativo el hecho de que en cada uno de los informes de las misiones de investigación económica enviadas por las Naciones Unidas y el Banco Internacional se ha hecho referencia al impedimento impuesto por las administraciones públicas pobremente desarrolladas y la escasez de funcionarios competentes. No constituye un desdoro para ninguno de los países interesados anotar que la organización gubernamental existente es insuficiente para poner en práctica los programas de inversiones públicas y desarrollo, considerablemente ampliados, que ellos necesitan" ⁴.

4. La importancia de la continuidad, estabilidad y eficacia del servicio del gobierno en su relación con el desarrollo económico se puso de relieve en el informe de un grupo de trabajo titulado *Procesos y problemas de la industrialización en los países insuficientemente desarrollados*:

"La primera obligación del gobierno es mantener el orden público. Cuando este orden se altera, como sucedió en tantas partes después de la segunda guerra mundial, se hacen imposibles la industrialización y las otras formas de desarrollo económico. Una fuerza de policía adecuada y el mantenimiento de un mínimo de rapidez, eficiencia y justicia en los tribunales constituyen las bases de una sana administración y, por consiguiente, del desarrollo económico.

"La eficacia de los propios servicios públicos es también una cuestión de importancia fundamental. Un cuerpo de funcionarios civiles con escasa preparación técnica y mal retribuidos que, por lo tanto, carece de prestigio y de competencia, probablemente no tendrá mucho éxito en la tarea de preparar y administrar un programa de desarrollo industrial. A este respecto, sobre los países que ahora están creando su propia administración pública, después de un largo período en que los servicios fueron organizados y controlados en gran medida desde el exterior, recae una responsabilidad particularmente pesada, y la forma en que desempeñen sus funciones tendrá, probablemente, una importancia considerable en el ritmo de la industrialización.

"La competencia y la honestidad de la administración pública ejercen un importante efecto estabilizador en la economía, mientras que la incertidumbre y el riesgo tienden a restringir la iniciativa económica. Muchos de estos riesgos e incertidumbres son inherentes a las primeras empresas, pero otros son resultado de una administración ineficaz o de una actividad gubernamental mal aconsejada. Otros adquieren mayor importancia por la incapacidad del gobierno para apreciar su significado" ⁵.

³ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 24º periodo de sesiones, Suplemento N° 5, pág. 19.

⁴ Revista de las Naciones Unidas, julio de 1956, pág. 12.

⁵ Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 55.II.B.1.

5. También es interesante señalar que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento ha llegado a la conclusión de que la eficacia de la administración gubernamental y de la comunidad comercial, y la disponibilidad de personal administrativo y técnico capacitado son factores que hay que tener en cuenta para determinar la solvencia de un país.

6. Es reveladora y significativa la insistencia con que se señala que conviene mejorar la administración pública en todos los informes de especialistas y consultores de las Naciones Unidas y de los organismos especializados. En los sectores primarios y de importancia sustantiva con respecto a los cuales las Naciones Unidas preparan informes generales e informes especiales por países, tanto en virtud del programa ordinario como del Programa Ampliado de Asistencia Técnica, se pide de modo insistente y casi unánime el mejoramiento de la administración pública y se formulan un gran número de recomendaciones concretas para lograrlo. Los informes, ya se refieran a asuntos económicos y sociales o ya a las muy diversas cuestiones que corresponden a la competencia de los organismos especializados, como las relativas a educación, salud pública, agricultura, mano de obra y empleo, aviación civil, meteorología, telecomunicaciones, etc., están llenas de observaciones y recomendaciones para el mejoramiento del aspecto administrativo de las operaciones de los muy diferentes e importantes programas. Puede decírs que gran parte del programa de asistencia de todas las organizaciones de la familia de las Naciones Unidas tiene relación directa o indirecta con los sistemas y los métodos administrativos.

7. En materia de administración pública en general, las Naciones Unidas prestan asistencia particularmente en lo que se refiere a las funciones auxiliares, esto es, aquellas que facilitan todas las funciones primarias y de carácter sustantivo del gobierno (véase el capítulo 2 de la Parte II). Estas funciones generales o auxiliares de la administración pública se pueden clasificar como sigue:

a) *Administración central del gobierno*: Organización; métodos; administración del personal; administración presupuestaria y financiera; administración de compras, existencias, materiales y archivos; y capacitación general del personal del gobierno;

b) *Operaciones de gobierno descentralizadas*: Descentralización de las operaciones administrativas a favor de oficinas regionales y de zona; traspaso de funciones a las autoridades regionales y locales; relaciones del gobierno central con empresas autónomas, cooperativas y programas de desarrollo de la comunidad.

B. RESOLUCIONES DE LAS NACIONES UNIDAS ACERCA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

8. Ya en 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció que era necesario prestar asistencia técnica en materia de administración pública. Por recomendación del Consejo Económico y Social, la Asamblea General aprobó ese año una propuesta para establecer un Instituto Internacional destinado a desarrollar y difundir el conocimiento de la ciencia y el arte de la administración pública (resolución 246 (III) de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 1948).

9. Poco después dio comienzo al Programa Ampliado de Asistencia Técnica (resolución 304 (IV) de la Asamblea General, de 16 de noviembre de 1949), y en 1950 el Consejo Económico y Social recomendó que las solicitudes de los gobiernos que pedían asistencia para la formación profesional en materia de administración pública fueran examinadas dentro del marco de este programa (resolución 292 (XI) del Consejo Económico y Social, de 1950).

10. Se vio que la idea original de crear un Instituto Internacional resultaba impracticable, y al año siguiente, en 1951, se optó en cambio por la de un programa más amplio de asistencia técnica en materia de administración pública. El Secretario General preparó un programa mínimo para llevar a cabo esa nueva idea, que consistía en la organización de seminarios internacionales para funcionarios públicos de categoría superior, la concesión de becas de perfeccionamiento o ampliación de estudios, la asistencia directa de expertos a los gobiernos para establecer servicios locales de formación profesional y el fomento de los estudios sobre cuestiones administrativas. En el presupuesto ordinario para 1950 se consignó un crédito de 145.000 dólares para la ejecución de este programa. En 1951 se estableció en la Secretaría de las Naciones Unidas la División de Administración Pública, adscrita a la Administración de Asistencia Técnica. En 1959, la División pasó a formar parte del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

11. La necesidad de mejorar la administración pública como condición esencial para el desarrollo económico y social fue haciéndose cada vez más evidente en el transcurso de los años siguientes. Tal necesidad tuvo expresión en la resolución 518 (VI) de la Asamblea General de 12 de enero de 1952, por la que se dio carácter de continuidad al programa de asistencia técnica en materia de administración pública y se recomendó que las actividades suplementarias en este campo se considerasen dentro del Programa Ampliado de Asistencia Técnica. En esa época, ya la asistencia no se reducía a la formación profesional sino que cada vez se enviaban más expertos a los países que los solicitaban.

12. El reconocimiento cada vez mayor de la necesidad de preocuparse de la administración pública halló su expresión en la resolución 723 (VIII), de la Asamblea General, aprobada el 23 de octubre de 1953, previa recomendación del Consejo Económico y Social. En esta resolución se aprobaba un programa revisado de asistencia técnica en materia de administración pública y se encomendaba al Secretario General que prosiguiese y ampliase las actividades de carácter sustantivo de la Secretaría en esta esfera. Los créditos en el presupuesto ordinario siguieron siendo de 145.000 dólares anuales hasta 1957, en tanto que la parte destinada a la administración pública en el Programa Ampliado fluctuó entre el 13 y el 17 por ciento de la parte de la Cuenta Especial correspondiente a las Naciones Unidas.

13. La resolución 723 (VIII) autorizaba que se empleasen fondos del presupuesto ordinario para los siguientes propósitos:

"a) La prestación, a petición de los gobiernos, de asistencia técnica relacionada con la administración pública, inclusive la formación profesional para la función pública, mediante:

" i) Servicios de asesoramiento de expertos;

- "ii) Becas para ampliación de estudios y becas de estudios;
 - "iii) Institutos de formación profesional, seminarios, conferencias, grupos de trabajo y otros medios;
 - "iv) El suministro de publicaciones técnicas.
- "b) La reunión, el análisis y el canje de información técnica en materia de administración pública, en colaboración, en su caso, con el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y otras instituciones apropiadas; y la prestación de ayuda a los gobiernos para favorecer, por todos los medios apropiados, la organización de una buena administración pública en correlación con el desarrollo económico y social".

14. En 1956 se aumentaron las asignaciones en el presupuesto ordinario de 145.000 dólares a 300.000 dólares por año, a partir del ejercicio económico de 1957. Según la resolución 1024 (XI) de la Asamblea General, este aumento permitiría que las Naciones Unidas respondiesen a las solicitudes cada vez más frecuentes de asistencia complementaria y ampliasen sus actividades, dedicando especial atención a la concesión de becas de perfeccionamiento de carácter general, la realización de estudios previos y trabajos de investigación, las publicaciones y la cooperación con otros organismos. Para atender al creciente número de solicitudes, especialmente de países que habían alcanzado recientemente la independencia, la Asamblea General aumentó la asignación en el presupuesto ordinario para 1961 a 1.000.000 de dólares.

15. El promedio anual de gastos de asistencia técnica en materia de administración pública, incluidos los fondos del programa ordinario y del Programa Ampliado, fue hasta 1954 de más de 1.000.000 de dólares. De 1951 a 1958 se enviaron unos 350 expertos en administración pública (incluida la administración fiscal) a cuarenta países, y se concedieron aproximadamente 900 becas para ampliar esta clase de estudios a nacionales de más de cincuenta países y territorios. El número de becas resultaría varias veces mayor si se dispusiera de datos acerca del número total de funcionarios de los gobiernos que recibieron formación profesional en instituciones nacionales y regionales a las que prestan asistencia las Naciones Unidas.

16. En 1959, el número de expertos en administración pública que trabajaban en programas de asistencia técnica de las Naciones Unidas era de 129, de los cuales había 54 cuyos servicios se financiaban con fondos del programa ordinario, 72 con cargo al Programa Ampliado y 4 con fondos de operaciones extrapresupuestarias. Estos 129 expertos prestaban asistencia en las siguientes materias: administración local y municipal, 4; organización y métodos, 32; administración de personal, 7; organización postal, 2; administración de la hacienda pública, 23; otros, 59⁶. De las 149 becas que se concedieron en 1959 para formación profesional en materia de administración pública 54 fueron financiadas con fondos del programa ordinario, 92 con fondos del Programa Ampliado de Asistencia Técnica y 3 con fondos de operaciones extra presupuestarias. Los 149 becarios estudiaron las materias siguientes: administración local y municipal, 12; organización y métodos, 17; administración de perso-

⁶ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 30º periodo de sesiones, Anexos, tema 6 del programa, documento E/3366 y Corr. 1 y 2.

nal, 8; administración postal, 2; administración de la hacienda pública, 34; otras, 76⁷.

C. PROGRAMA PARA FACILITAR PERSONAL DIRECTIVO, EJECUTIVO Y ADMINISTRATIVO (OPEX) *

17. En 1959, en virtud de la resolución 1256 (XIII) de la Asamblea General, de 14 de noviembre de 1958, se inició una nueva fase del programa de asistencia técnica en materia de administración pública, conocida con el nombre de OPEX, cuya continuación con carácter experimental fue autorizada para 1960 por la resolución 1385 (XIV) del 20 de noviembre de 1959. Este programa permite facilitar, en casos especiales y a solicitud de los gobiernos, personal directivo, ejecutivo y administrativo. En agosto de 1960, en el 30º periodo de sesiones del Consejo Económico y Social, se tomó nota del informe de evaluación del Secretario General⁸ y se pidió a la Asamblea General que hiciese del programa del OPEX una parte continua del programa de asistencia técnica de las Naciones Unidas y que aumentase los recursos asignados para satisfacer el gran número de solicitudes pendientes de este tipo de servicios. Esta recomendación fue aprobada por la Asamblea General en su decimoquinto periodo de sesiones, y en virtud de la resolución 1530 (XV) de 19 de diciembre de 1960 la Asamblea dispuso que el personal directivo, ejecutivo y administrativo fuese facilitado en forma continua.

18. El programa del OPEX tenía por objeto atender una necesidad que no se satisfacía por entero proporcionando los servicios de expertos consultores y concediendo becas para la formación profesional. Había que atender a las apremiantes demandas de los países en vías de desarrollo, y especialmente de los nuevos países independientes, que carecían de personal capacitado para los puestos de dirección, ejecución y administración. Con arreglo a este programa, las Naciones Unidas, a solicitud del gobierno interesado y sujeto a su aprobación, reclutan internacionalmente personal para que ocupe efectivamente puestos directivos en el país a que se le destina hasta que pueda ser preparado profesionalmente personal local para que asuma sus funciones.

19. En virtud del programa del OPEX se nombran funcionarios internacionales a solicitud de los gobiernos para que asuman funciones directivas, ejecutivas y administrativas en la esfera de la especialización profesional o del departamento que se deseé, incluidas las esferas que corresponden a la competencia de los organismos especializados, en cuyo caso se consulta con estos organismos. El funcionario del OPEX ingresa efectivamente en el servicio del gobierno que lo ha solicitado para llevar a cabo las funciones directivas o ejecutivas concretas que le asigne dicho gobierno. Recibe el mismo sueldo que percibiría un nacional de ese país en el mismo puesto que él ocupa, y las Naciones Unidas complementan la paga con una cantidad calculada de manera que el total de los emolumentos del experto sea igual al que recibiría si pres-

⁷ *Ibid.*

* Abreviatura del título en inglés: "Operational, executive and administrative personnel".

⁸ Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social*, 30º periodo de sesiones, Anexos, tema 6 del programa, documento E/3370 y documento A/4589.

tase servicios como experto asesor en el programa de asistencia técnica y cubra además los necesarios gastos de viaje.

20. En 1959, la Asamblea General asignó al programa del OPEX la suma de 200.000 dólares, cantidad que en 1960 aumentó a 300.000. En mayo de 1960 se habían recibido 176 solicitudes de treinta y nueve países. Con los recursos asignados sólo se podían cubrir treinta puestos, todos los cuales iban a quedar cubiertos a fines de 1960. Para satisfacer esta creciente demanda, la Asamblea General, en su decimoquinto período de sesiones, aumentó a 850.000 dólares el crédito disponible en el presupuesto de 1961.

21. Los puestos para los cuales se solicitó personal eran muy diferentes, y en muchos de ellos se necesitaban conocimientos especializados. Se trataba de puestos de gerencia o dirección en ocupaciones muy diversas como agricultura y pesquerías, banca, ingresos y hacienda pública, aviación civil, planeamiento y desarrollo económico, administración de los servicios de educación, operaciones industriales, meteorología, servicios postales, telecomunicaciones y radio, administración pública en general, salud pública, seguridad social y bienestar social, desarrollo de la comunidad, estadística y transportes y comunicaciones.

22. Aunque la labor de definir las condiciones que se requieren para cada puesto y la tarea de hallar al experto apropiado llevan tiempo, este programa ha encontrado una excelente acogida. Se han encontrado hombres capaces para cubrir los puestos, y en casi todos los casos los gobiernos han comunicado que estaban satisfechos con la forma en que estaban actuando los expertos.

23. Los funcionarios designados para desempeñar esos puestos del OPEX, además de pericia técnica y competencia administrativa, han de tener aptitudes para transmitir conocimientos y dotes para enseñar a los demás a dirigir y administrar, así como para preparar a estudiantes y formar personal nacional de contraparte, de manera que el país pueda sustituir, tan pronto como sea factible, al funcionario internacional temporero del OPEX por uno de sus propios nacionales.

D. CENTROS DE CAPACITACIÓN E INSTITUTOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

24. Se ha prestado asistencia a diversas instituciones nacionales y regionales de personal, algunas de las cuales iniciaron efectivamente sus actividades en virtud del programa de las Naciones Unidas. Así, desde 1951 hasta 1956 se prestó asistencia al Gobierno del Brasil para el establecimiento y funcionamiento de la Escuela Brasileña de Administración Pública, y se siguió prestando asistencia al Instituto de Administración Pública de Turquía y a la Escuela Superior de Administración Pública de América Central. Las dos primeras instituciones, que en un principio tenían por objeto satisfacer las necesidades propias de los países mismos en que se establecieron, ofrecieron luego sus servicios a otros países, y el funcionamiento de la Escuela de América Central se basa en la colaboración de seis repúblicas de dicha región, a saber: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y más recientemente Panamá.

25. La Escuela Superior de Administración Pública de América Cen-

tral (ESAPAC) radica en San José, Costa Rica. Sus cursos normales duran seis meses y se admite en ellos a treinta estudiantes, cinco de cada uno de los países miembros, seleccionados entre los funcionarios de dichos países que ocupan puestos de un grado intermedio de responsabilidad. Durante el resto del año se organizan seminarios sobre temas administrativos aprobados por la Junta Directiva de la escuela según la especial importancia y oportunidad de esos estudios en relación con los programas de desarrollo de los países miembros. Generalmente asisten a estos seminarios funcionarios gubernamentales de categoría superior, que examinan muy intensa y detenidamente durante diez o quince días los temas elegidos. En estos seminarios han colaborado expertos de la sede de las Naciones Unidas, de varios organismos especializados y de la Comisión Económica para América Latina.

26. Este tipo de asistencia se ha ido extendiendo paulatinamente a otros países y a otras regiones, como por ejemplo a Libia, donde las Naciones Unidas cooperaron en el establecimiento de una Escuela de Contadores del Estado (ampliada y transformada en 1956 en un Instituto de Administración Pública); a Egipto, cuyo Instituto de Administración Pública es ya una importante y eficaz institución de formación profesional; y a Etiopía, a cuyo Instituto Imperial de Administración Pública, inaugurado en 1956, se ha prestado constante asistencia en virtud del programa de las Naciones Unidas.

27. Más recientemente se iniciaron otros programas de formación profesional para la administración pública en la Argentina, Birmania, Colombia, El Salvador, el Irán, Nepal, el Perú, el Sudán y Venezuela.

28. En 1959 se inauguró en el Canadá el Centro de Formación Profesional de Vancouver para ayudar y dirigir en sus actividades a ciertos becarios de las Naciones Unidas que deseaban estudiar y adquirir formación profesional en la zona noroeste del Pacífico del continente americano. El Centro de Formación Profesional de Vancouver está financiado conjuntamente por las Naciones Unidas, la Universidad de la Columbia Británica y el Gobierno del Canadá. La zona a la que se extienden los servicios de este Centro abarca a todas las provincias de la región occidental del Canadá y a los Estados del noroeste de los Estados Unidos, abriendo posibilidades excepcionales para la colocación de becarios en una zona que se halla en rápido desarrollo. Los becarios cuyos estudios fiscaliza el Centro no se dedican únicamente a estudiar materias relativas a administración pública, sino que entre ellos hay estudiantes de los problemas del desarrollo económico y de cuestiones sociales.

29. También se ha prestado asesoramiento previo y asistencia para otros proyecciones regionales, como la Organización Regional Oriental de Administración Pública del Sudeste de Asia, recientemente constituida.

E. PROGRAMAS DE BECAS

30. La concesión de becas de perfeccionamiento o ampliación de estudios ha sido una importante característica del programa de administración pública. El número de becas concedidas, que el primer año fue de 38, aumentó rápidamente y llegó casi a 150 en 1959. Entre las materias de especialización figuran las siguientes: administración general, organización y métodos de los orga-

nismos públicos, administración de personal, administración postal, hacienda pública y administración local y municipal. También se han concedido becas para cursar estudios en diversos centros e institutos de formación profesional, entre ellos los mencionados en los párrafos anteriores.

31. Se han establecido programas especiales de becas con la ayuda de los gobiernos y de las instituciones de formación profesional. A este respecto cabe señalar los cursos anuales de estudios superiores sobre técnicas de tributación organizados en colaboración con la Escuela de Derecho de Harvard; los cursos sobre administración de impuestos organizados por el British Council (Consejo Británico); los estudios especiales sobre prácticas administrativas organizados por la Universidad de Nueva York, en que pueden participar becarios de las Naciones Unidas; y los cursos de hacienda pública que se dan en la Escuela de Economía.

32. En muchos casos, y especialmente en materia fiscal y financiera, el programa de formación consiste principalmente en la concesión de pensiones de estudios para que los beneficiarios hagan trabajos prácticos en los servicios gubernamentales y observen personalmente cómo se aplican en la práctica las técnicas perfeccionadas.

33. El hecho de que algunos funcionarios de categoría superior de la administración pública de algunos países que fueron becarios de las Naciones Unidas ocupen actualmente puestos muy importantes en los departamentos gubernamentales o formen parte del cuerpo de profesores de los institutos de formación profesional es un motivo de satisfacción.

34. Las becas para el estudio de cuestiones de administración pública deberían, de ser posible, estar relacionadas con un programa nacional general para el mejoramiento de la administración pública. Las becas pueden ser especialmente útiles si se consulta previamente con los superiores del funcionario elegido y se tiene la seguridad de que éste volverá a ocupar su puesto o un puesto superior al terminar el período de estudios. El trabajo preliminar en un instituto nacional de administración pública o en contacto directo con los expertos asesores de las Naciones Unidas permite al funcionario elegido obtener mejor provecho de la beca cuando va al extranjero.

F. SERVICIOS DE ASESORAMIENTO DE EXPERTOS Y ESTUDIOS PRELIMINARES

35. Además de facilitar personal de enseñanza y de dirección para las instituciones de formación profesional, las Naciones Unidas proporcionan a los gobiernos que lo solicitan los servicios consultivos de expertos o de grupos de expertos asesores, que estudian problemas generales o particulares de la administración pública y formulan recomendaciones al respecto.

36. Una de las primeras misiones de expertos, precursora del programa del OPEX, fue la enviada a Bolivia en 1950, a solicitud del Gobierno, para que estudiase las necesidades y los recursos del país, incluso las necesidades de la administración pública. Desde entonces se ha seguido prestando asistencia a Bolivia para la solución de diversos problemas de administración pública, y el Gobierno, por recomendación de la misión, dispuso de los servicios de especialistas contratados en el extranjero que durante varios años estuvie-

ron empleados en distintos ministerios como miembros del servicio civil de Bolivia.

37. Otro ejemplo de la diversidad de los servicios de asesoramiento que prestan las Naciones Unidas es el de la asistencia al Gobierno de Birmania, que empezó con el envío de un experto en organización general y procedimientos de oficina. Por recomendación de este experto y de una misión especial de funcionarios de la Sede de las Naciones Unidas, en 1957 se amplió esa asistencia para prestar servicios de asesoramiento en materia de organización general de los servicios del Gobierno, formación en el empleo del personal de dichos servicios, estudio de la gradación del personal del servicio civil y asistencia relativa a organización y métodos.

38. Más recientemente se inició un proyecto análogo en Nepal. En Libia se solicitó que dos expertos estudiasen la división de funciones entre los diversos ministerios y formulasen recomendaciones al respecto. Se enviaron al Sudán y a Indonesia expertos en sistemas tributarios, y al Libano, Irán, Irak, Paraguay, Siria y Venezuela expertos en administración postal y formación de personal.

39. Como ejemplos de formas especializadas de la asistencia técnica en materia de administración pública cabe citar la ayuda prestada por expertos de las Naciones Unidas al Gobierno de Ghana y a Jamaica para el avalúo de tierras; el asesoramiento al Gobierno del Irak acerca de la organización del monopolio de tabacos; y la asistencia para la organización y la formación del personal y el establecimiento de la administración presupuestaria del Banco del Nordeste en el Brasil.

40. La experiencia ha demostrado claramente la importancia del planeamiento minucioso, basado siempre que sea posible en un estudio preliminar y general de las necesidades de un país, que comprenda una estimación objetiva de las posibilidades de que el gobierno tome medidas efectivas para llevar a la práctica las recomendaciones que formulan los asesores. Se han enviado misiones de esta clase para el estudio de los problemas administrativos en general a Chile, Colombia y el Perú en 1957 y a Venezuela en 1958. Como ejemplos de misiones de estudios en materia fiscal y financiera realizadas por expertos de la Sede de las Naciones Unidas cabe citar las enviadas a Ghana, Israel, Liberia, Marruecos, Nepal, Pakistán y Túnez.

41. Merced a estos estudios preliminares, varios gobiernos han iniciado vastos programas generales de reforma de la administración pública y han pedido luego el envío de grupos de expertos del programa de asistencia técnica de las Naciones Unidas para que se ocuparan de los diversos sectores de la labor emprendida. Son notables a este respecto los proyectos de Colombia y Venezuela.

G. SEMINARIOS Y GRUPOS DE TRABAJO

42. Otra forma de la asistencia técnica en materia de administración pública cuya importancia han puesto de relieve los gobiernos en las resoluciones de los distintos órganos de las Naciones Unidas consiste en la organización de seminarios internacionales o regionales, grupos de trabajo y talleres de capacitación activa, los cuales brindan oportunidad a los expertos para comu-

nirse sus respectivas experiencias, hacer la evaluación comparativa de técnicas especiales y preparar material básico para la formación de personal o para que lo utilicen los gobiernos a fin de tratar distintos problemas de carácter general o particular.

43. Se estima generalmente que en los seminarios dedicados al estudio de los problemas de clasificación y administración presupuestarias basados en las investigaciones y los estudios realizados por la Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales se ha hecho una eficaz labor. Ejemplos de estos seminarios son los organizados en Bangkok en 1955, 1957 y 1960 en cooperación con la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente. En 1959 se organizó en Santiago de Chile un seminario análogo, con la cooperación de la Comisión Económica para América Latina⁹.

44. En 1955 se reunió en Montevideo un grupo de trabajo constituido por expertos para estudiar los problemas de formación y administración del personal en el servicio público. En 1957 se reunió en Ginebra otro grupo de trabajo constituido por expertos en formación de personal de administración pública, a fin de evaluar las técnicas de formación para la administración pública utilizadas por las Naciones Unidas y comunicarse mutuamente la experiencia adquirida al respecto. Los informes de estos grupos de expertos han sido publicados con los siguientes títulos: *Capacitación y administración del personal público*¹⁰ y *Formación de funcionarios públicos*¹¹. Además, con la colaboración de la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente se celebró con resultados satisfactorios un seminario sobre administración de empresas públicas en Rangún (Birmania)¹² y otro seminario análogo a fines de 1959 en Nueva Delhi (India)¹³.

45. Las observaciones y conclusiones de los expertos que participaron en estas actividades han sido publicadas, y los gobiernos y las instituciones de formación profesional de muchas partes del mundo las reciben con gran interés. La labor sistemática de investigación efectuada en la preparación de estos seminarios y mediante estudios individuales permite reunir material de referencia procedente de muchas partes del mundo, lo cual constituye un factor esencial para garantizar la objetividad y el valor de la colección de documentos técnicos de las Naciones Unidas, cada vez más numerosa.

H. LA INVESTIGACIÓN Y LA COLABORACIÓN CON LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

46. La dirección de las operaciones de asistencia técnica en materia de administración pública está encomendada a la División de Administración Pública, que trabaja en estrecha colaboración con la Subdirección Fiscal y Fi-

⁹ Véase *Seminario de clasificación y administración presupuestaria en Sudamérica*, Santiago, Chile, 1959 (ST/TAO/Ser.C/39).

¹⁰ Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 56.II.H.2.

¹¹ Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 58.II.H.1.

¹² Véase *Problemas relativos a la organización y administración de empresas públicas en el sector industrial*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 54.II.H.1.

¹³ Véase *Public industrial management in Asia and the Far East*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 60.II.H.1.

nanciera, con otras dependencias orgánicas y con la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

47. Se ha asociado a la labor de la División a consultores internacionalmente conocidos, para intensificar los estudios y la investigación de los problemas más importantes y emprender, a solicitud de los gobiernos, estudios de carácter general para la preparación de planes de asistencia a largo plazo.

48. Ha continuado el canje de información técnica con las organizaciones no gubernamentales, especialmente con el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Con una modesta ayuda financiera de las Naciones Unidas y de programas bilaterales, el Instituto empezó a publicar en 1953 una revista internacional titulada *Progress in Public Administration*, que en 1956, con análoga ayuda, se convirtió en una utilísima revista de índole profesional, la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, que se publica en inglés, francés y español, y tiene gran difusión entre los expertos, los gobiernos y las instituciones interesadas en los problemas de administración pública. El Instituto, con una ayuda semejante, ha publicado también una valiosa serie de monografías en que se estudian problemas de orden práctico.

49. En 1957 se inició un estudio sobre problemas de descentralización gubernamental en colaboración con la Asociación Internacional de Ciencias Políticas. También se está haciendo un estudio sobre los servicios nacionales a los gobiernos locales en colaboración con la Unión Internacional de Autoridades Locales. La División de Administración Pública ha establecido sus servicios propios de información y referencia, y canjea material informativo con los institutos de administración pública de muchos países, con muchas universidades y con muchas asociaciones profesionales interesadas en cuestiones de administración pública.

I. COLABORACIÓN CON LOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS Y OTROS ORGANISMOS OFICIALES

50. Como se ha dicho antes, prácticamente todos los expertos en distintas materias de carácter sustantivo que trabajan en programas de asistencia técnica se encuentran con problemas de administración pública, de los que han de ocuparse. Se ha visto, pues, que era cada vez más conveniente e incluso necesario coordinar los estudios de los asesores en materia de administración pública con los de los asesores dedicados a trabajar en múltiples materias de carácter sustantivo en el ámbito de cada país.

51. Se mantiene un estrecho contacto con otras divisiones de carácter sustantivo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, con el Fondo Especial y con los organismos especializados y los programas bilaterales. De este modo, en cooperación con la Dirección de Asuntos Sociales y con el Grupo de Trabajo de Desarrollo de la Comunidad del Comité Administrativo de Coordinación, se prestó asistencia especial para un estudio acerca de los aspectos del desarrollo de la comunidad vinculados con la administración pública¹⁴.

52. La colaboración con la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) se efectúa principalmente

¹⁴ Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 59.II.H.2.

en el campo de la enseñanza superior y la investigación en materia de administración pública, la formación de profesores y la preparación de libros de texto y monografías. Pero también ha habido casos en que se ha cooperado con esta Organización en problemas de administración de los servicios docentes y en la evaluación de las necesidades en cuanto se refiere a formación profesional en esta disciplina.

53. En lo que atañe a la administración de programas relativos a la agricultura se han realizado estudios conjuntos acerca de determinados países, en que los expertos en administración pública colaboraron con expertos de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. En los estudios relativos a los ministerios de salud pública, los expertos en administración pública trabajaron conjuntamente con los expertos de la OMS (Organización Mundial de la Salud). En 1960 se organizó un seminario conjunto sobre problemas de administración de los servicios de salud pública en la ESAPAC (Escuela Superior de Administración Pública de América Central), en cooperación con la Oficina Sanitaria Panamericana, que es la Oficina Regional de la OMS en el hemisferio occidental. Se han efectuado estudios conjuntos de las necesidades de mano de obra en colaboración con expertos de la OIT (Organización Internacional del Trabajo).

54. Se mantiene contacto extraoficial con muchos de los programas bilaterales, con los que se procede regularmente al intercambio de material e información, así como con programas regionales como el de la Organización de los Estados Americanos y el Plan de Colombo. En todos los casos en que es posible hacerlo, se fomenta esta clase de colaboración tanto con respecto a los proyectos concernientes a un mismo país como a los concernientes a una misma esfera de actividad, y se trata de evitar la duplicación y la competencia y de aprovechar lo mejor posible todos los recursos de que se dispone.

J. SERVICIOS ESPECIALES A LOS NUEVOS PAÍSES INDEPENDIENTES

55. Se adoptan las disposiciones necesarias para prestar, en 1961 y los años siguientes, servicios especiales al número cada vez mayor de países que obtienen la independencia tras haber sido colonias o territorios bajo administración fiduciaria. La enumeración de los servicios de asistencia técnica de las Naciones Unidas en materia de administración pública y cuestiones afines que se ha hecho anteriormente no cambiará de manera visible, porque los problemas de los nuevos países independientes no son fundamentalmente diferentes de los problemas de otros países en que el atraso administrativo constituye un impedimento para el desarrollo nacional. Pero cuantos más países obtienen la independencia, más servicios se piden de las Naciones Unidas, y ya ha empezado el previsto aumento en el número de solicitudes de estos Estados. Se está estudiando con especial interés la manera de atender a estas solicitudes con rapidez, economía y eficacia.

56. En el caso de algunos de los países que han logrado recientemente la independencia parece ser especialmente que se faciliten los servicios de expertos de las Naciones Unidas muy calificados y experimentados, que puedan hacer estudios preliminares y exploratorios, para señalar a la atención de

las autoridades de dichos países la serie de servicios que prestan las Naciones Unidas, indicarles el mejor modo de disponer de ellos y asesorarlas para el establecimiento de un programa inicial.

57. Las primeras indicaciones obtenidas al respecto han revelado que los programas de colaboración regional para atender a estas solicitudes ofrecen ciertas ventajas concretas, especialmente en África, donde es mayor el número de los nuevos Estados. Además de la gran actividad y la energía realmente alentadoras que dichos países están desplegando a fin de prepararse, en el plano nacional, para la independencia y el gobierno propio, cada vez se aprecia mejor el valor de la colaboración, como ya se ha demostrado en las múltiples actividades de la Comisión Económica para África creada en fecha relativamente reciente.

58. De la cooperación regional en el perfeccionamiento de la labor de la administración pública entre naciones que tienen cierta comunidad de lenguaje, cultura e instituciones gubernamentales cabría esperar resultados muy halagüenos. Así, dos o más países entre los cuales exista esa comunidad podrían establecer institutos comunes o regionales de administración pública. Se organizarán los seminarios y los grupos de trabajo regionales que sean necesarios para que los funcionarios de diversos países aprovechen mutuamente la experiencia obtenida por ellos y por los expertos internacionales.

59. En su período de sesiones del verano de 1960, el Consejo Económico y Social examinó un informe del Secretario General (E/3387 y Add.1) en que señalaban la necesidad y las posibilidades de cooperación internacional, especialmente en lo relativo a los nuevos países independientes, y se recomendaba la importante expansión del programa de asistencia técnica de las Naciones Unidas en los aspectos siguientes:

- a) Desarrollo económico (resolución 200 (III) de la Asamblea General);
- b) Administración pública (resolución 723 (VIII) de la Asamblea General);
- c) Servicios de personal directivo, ejecutivo y administrativo (resolución 1256 (XIII) de la Asamblea General).

60. El Consejo Económico y Social aprobó los objetivos y principios expuestos por el Secretario General y recomendó que la Asamblea General adoptase las disposiciones adecuadas para esos fines. El Consejo pidió asimismo al Secretario General que preparase en cuanto fuera posible programas detallados para que los examinasen el Comité de Asistencia Técnica y la Asamblea General en sus siguientes períodos de sesiones. Como se indicó en los párrafos 14, 17 y 20 de este capítulo, la Asamblea General acogió favorablemente estas recomendaciones en su decimoquinto período de sesiones, en diciembre de 1960.

K. LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y EL EXPERTO

61. La tarea del experto de asistencia técnica en materia de administración pública es especialmente difícil, pero puede ser asimismo de suma utilidad en todos los demás aspectos de un programa nacional de desarrollo. En la mayoría de los casos, su misión estará relacionada con los servicios generales requeridos para todas las actividades del gobierno. A menudo advertirá que le

es preciso comprender las necesidades y las posibilidades de toda la serie de funciones y actividades del gobierno, y no las de un solo departamento. Por lo tanto, el interés, la curiosidad y los conocimientos de un experto deben tener gran amplitud y su punto de vista debe ser el de un "generalista".

62. El experto en administración pública, como ocurre indudablemente en las demás esferas de actividad, debe poseer aptitud para exponer y transmitir conocimientos técnicos y pericia, y no simple facilidad para proceder al análisis de las situaciones y formular recomendaciones para la solución de los problemas que se le plantean. La paciente elaboración de métodos y técnicas para abordar un problema y la minuciosa labor de investigación y análisis de los hechos necesaria en cada caso, así como la exposición no sólo de las conclusiones a que llegue, sino de la serie de razonamientos e hipótesis en que se basan esas conclusiones son parte importante de sus funciones. Si descuida esta parte de su labor no podrá transmitir al funcionario nacional que haya de sucederle una metodología que éste pueda aplicar cuando el experto concluya su misión.

63. Del testimonio de los propios expertos que trabajan en los distintos países resulta cada vez más evidente que su principal misión consiste en crear instituciones locales y formar personal capacitado para administrarlas. La labor de dar solución a los problemas y asesorar sobre cuestiones concretas resulta singularmente útil cuando la realiza el experto en estrecha colaboración con las personalidades e instituciones locales y cuando se delega en éstas mucho de este trabajo como parte integrante de su capacitación. Es evidente que si el experto se dedica exclusivamente a asesorar a una o dos personas que acaso no sean funcionarios permanentes y cuya influencia puede ser limitada, lo más probable es que los resultados de su labor en el país a que se le ha enviado no sean duraderos.

64. Existen, claro está, los estudios e informes realizados en breve plazo para asesorar a los gobiernos sobre los problemas concretos a que han de hacer frente. Pero si esta labor no se completa con misiones de expertos de mayor duración para la formación de personal y el desarrollo de instituciones, sólo los gobiernos o los organismos excepcionalmente bien preparados podrán hacer un uso adecuado y cabal de esos estudios e informes.

65. Las estructuras, las instituciones y los procedimientos administrativos no se prestan fácilmente para ser trasplantados o copiados literalmente. Lo que funciona admirablemente en un medio político y cultural determinado puede fracasar por completo en cualquier otro. En último término, cada país debe encontrar y aplicar las soluciones adecuadas para sus propios problemas. El experto internacional debe ser tolerante y comprensivo a este respecto. Debe familiarizarse con las instituciones locales, debe afanarse en buscar entre el rico acervo de conceptos y prácticas internacionales los más apropiados para cada caso y no insistir en adoptar una copia exacta del sistema existente en su propio país. Mediante la adaptación de nuevos métodos a la cultura del país en que está trabajando verá cómo disminuye notablemente la resistencia a las innovaciones administrativas.

66. Un experto internacional inteligente debe ser también capaz de traducir sus sugerencias al lenguaje del país, no sólo en la letra, sino en "el espíritu de las leyes", como diría Montesquieu. Debe cuidar de no insistir en

buscar un grado de perfección o de complejidad para el cual acaso no esté preparado el personal local. Empezará haciendo experimentos sencillos para obtener lo antes posible resultados concretos, y dejará los experimentos complicados para el momento en que el personal nacional que actúa como contraparte del experto esté en condiciones de comprenderlos y llevarlos a cabo.

67. Los expertos y asesores internacionales, así como los funcionarios del OPEX que presten temporalmente servicios en un país que no sea el suyo pueden contribuir al progreso del país de muy diversas formas. Pueden aplicar al estudio de los problemas de un país el caudal de experiencia administrativa obtenida en otros países; pueden poner a disposición del país en que prestan sus servicios la documentación cada vez más nutrida de las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales. Su objetividad e independencia de criterio da a sus consejos especial valor.

68. Para hacer una labor eficaz de aceleración de la reforma administrativa, formación de personal, desarrollo de nuevas instituciones y modificación de los hábitos de trabajo es preciso hacer algo más que presentar informes por escrito al terminar la misión del experto. Las demostraciones, las discusiones extraoficiales, la exposición de nuevos métodos, la seguridad de suscitar interés y la obtención de una amplia colaboración durante el proceso de estudio son elementos necesarios de la asistencia técnica. Hasta una cosa tan sencilla como es la acertada preparación del trabajo de un comité, con los documentos para sus reuniones y las actas o minutos y la redacción de los textos relativos a las decisiones adoptadas, constituye por si misma una utilísima labor de demostración y un ejercicio de formación práctica.

69. El proceder del experto mientras presta servicios en un país será estrechamente observado y puede tener una influencia tan importante para conseguir la cooperación del personal nacional que actúa como contraparte del propio experto como pueda tenerla el contenido de sus informes. En cierta forma, el experto debe establecer con el ejemplo de su propia conducta normas de comportamiento administrativo. Claro está que necesitará paciencia y tacto, a la par que firmeza y perseverancia. Debe mantener relaciones amistosas y cordiales con el personal nacional que trabaje con él, pero también debe ser objetivo e imparcial y tratar de no vincularse exclusivamente con un grupo o bando determinados. Si trata a todos con gran consideración, sea cual fuere su edad y su posición social, no sólo dará ejemplo, sino que despertará la confianza y el respeto necesarios para cumplir su difícil misión.

L. MEDIDAS NACIONALES PARA UN PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA

70. La experiencia ha demostrado que cuando un país emprende un programa de reforma administrativa nacional son indispensables ciertas medidas preparatorias para asegurar el éxito del empeño. Especialmente para programas de carácter general y que comprendan las muy diversas actividades del gobierno, son indispensables ciertas medidas con el fin de preparar al país y movilizar los recursos disponibles. Muchos países, aun asesorados por expertos extranjeros muy capacitados, no han podido efectuar importantes mejoras administrativas por no haberse preparado por anticipado en la medida y du-

rante el tiempo necesarios para llevar a la práctica las recomendaciones de los expertos. En estas etapas preparatorias, los consejos del Representante Residente de la Junta de Asistencia Técnica pueden ser de gran utilidad para el representante del gobierno.

71. La asistencia técnica en materia de administración pública puede consistir en los servicios de un experto que realiza un tipo especializado de trabajo en un ministerio o departamento de gobierno ya existente, o bien en los servicios de un grupo de expertos que realiza una labor de estudio o asesoramiento que abarca a más de un ministerio o departamento y que se aplica al conjunto de la estructura gubernamental. En cualquiera de estos dos casos es indispensable que el gobierno proporcione el necesario personal nacional que actúe como contraparte de los expertos, así como los elementos de enlace necesarios, mediante la designación de funcionarios nacionales competentes que trabajen con los asesores internacionales.

72. El funcionario nacional que actúe como contraparte de un experto debe ser un funcionario de categoría superior que conozca bien los problemas del gobierno y que comprenda que es preciso mejorar la administración. Se le debería eximir por lo menos del cumplimiento de parte de sus deberes habituales, para que pueda dedicar tiempo y energías a prestar diariamente una ayuda eficaz al experto. Esta relación entre el experto y el funcionario principal que actúa como contraparte nacional es sumamente provechosa si se convierte en una especie de asociación en la tarea común de mejorar la administración. La labor dará mejores resultados si se cuenta con la mayor colaboración posible de un funcionario capacitado que actúe como contraparte nacional y de esta manera podrán formularse las recomendaciones en términos más aceptables desde el punto de vista de las costumbres nacionales. A menudo este sistema de trabajo da como resultado la identificación con las recomendaciones del experto de un funcionario nacional, el cual asegura la continuidad del interés en el asunto y constituye un elemento central para llevar a la práctica las recomendaciones formuladas después de terminada la misión del experto extranjero.

73. La presencia del experto internacional en el país ofrece también una oportunidad excepcional para estimular y capacitar profesionalmente a los jóvenes funcionarios de carrera del servicio civil que han demostrado buenas aptitudes. Conviene especialmente que, de ser posible, el funcionario principal que actúe como contraparte nacional asocie a su propia labor y a la del experto a algunos funcionarios jóvenes bien elegidos, que puedan ayudar en la tarea de investigación, análisis y enlace, y que de esta manera estarán luego mejor preparados para asumir responsabilidades en la labor administrativa.

74. Pero además del funcionario nacional que trabaja a diario como contraparte del experto, conviene que para el trabajo relativo a la administración pública el gobierno designe a un ministro o un funcionario político con quien el experto pueda comunicarse directamente, si es necesario. La administración, como ya se ha indicado, está estrechamente relacionada con la política y la labor legislativa. De vez en cuando, al experto extranjero se le presentarán problemas de orden público que sólo el gobierno puede decidir y que tendrán que ser tratados en el nivel ministerial. El experto internacional tendrá que pedir consejos con respecto al orden de prioridad de sus tareas, y establecer

contactos con distintos órganos de gobierno, y tendrá indudablemente necesidad de conferenciar con los funcionarios políticos cuando se están estudiando importantes medidas ejecutivas o legislativas en el curso de su misión.

75. Se puede preparar cuidadosamente el terreno para la llegada del experto internacional mediante la adopción de otras varias medidas. Es en extremo útil explicar por escrito y oralmente a todos los funcionarios a quienes interese su misión cuáles son las atribuciones del experto y cuáles los objetivos que han de lograrse, y comunicarles la firme intención del gobierno de llevar a cabo un programa constructivo de reforma administrativa. Con esta labor preparatoria se obtiene la cooperación de los funcionarios y se pueden evitar preocupaciones innecesarias y rumores inexactos acerca de cuáles han sido los propósitos del gobierno al solicitar los servicios del experto.

76. Pero el gobierno puede decidir que es preciso abordar el problema en términos más amplios y realizar un programa general de reforma administrativa. En este caso, antes de solicitar asistencia técnica puede ser muy útil que un consultor experimentado haga un estudio preliminar. Puede advertirse que el gobierno carece del mecanismo institucional necesario para proporcionar el impetu nacional y la asistencia del personal de contraparte que se necesitaría para que la labor de un grupo de expertos en cuestiones administrativas resultase eficaz. Es posible que el gobierno desee que se le asesore acerca de los tipos de organizaciones temporarias y permanentes que han creado otros gobiernos para facilitar esta labor, y también acerca de los tipos de expertos internacionales necesarios para asesorar a los funcionarios nacionales.

77. La reforma administrativa que alcanza a todos los servicios del gobierno se halla estrechamente relacionada con las instituciones constitucionales, jurídicas y políticas del país. Cuando se estudian y se proponen modificaciones en la organización y las funciones de los ministerios, en la manera de nombrar el personal y en los métodos y controles administrativos y financieros, estas modificaciones repercuten profundamente en la estructura de las facultades que corresponden a los ministerios y departamentos. Por lo tanto, las reformas importantes requieren no sólo el asentimiento inicial del gobierno, sino que se les preste una continua y detenida atención en las más altas esferas políticas. Un buen método para lograr tal interés y atención constantes en las altas esferas consiste en crear una comisión formada por ministros o altos funcionarios que informen directamente al presidente, al primer ministro o al gabinete acerca de la marcha de los trabajos, asesoren y ayuden al experto en su programa de trabajo, estudien los cambios propuestos desde el punto de vista político y formulen recomendaciones acerca de las medidas que deberían adoptarse.

78. Otro aspecto que hay que tener en cuenta es que los programas fundamentales de reformas administrativas son programas a largo plazo cuya ejecución requiere un periodo que excede de la duración normal de cualquier gobierno. Debe garantizarse, por lo tanto, que las recomendaciones sean imparciales, de suerte que sean cuales fueren las características políticas del gobierno sean consideradas acertadas y tengan las mayores probabilidades de revestir un carácter permanente. En los primeros años de uno de estos programas, algunos países han estimado conveniente nombrar una comisión temporal de reforma de la administración pública, compuesta por altos funcionarios.

rios del gobierno y ciudadanos prominentes pertenecientes a diversos sectores de la economía y con diferentes opiniones políticas, que merezcan el respeto general e inspiren confianza en la objetividad de las propuestas.

79. Tal comisión nacional de administración pública necesitará personal técnico competente para que lleve a cabo la labor efectiva de hacer los estudios necesarios y formular propuestas. La designación de ese personal puede constituir por si misma una demostración de los métodos modernos de reclutamiento sobre la base del mérito, así como de la formación profesional de funcionarios competentes que a medida que vayan adquiriendo experiencia y madurez irán siendo designados gradualmente para ocupar puestos permanentes. Entre este personal, bajo las órdenes de un director nacional competente, podrán encontrarse los funcionarios nacionales que se necesiten para actuar como personal de contraparte si se invita a un grupo de expertos internacionales a colaborar en el proyecto.

80. En la fase inicial de su labor, el personal o la secretaría central de la comisión de reforma administrativa debe comenzar por establecer puestos avanzados y líneas de comunicación en cada ministerio, departamento y organismo. Se debe pedir a cada ministro que designe un funcionario de enlace que esté en comunicación con la comisión durante el período en que se efectúe el mismo. Se debe pedir a cada ministro que designe un funcionario de enlace que pertenezcan a que participen en la mayor medida posible en la labor de la comisión. Esta participación de un gran número de departamentos dará algunos resultados excelentes: difundirá un espíritu de análisis y de autocritica con respecto a la organización y a los procedimientos administrativos existentes en todas las dependencias del gobierno, dará a cada organismo un papel de participación en una empresa importante, hará que la experiencia de todos los departamentos contribuya a los resultados de esta empresa y facilitará de ese modo las siguientes medidas para la adopción e implantación de los nuevos procedimientos. Además, la participación de los ministerios y los departamentos en sus distintos niveles constituirá un valioso medio de capacitación en materia de administración pública y preparará a los funcionarios de los departamentos para las futuras tareas que se les asignen en la aplicación de los nuevos métodos.

81. Una de las tareas de la comisión temporal consistirá en establecer instituciones nacionales permanentes para que prosigan sus actividades con carácter duradero. En muchos países, las comisiones de reforma administrativa han logrado crear un instituto general de administración pública al que incumben las tareas de capacitación y de investigación y que actúa como oficina central de administración de personal o como oficina central para la labor de organización y métodos.

82. Algo debe decirse acerca de las ventajas que presenta el abordar la reforma administrativa con carácter general. Cabe introducir muchos cambios y perfeccionamientos en los métodos y procedimientos en un ministerio determinado, sin que se entiende por esto que se pretende menospreciarlos ni afirmar que no vale la pena hacer la reforma. Pero si han de ser reformados los deberes y funciones de la organización administrativa que se extiende a través de toda la estructura del gobierno, es evidente que se debe adoptar un criterio de reforma general y que toda reforma especializada o aislada resultará incom-

pleta. Si se quieren adoptar mejores sistemas de administración de personal y mejores normas de reclutamiento, remuneración y condiciones de trabajo, suele ser imposible conceder esas ventajas a un solo ministerio y no considerar los problemas de administración del personal de carrera como un problema general de todos los servicios del gobierno. También conviene abordar con un criterio general para todo el gobierno los siguientes problemas: compras centrales, control de los edificios públicos, programas generales de capacitación y sistemas presupuestarios y de contabilidad. En estas difíciles cuestiones, el tiempo, el dinero y el personal calificado se aprovechan muchísimo mejor y con grandes ventajas para todos si resulta posible realizar los trabajos y esfuerzos en común y abordar concertadamente estos problemas universales con carácter general en todas las dependencias del gobierno.

83. Los medios para llevar a cabo la reforma administrativa vienen siendo objeto de intensos estudios desde hace muchos años por parte de los organismos internacionales que han formulado recomendaciones a este respecto. Una de las primeras medidas que se adoptaron en los momentos iniciales del programa de asistencia técnica de las Naciones Unidas en materia de administración pública fue el nombramiento de la Comisión Especial formada por administradores y expertos en administración a la que se ha hecho referencia en la Introducción a este Manual, para que formulase normas y procedimientos que pudieran servir de guía a los países en vías de desarrollo para el mejoramiento de sus sistemas administrativos. El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas ha venido prestando constante atención a este problema y ha publicado documentos en los que se recogen los resultados de sus deliberaciones sobre esta materia¹⁵.

84. El presente Manual es el último documento de esa serie y tiene por objeto resumir y sintetizar los resultados y conclusiones de diez años de experiencia en la labor de asistencia técnica de las Naciones Unidas en materia de administración pública. Los conceptos y prácticas que en él se exponen deben considerarse como normas de orientación y no como dogmas inmutables. Cada país, al implantar las reformas administrativas del tipo que queda descrito, deberá adaptarlas cuidadosamente a las necesidades y las culturas nacionales, sin detrimento de sus propósitos esenciales.

85. Se publica este Manual con la esperanza de que ayude y aliente a los países que se hallan en vías de desarrollo en la tarea de superar el atraso administrativo y de organizar una maquinaria de gobierno más moderna y eficaz capaz de llevar a cabo las grandes tareas con que han de enfrentarse para lograr el aprovechamiento y desarrollo de sus recursos y a fin de prestar mejores servicios a sus pueblos.

86. Otro aspecto que hay que tener en cuenta es el de la preparación y ejecución de la reforma administrativa. La ejecución de la reforma administrativa es un trabajo que requiere la coordinación de todos los órganos y dependencias del Estado. La ejecución de la reforma administrativa es un trabajo que requiere la coordinación de todos los órganos y dependencias del Estado. La ejecución de la reforma administrativa es un trabajo que requiere la coordinación de todos los órganos y dependencias del Estado.

¹⁵ Véase *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XXIII, N° 4: "Procedure for the preparation and implementation of administrative reform", Bruselas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1957.

ÍNDICE

Prefacio

Introducción — Antecedentes, propósitos y alcance de este manual

PARTE I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DESARROLLO NACIONAL

A. Nuevas tareas de la administración pública	1-6
B. El atraso administrativo	7-10
C. Problemas administrativos de los países en vías de desarrollo	11-16
D. La función rectora en la reforma administrativa	17-22
E. La administración pública y los ciudadanos	23-27
F. La administración pública y las instituciones nacionales	28-35
G. La administración pública como ciencia en desarrollo	36-40

PARTE II. CONCEPTOS Y PRÁCTICAS CONTEMPORÁNEOS

Capítulo 1. *Análisis de la organización*

A. Propósitos de la organización	1-2
B. Factores políticos y personales	3-5
C. La organización sistemática	6-7
D. Tipos de organización	8-11
E. Nomenclatura de la organización	12
F. Organogramas y manuales de organización	13-15

Capítulo 2. *Estructura orgánica*

A. Limitación del número de organismos	16-19
B. Agrupación y definición de funciones afines en un ministerio	20-23
C. Identificación de los tipos de funciones y deberes	24-26
D. Disposiciones para la fiscalización administrativa	27-29
E. Descentralización de las operaciones	30-31

Capítulo 3. *Métodos y material*

A. Objeto de los buenos métodos	32-34
B. La función de servir al público	35-38
C. Legalidad e imparcialidad	39-40

	<i>Parágrafos</i>
D. Economía y rapidez	41-43
E. Sencillez y claridad de los formularios	44-47
F. Tramitación de documentos, registro y archivos	48-51
G. Instalación y equipo de las oficinas	52-55
H. Adquisición de material y control de los bienes	56-64
I. El sistema de sugerencias	65-67
J. Oficinas de organización y métodos	68-71

Capítulo 4. El servicio civil de carrera

A. Un servicio civil de carrera basado en el mérito y la idoneidad	72-77
B. La neutralidad política y el servicio civil de carrera	78-82
C. Clasificación y gradación	83-90
D. Escalas de sueldos justas y adecuadas	91-97
E. Pensiones y seguridad social	98-102
F. Licencias y otras prestaciones	103-106
G. Preguntas y respuestas sobre sistemas de carrera	107-115

Capítulo 5. Administración de personal

A. Reclutamiento mediante exámenes objetivos	116-127
B. Un sistema planeado de ascensos	128-137
C. Disciplina, derecho de apelación y consulta	138-146
D. El problema del planeamiento de la mano de obra y las estadísticas de personal	147-152
E. Una oficina central de administración de personal	153-161

Capítulo 6. Relaciones humanas, supervisión y capacitación

A. Las relaciones humanas consideradas como arte y como ciencia	162-166
B. Función especial del supervisor	167-170
C. Formación profesional en administración pública	171-177
D. Adiestramiento de los recién ingresados en el servicio civil de carrera	178-179
E. Formación profesional y técnica	180-181
F. Formación de instructores	182-183
G. Función de los institutos nacionales	184-191

Capítulo 7. Descentralización

A. Complejidades de la descentralización	192-197
B. Formas de descentralización	198-201
C. La administración local bajo la autoridad de los ministerios centrales	202-208
D. El traspaso de facultades y funciones a las autoridades locales y de los Estados	209-218
E. El desarrollo de la comunidad	219-223

Capítulo 8. *Instituciones autónomas y empresas públicas*

A. Variedad de las instituciones autónomas	224-227
B. Objeto de las empresas públicas	228-233
C. Formas de organización de las empresas públicas ..	234-236
D. Garantías necesarias en la organización autónoma ..	237-239
E. Conformidad con la política general del gobierno ..	240-243
F. Conformidad con los controles administrativos gene- rales	244-251

Capítulo 9. *Administración presupuestaria y financiera*

A. El presupuesto nacional	252-259
B. El presupuesto como instrumento de política económica	260-264
C. Criterio programático o administrativo para formular el presupuesto	265-271
D. El control fiscal	272-277
E. Auditoría de cuentas	278-285
F. El presupuesto de ingresos	286-290
G. La política tributaria en relación con el desarrollo eco- nómico nacional	291-293
H. Administración de los impuestos	294-303
I. Los problemas tributarios de las autoridades locales y los ingresos asignados a fines determinados	304-306

Capítulo 10. *Investigación y planeamiento*

A. Los elementos del proceso de planeamiento	307-309
B. El planeamiento en relación con la administración pú- blica	310-315
C. La asistencia de las Naciones Unidas en el proceso de planeamiento	316-317
D. La investigación y la estadística como bases para el planeamiento	318-320
E. La coordinación como base para el planeamiento	321-324
F. El personal de la oficina central de planeamiento	325-328
G. Objetivos y prioridades del planeamiento	329-333

Capítulo 11. *La adopción de decisiones*

A. Decisiones y operaciones	334-336
B. Delegación y aprobación	337-338
C. La adopción de decisiones y los funcionarios de carrera	339-341
D. La adopción de decisiones y el ministro	342-346
E. Aprobación múltiple	347-350
F. Consultas y audiencias	351-354
G. Coordinación de la política general	355-361

Capítulo 12. Relaciones públicas e información

Párrafos

- | | |
|--|---------|
| A. La información en la administración | 362-366 |
| B. Información a la nación | 367-372 |
| C. La comunicación individual con el ciudadano | 373-376 |

PARTE III. LA ASISTENCIA TÉCNICA EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- | | |
|--|-------|
| A. La administración pública y las Naciones Unidas | 1-7 |
| B. Resoluciones de las Naciones Unidas acerca de la administración pública | 8-16 |
| C. Programa para facilitar personal directivo, ejecutivo y administrativo (OPEX) | 17-23 |
| D. Centros de capacitación e institutos de administración pública | 24-29 |
| E. Programas de becas | 30-34 |
| F. Servicios de asesoramiento de expertos y estudios preliminares | 35-41 |
| G. Seminarios y grupos de trabajo | 42-45 |
| H. La investigación y la colaboración con las organizaciones no gubernamentales | 46-49 |
| I. Colaboración con los organismos especializados y otros organismos oficiales | 50-54 |
| J. Servicios especiales a los nuevos países independientes | 55-60 |
| K. La reforma administrativa y el experto | 61-69 |
| L. Medidas nacionales para un programa de reforma administrativa | 70-85 |

Este Manual lleva la característica ST/TAO/M/16, y el número de venta 61.II H.2.

En el próximo número de esta Revista daremos una lista de publicaciones de las Naciones Unidas que, por no haber llegado con tiempo suficiente, no fue posible incluir en éste, como era nuestro propósito.

INFORMACIONES Y COMENTARIOS

CONGRESOS Y CONFERENCIAS

ECONOMIA DEL HEMISFERIO Y ACCION DE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

El día 23 de febrero, el doctor Walt Whitman Rostow, director del Consejo Interamericano de la Alianza para el Progreso y titular de la planificación económica del Departamento de Estado de los EE.UU. expuso sus puntos de vista sobre el tema mencionado en el salón de actos del Instituto Torcuato Di Tella.

Entre los presentes se hallaba el secretario técnico del Consejo Nacional de Desarrollo, ingeniero Roque Carranza, quien actuó como moderador en el período de preguntas; además, estaban altos funcionarios gubernamentales, representantes universitarios y de las fuerzas empresariales y miembros de la embajada de los Estados Unidos.

El consejero económico de la representación diplomática de la Unión, señor Albert Maio, abrió el acto con breves palabras. En seguida, el ingeniero Guido Di Tella hizo una presentación del doctor Rostow, citando diversos aspectos de su vida profesional.

El doctor Rostow señaló que la Alianza para el Progreso no es un acuerdo bilateral de ayuda sino que para los países latinoamericanos significa un compromiso de mantener un desarrollo económico continuo, mejorando las condiciones sociales. Recordó que 1964 ha sido un año provechoso para la América latina y que el ingreso bruto alcanzó un aumento de tres por ciento per cápita, beneficio distribuido en forma muy pareja. No obstante, entiende que es posible que al final de esta década no se conseguirá que todos los latinoamericanos sean ricos o se haya logrado solucionar todos los problemas sociales y económicos que les afectan, pero unidos en un solo esfuerzo y con confianza mutua se logrará resolver muchas de las dificultades que encaran actualmente.

A su juicio, los países de mayor población en el hemisferio están sufriendo una crisis estructural determinada por la marcha hacia la madurez industrial, pasada la etapa del comienzo de su industrialización. Esa etapa comenzó en la década de 1930, se acentuó durante la última guerra mundial a causa de la falta de importación y adquirió su impulso en la postguerra. Ahora la etapa llegó a su fin. Ya no se trata de una industrialización para reemplazar importaciones o bienes de consumo agotados. Ahora se tienen industrias básicas, dijo. Los latinoamericanos tienen así un activo fundamental: la capacidad técnica desarrollada que da alto valor al potencial humano. Así, los gobiernos tienen una alta capaci-

dad técnico-administrativa que les permite pensar en un desarrollo aún mayor. Analizó los problemas de la etapa inicial y destacó que se tenían mercados pequeños, precios elevados con gran margen de beneficios y calidades poco elevadas. Todo eso, agregó, se complicó en países que no son la Argentina y el Uruguay, por el desplazamiento de los agricultores a las ciudades, atraídos por la prosperidad industrial. Así, dijo, se llegó a una situación general sostenida por una política impositiva inflacionaria, entre otras cosas.

De ahí, explicó, el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso ha planeado la siguiente estrategia para la próxima década:

En primer término contribuir al desarrollo y modernización de la agricultura, no sólo porque suministrará materias primas para la industria ni tampoco porque el aumento de la población requerirá mayor producción de comestibles, sino porque el progreso y desarrollo en sí se basarán en el crecimiento de la agricultura. También hay que mejorar las condiciones de transporte, distribución y comercialización de los productos del agro. Esto disminuiría el costo de vida, especialmente si disminuye el número de intermediarios que ponen bajo margen de ganancias para los productores y elevado beneficio para sus propias ventas.

Otro aspecto es la necesidad de aumentar la eficiencia de los organismos o empresas de propiedad de los gobiernos. Señaló que no se trata de aconsejar si hay que nacionalizar o no empresas sino que es necesario que las organizaciones manejadas por el Estado tengan un nivel de eficiencia similar al de la iniciativa privada. De lo contrario, explicó, se fomentan tendencias inflacionarias.

También hay que promover las exportaciones y diversificar industrias que suministran productos para ultramar.

En cuanto a la inflación, dijo que ya era conocida su posición enunciada en Lima, y que se resolvería al concluir el estéril debate entre los técnicos monetarios y los especialistas en estructuras.

Luego de analizar otros aspectos de la economía del hemisferio, respondió a diversas preguntas del auditorio.

XLV REUNION DEL COMITE INTERAMERICANO DE COMERCIO Y PRODUCCION (CICYP)

Nuestro país, que en 1957 fuera ya asiento de una reunión del CICYP, fue otra vez la sede de la cuadragésima quinta reunión de este organismo, que se celebró en Buenos Aires durante los días 8 a 10 de marzo de 1965. En esta asamblea se decidieron las sugerencias que se presentarían a los respectivos gobiernos, y que significarían importantes jalones en el desarrollo económico latinoamericano.

Entre los puntos más importantes de la agenda figuraron: sistema multilateral de garantía de inversiones, bases para evitar la doble tributación internacional, refinanciación de deudas privadas, cooperación del sector privado en la Alianza para el Progreso y promoción de las exportaciones latinoamericanas.

Los tres primeros fueron aprobados en la reunión de fines de setiembre de 1964 celebrada en Nueva York, y aquí se examinaron a la luz de observaciones de los países interesados, mientras que el último estuvo a consideración de los países miembros y se trató "in extenso". En él se estudió la manera de canalizar por instituciones financieras del sector privado los programas latinoamericanos, o sea complementar lo que ya se hace en la esfera oficial.

Asistieron a la reunión delegados de Bolivia, Brasil, Chile, República Dominicana, Estados Unidos de América, México, Perú, Uruguay y Venezuela, además de la Argentina, y observadores de la CEPAL, de ALALC, del BID, del CIAP, de la OIT y de la Cámara Internacional de Comercio.

La sesión inaugural se efectuó el día 8 por la mañana, y en ella pronunciaron sendos discursos el presidente de la sección local del CICYP, doctor José A. Martínez de Hoz, y el presidente de la Comisión Ejecutiva del CICPY, señor George S. Moore.

Por la tarde del mismo día los comités asesores iniciaron la discusión de sus

respectivos temas: política económica, promoción de la empresa privada y finanzas y operaciones, a la cual siguió, más tarde, la primera reunión general. En ella, el secretario ejecutivo de la Asociación Latino Americana de Libre Comercio (ALALC), doctor Alberto Solá, expuso una síntesis de la acción desarrollada por ese organismo a lo largo de los tres años transcurridos desde su creación, y a las posibilidades, en cuanto al apoyo del CICYP, de sus proyecciones en el comercio zonal. A continuación pronunció breves palabras el señor Eduardo L. García, titular de la Cámara Argentina de Comercio, y el señor Scheps, de la sección argentina, leyó el texto de las ponencias redactadas por el comité asesor correspondiente.

El día 9 por la mañana se iniciaron las deliberaciones correspondientes a la segunda jornada. Antes de comenzar la discusión de los temas planeados habló el doctor Irving E. Muskat, representante del Centro de Autoridad Interamericano, para referirse a "Iterama", una exposición permanente que se situará en Miami, quedará concretada en 1967 y responde a la resolución e) de la Carta de Punta del Este. Los gobiernos, las industrias y culturas de todos los países de América se reunirán en "Iterama", que constará de cuatro áreas: la internacional, la industrial, la cultural y el festival.

A continuación se pasó a la consideración de las ponencias que quedaban pendientes, a saber: bases para evitar la doble tributación internacional, sistema multilateral de garantía de inversiones, cooperación del sector privado en la Alianza para el Progreso.

El día 10 por la mañana se efectuó la sesión general de clausura, en la que hicieron uso de la palabra los siguientes señores: delegado mexicano José López Gordoa, Eduardo L. García, George S. Moore, señor Stone, doctor Jorge Wehbe, Francisco Masjuán, Pedro Geraldo de Almeida, Pedro Beltrán y Charles Edgar Moritz.

VISITA DEL PROFESOR A. S. LIVINGSTONE A LA SECRETARIA DE HACIENDA DE LA NACION

El profesor Arthur S. Livingstone, director del Centro de Administración Pública de la Universidad de Manchester, entrevistó el 10 de marzo del corriente año al secretario de Hacienda, doctor Carlos A. García Tudero, acompañado del director del Consejo Británico en Buenos Aires.

El objeto de la visita fue cambiar impresiones sobre la cooperación que la Universidad de Manchester prestará al Instituto Superior de Administración Pública en un programa de estudios de Plana Mayor.

Acompañaron al director del ISAP en esta entrevista los comodores Carlos Torcuato de Alvear, Guillermo Gallacher y Francisco Llerena, el teniente coronel José Javier de la Cuesta Ávila y el doctor Emilio Manuel Fernández, todos ellos becarios del ISAP que realizarán estudios en Inglaterra en la mencionada Universidad.

ADAPTACION DE LAS INSTITUCIONES Y DE LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS AL PROBLEMA DEL DESARROLLO ECONOMICO EN FRANCIA

Esta conferencia fue pronunciada en el Salón de Actos de la Secretaría de Hacienda de la Nación el día 19 de marzo por el señor Henri Roson, Director de Investigaciones del Consejo de Estado de la República de Francia y consejero técnico del ministro de Estado encargado de la Reforma Administrativa, con el auspicio de la embajada de Francia y en cooperación con el Instituto Superior de Administración Pública (ISAP).

El señor Roson comenzó hablando sobre las instituciones y los organismos administrativos que preparan y adoptan el plan de desarrollo económico francés: Comisariado del Plan, el Gobierno, el Consejo Económico y Social y el Parlamento.

Mostró que los trabajos de los expertos económicos estaban sometidos a una consulta muy amplia por parte de los ambientes económicos y sindicales intere-

sados, y después, a la aprobación del gobierno y del parlamento. De este modo el plan expresa la voluntad de toda la nación, conteniendo en sí mismo fuerza suficiente para ser aplicado voluntariamente por las empresas privadas, a pesar de carecer de carácter obligatorio.

Estudió después las instituciones administrativas que intervienen directamente en la vida económica francesa, y que son numerosas e importantes, ya que agrupan a 1.100.000 empleados. Explicó que las empresas públicas descentralizadas actúan en Francia con mucha flexibilidad, habiendo adoptado los mismos métodos que las empresas privadas, asociando en su gestión a los representantes de los medios económicos y sociales interesados. El conferenciente destacó que, no obstante lo señalado, en Francia se advierte una corriente de opinión tendiente a que los procedimientos sean más administrativos, como así también a limitar la autonomía de las empresas descentralizadas.

INTEGRACION ECONOMICA DE AMERICA LATINA

En una reunión efectuada para celebrar el 75º aniversario del sistema interamericano celebrada en Washington, EE.UU., el 14 de abril, el vicepresidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Hubert H. Humphrey, proclamó el firme apoyo de su país a la idea de un mercado común latinoamericano. El plan a que se refirió contempla el establecimiento de un mercado modelado a semejanza del europeo, y fue presentado el 12 de abril en México a las autoridades de ese país y a los embajadores de las naciones latinoamericanas.

El señor Humphrey manifestó ante el Consejo de la Organización de Estados Americanos (OEA): "Apoyamos la efectiva integración económica porque es esencial al desarrollo bajo la Alianza para el Progreso. La apoyamos porque la América latina moderna, que puede emerger de una integración efectiva, será un socio más eficaz en las tareas mundiales que son comunes a los que comparten su acción por el mantenimiento de los valores de la civilización occidental".

Más adelante expresó, hablando de la Alianza para el Progreso: "Hemos convertido el concepto originario de la Alianza —el esfuerzo cooperativo— en un organismo multilateral concreto: el Consejo Interamericano de la Alianza para el Progreso. Una vez más, la flexibilidad y adaptabilidad del sistema interamericano han quedado demostradas".

Luego, refiriéndose al nuevo movimiento iniciado en México con miras a organizar un mercado común latinoamericano, manifestó:

"Para muchos observadores sagaces, el paso más urgente en la complementación del programa ya en funciones bajo la Alianza para el Progreso es la aceleración de la integración económica continental. Así como las naciones de la Europa de postguerra se unieron para formar una comunidad económica, así las naciones de la América latina ven naturalmente su propio destino —y ello cada vez más— en términos de una región económicamente integrada en proporciones continentales.

"El desarrollo de mercados regionales —en cuanto garanticen la eficacia que sólo la competencia puede lograr— es reconocido ahora como esencial para el crecimiento económico de muchos países de la América latina. Vemos con beneplácito los recientes esfuerzos encaminados a estimular toda acción que logre la integración económica. Como en el caso del CIAP y del BID, no existe razón alguna para que los arreglos desarrollados para la integración no sean apropiadamente relacionados con las otras instituciones del dinámico sistema interamericano".

PROBLEMAS EN EL PLANEAMIENTO A LARGO ALCANCE EN EL PAÍS

Con este título pronunció el general Armando Pío Martijena el 5 de mayo, en la Cámara Argentina de la Construcción, una conferencia auspiciada por el Instituto para el Desarrollo de Ejecutivos en la Argentina (I.D.E.A.).

Comenzó expresando que el concepto de planeamiento es inseparable del concepto de acción, la que persigue siempre determinados objetivos. En el plano

económico, la finalidad esencial —dijo— “debe ser coordinar y armonizar, disponiendo del suficiente poder, todos los planes económicos individuales, con la finalidad de conseguir el objetivo fundamental perseguido por la política económica: mejorar el nivel de vida de la comunidad, poniendo a disposición de ella la mayor cantidad de bienes a los más bajos precios posibles”. Analizó, seguidamente, los puntos vitales de orden social y económico; hizo un estudio amplio del panorama con relación al país y se refirió a la necesidad de contar con una “valoración” de los recursos, sin la cual “no se puede ni debe planear”.

Pasó luego al capítulo de los factores favorables y desfavorables indispensables para el planeamiento y subrayó que, a partir de 1950, el país “muestra un panorama de práctico estancamiento económico”, en el que jugó un papel importante la falta de un diagnóstico previo que determinara los factores positivos y negativos del período precedente.

El general Martijena recordó que “en estos momentos el país enfrenta una práctica cesación de pagos y su deuda externa global —acotó— debe oscilar en los cuatro mil millones de dólares”. Tras el análisis de la disminución de la participación del capital extranjero, la escasez de divisas y la preocupación por aliviar el balance de pagos, el orador analizó los factores vitales de un largo período de la economía nacional. Afirmó que se observa una inadecuada distribución del capital dentro de la industria; que la rama agropecuaria fue insuficientemente capitalizada y estacionaria durante varios años; que el transporte, especialmente el ferroviario, se descapitalizó, y que el panorama “que plantea la acumulación de capitales hasta la fecha no es nada alentador”. Se refirió también a la burocracia y a otros detalles de las finanzas públicas y puntualizó que los bancos comerciales “cuentan con un sistema absolutamente ineficaz para financiar la capitalización de las empresas a mediano y corto plazo”. Mencionó el déficit creciente, que pasó de 20.000 millones de pesos en 1961 —dijo— a 165.000 millones en 1964, y ofreció un minucioso estudio con el aporte de cifras, para confrontar los capítulos sustanciales de la economía.

En la parte final de su disertación analizó diversos enfoques, sugirió que la situación imperante en ciertos sectores de la industria “debe ser corregida sin apresuramientos, pero con firmeza” y que las protecciones existentes deben reducirse en plazos razonables. Concluyó refirmando la necesidad de un instrumento orientador de la política económica nacional en función de una base de partida y expresando: “La tarea de planificar no termina nunca. La observación de los resultados que se alcancen en la práctica tiene vital importancia, ya que permitirá introducir ajustes y complementos graduales a medida que avanza el tan complicado proceso dinámico de la economía. Esos resultados indicarán, estamos seguros, los extraordinarios beneficios que pueden derivarse de una coordinación que no interfiera, sino que estimule el libre ejercicio de la iniciativa privada”.

XI PERIODO DE SESIONES DE LA COMISION ECONOMICA PARA LA AMERICA LATINA (CEPAL)

Este XI Período de Sesiones, iniciado el 6 de mayo del año actual, terminó el 17 del mismo mes en la ciudad de México, en un ambiente de optimismo respecto del futuro de la integración económica y del Mercado Común Latinoamericano.

Funcionarios y delegados estuvieron de acuerdo en que se ha dado un gran paso hacia adelante en los planes trazados inicialmente en 1956 para que los países del hemisferio superen sus deficiencias de producción, amplíen sus mercados e integren eventualmente sus economías.

José Garrido Torres, jefe de la delegación brasileña, estableció sin embargo, en su discurso final en nombre de todas las delegaciones asistentes, que “no todo serán flores” en el camino de la integración económica regional.

Es necesario, dijo, proyectar un avance por etapas racionalmente planeadas. En un plan maestro de “progreso con libertad”, señaló, los países latinoame-

ricanos requieren la comprensión y el apoyo político, moral y económico de los países desarrollados, si es que han de preservarse los valores del mundo libre.

“El Mercado Común, agrega, es la base física indispensable para que la América latina alcance la prosperidad”.

Sin él, añadió, no habrá justicia social para los habitantes del hemisferio ni estabilidad para sus régimenes políticos.

Hablaron también en la sesión final el secretario ejecutivo adjunto de la CEPAL, Manuel Balboa, en nombre del secretario ejecutivo José Antonio Mayo-bre, y el ministro de Industria y Comercio de México, Octavio Campos Salas.

La reunión, que contó con la presencia de delegados y observadores de cuarenta países de América, Europa y el Japón, trató en su temario cuatro puntos fundamentales: Perspectivas de desarrollo económico y social, la integración económica regional, política y comercial y de cooperación internacional y de desarrollo industrial.

Se aprobó un total de 17 resoluciones, de las cuales la de mayor importancia fue precisamente la relativa a la integración económica de la América latina.

INSTITUCIONES DE ESTUDIO, ENTRENAMIENTO Y DESARROLLO **CURSOS SOBRE SISTEMATIZACION DE DATOS**

Entre los meses diciembre de 1964 y marzo de 1965 se dictaron en la sede del ISAP dos cursos sobre esta materia, auspiciados por este organismo con la colaboración de la Contaduría General de la Nación.

Asistieron a cada curso doce alumnos, pertenecientes a la Contabilidad General de la Nación y al cuerpo de Inspectores de Contabilidad.

El programa seguido en dichos cursos fue:

1. Breve explicación de la sistematización de datos en base a equipos electromecánicos o electrónicos.
2. Tipos de sistemas de procesamiento de información:
 - a. Sistemas de registro directo.
 - b. Sistemas de registro unitario.
 - c. Sistemas computadores electrónicos.
3. Sistemas de registro directo:
 - a. Características.
 - b. La tarjeta perforada.
 - c. Tipos de máquinas que integran un sistema.
 - d. Ventajas e inconvenientes.
4. Sistemas de registro unitario:
 - a. Características.
 - b. Ventajas e inconvenientes.
 - c. Controles sobre la información y sobre los procesos.
 - d. Aplicaciones típicas.
 - e. Controles sobre la información y sobre los procesos.
 - f. Aplicaciones típicas.
5. Sistemas computadores electrónicos:
 - a. Computadores analógicos.
 - b. Computadores digitales.
 - c. El programa almacenado.
 - d. Composición de los sistemas.
 - e. Diagramación de los procesos.
 - f. La programación de las tareas.
 - g. El manual de procedimientos.
 - h. Ventajas e inconvenientes.
 - i. Controles sobre la información y sobre los procesos.
 - j. Aplicaciones típicas.

6. Sistemas combinados.

Como corolario a los cursos se efectuaron visitas a los siguientes centros de cómputos con el objeto de apreciar en cada caso un aspecto importante de la sistematización de datos como se explica a continuación:

1. Banco Hipotecario Nacional: explicación del funcionamiento de un centro de cómputos.
2. Banco de la Provincia de Buenos Aires: la gestión bancaria y la sistematización de datos. La utilización de modernos sistemas y la toma de decisiones.
3. Banco Industrial de la República Argentina: los sistemas electrónicos como medio eficaz para la atención directa del cliente.
4. Secretaría de Hacienda: la gestión de gobierno y los computadores electrónicos.
5. Siam Di Tella: la moderna empresa y la utilización de los computadores electrónicos como elementos racionalizadores de la administración. La auditoría y los sistemas. La instalación de los sistemas.
6. National Cash Register: el mercado actual de computadores electrónicos.
7. IBM: La fabricación de máquinas y elementos que componen los sistemas. El control de la producción en base a computadores electrónicos.

ESTRUCTURA ORGANICA BASICA DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES

En el Boletín Oficial del 16 de febrero se publicó el decreto del Poder Ejecutivo N° 517/65, por el cual se aprobó la estructura orgánica básica de esa Secretaría de Estado, que había gestionado, en noviembre de 1963, la modificación de su organización, realizando a ese efecto los estudios pertinentes, que elevó a consideración del P. E.

La modificación prevista, expresa el documento, permitirá esencialmente disponer de los medios indispensables para el cumplimiento de sus fines específicos —por la reestructuración de los servicios básicos—, simplificar y evitar superposiciones en las tareas a cargo de cada organismo: obtener la mayor coordinación entre las distintas funciones que cumple dicha Secretaría de Estado, y una clara planificación a corto y largo plazo. Se considera que la estructura presentada no importa la modificación del presupuesto del organismo.

CENTRO DE DOCUMENTACION DE LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO (ALALC) EN MONTEVIDEO

La ALALC solicitó en marzo de este año al Centro de Investigación Documentaria (CID) del Instituto Nacional de Tecnología Industrial de nuestro país, asesoramiento para organizar un centro de documentación, con sede en Montevideo, Uruguay, lo que le permitirá mantener al día la información relacionada con sus actividades y planes a desarrollar.

El CID colaborará además con el nuevo centro por medio de sus servicios de información y reprografía.

CENTRO PILOTO SOBRE REFORMA HOSPITALARIA

El 7 de marzo del corriente año se dio a conocer un decreto del Poder Ejecutivo Nacional, que dispuso "crear, sobre la base de la actual Sala XX del Hospital Rivadavia, dependiente del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, el Centro Piloto de Atención Médica para la Comunidad", cuya finalidad será "la organización de un plan de salud proyectado a la comunidad y a la conducción de una unidad hospitalaria basada en los conceptos más modernos de la atención médica-integral de nivel superior que sirva como experiencia".

En la parte no resolutiva del decreto se señaló la "necesidad y oportunidad de comenzar una reforma gradual y profunda del régimen de funcionamiento de

los establecimientos asistenciales" y, entre los considerandos, se indicó que la "participación activa de la comunidad en la financiación y mantenimiento de los servicios asistenciales debe superar la experiencia primaria del arancelamiento directo por la prestación de servicios y asegurar procedimientos que posibiliten soluciones de fondo".

El Centro Piloto desempeñará las siguientes funciones: asistenciales, médico-sociales, medicina preventiva, educación sanitaria, de enseñanza e investigación.

Entre sus recursos figuran: el producto de la prestación de los servicios que realice, los ingresos de cualquier naturaleza provenientes de los nuevos servicios, las recaudaciones especiales que se autoricen, y los ingresos y recaudaciones que provengan de los convenios de prestación de servicios que se autorice al establecimiento a concertar con entidades públicas y privadas de bien común.

FUNCIONARIOS LATINOAMERICANOS SIGUEN CURSOS SOBRE ADMINISTRACION Y DESARROLLO EN LA UNIVERSIDAD DE MANCHESTER, INGLATERRA

El 10 de marzo de este año celebraron una conferencia de prensa en la embajada de Gran Bretaña los señores A. S. Livingstone, Director del Departamento de Estudios Administrativos para el Exterior de la Universidad Británica de Mánchester, y W. Wood, coordinador de los cursos latinoamericanos del citado departamento, quienes efectuaron una gira por diversos países de nuestro continente que enviarán funcionarios públicos a seguir cursos en la referida casa de altos estudios.

Cinco funcionarios de nuestro país, becarios de la Fundación Ford seleccionados por el Instituto Superior de Administración Pública, estudiarán durante doce meses consecutivos, distintos aspectos vinculados con las tareas en el ámbito administrativo estatal. Son los comodores Carlos Torcuato de Alvear, Guillermo Gallacher y Francisco Llerena, el teniente coronel José Javier de la Cuesta Avila y el doctor Emilio Manuel Fernández, quienes se especializarán en la administración de grandes empresas, transportadores, computadoras y manejo de personal. En mayo comenzarán los estudios teórico-prácticos, y el 1º de octubre el grupo argentino comenzará un curso conjunto con funcionarios de toda América latina sobre la misma materia.

Veinte funcionarios de Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras y Panamá seguirán los mencionados cursos en la Universidad de Mánchester, en su mayoría con gastos pagos por el gobierno del Reino Unido y en otros casos por la O.E.A.

El objetivo de estos cursos, destinados exclusivamente a funcionarios gubernamentales, consiste en efectuar un examen crítico y comparativo de la administración pública, a cuyo fin se realizarán seminarios y clases prácticas, especialmente en uniones gremiales. Entre otros puntos del temario se incluirán: práctica administrativa, mecanismo gubernamental, administración para el desarrollo, integración del planeamiento para el desarrollo, metodología de investigación y uso de estadísticas.

El Departamento de Estudios Administrativos para el Exterior de la Universidad de Mánchester es único en su género en el mundo entero.

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PARA 1966

A partir de 1966 la estructura del presupuesto general de gastos adoptará una nueva forma, el *Presupuesto por Programas*, que sustituirá al actual sistema de contabilidad por gastos.

Para determinar de qué manera las empresas y reparticiones del Estado deben abordar el nuevo concepto que privará en la preparación del plan de gastos, la Oficina Nacional del Presupuesto preparó una serie de normas, que está dando a conocer, por medio de cursos, a los responsables de cada oficina de presupuesto.

Las normas básicas contenidas en la guía, que apareció en abril de este año, son:

"Se considera que cada organismo estatal, en función de un Plan Nacional de Desarrollo, deberá contar con un plan de acción a ejecutar en varios años, autorizado por períodos anuales, para cuya realización deberán preverse los créditos necesarios.

"Así, cuando decimos que para el Ministerio de Educación y Justicia o para el Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública se destinan, en el presupuesto, tantos millones de pesos, éstos tienen que estar respaldados con una información respecto del destino y del rendimiento que en el orden económico y social tendrá ese crédito presupuestario, que se aplicará a la educación y a la salud pública. A tal efecto, deberá indicarse que los recursos se destinarán para atender las necesidades de funcionamiento de cierta cantidad de establecimientos de enseñanza y hospitalares, que se atenderá un número determinado de enfermos o se prestarán tantos servicios asistenciales o que serán educados tantos alumnos; es decir: mostrar con un sentido económico y social la gravitación de los gastos que realiza el sector público por esos conceptos".

INVERSIONES

"El volumen de inversiones —prosigue la guía general— que requiere la adecuada capitalización del país, tanto en el sector público como en el privado, exige conciliar la necesaria parsimonia en las erogaciones con la celeridad que debe imprimirse al proceso, con el fin de resolver en breve plazo los problemas que aquejan al país en el orden económico con sus consecuencias lógicas en los restantes campos de la actividad.

"Los planes de acción deberán prever, como última consecuencia, el rendimiento mediato e inmediato, tanto de las inversiones de capital como de aquellos gastos que concurren a satisfacer necesidades de la comunidad que se reflejan en el proceso económico, a través de factores de influencia indirecta, como educación, salud pública, etc. "

EL PROGRAMA

La guía preparada por la Oficina Nacional del Presupuesto define así el concepto del presupuesto por programas: "El presupuesto por programas presenta los gastos anuales del gobierno nacional, como requisitos para el logro de objetivos señalados en sendos programas, que describen las diversas actividades de cada institución componente del sector público nacional. Los objetivos y los programas emanan de una programación concebida a largo plazo para el cumplimiento eficiente de las distintas funciones de gobierno".

MESAS REDONDAS SOBRE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

En otra información de este mismo número nos hemos referido a las Guías, Normas y Formularios preparados por la Secretaría de Estado de Hacienda, la Oficina Nacional de Presupuesto, la Comisión Especial Resolución N° 9.134/63 y el Consejo Nacional de Desarrollo sobre Presupuesto por Programas para el Ejercicio 1966, publicadas en abril de 1965.

La divulgación de normas para la programación del presupuesto para 1966 se comenzó con tres mesas redondas destinadas a funcionarios de la Dirección de Finanzas de la Secretaría de Estado de Hacienda, que se iniciaron el 29 de marzo.

El 21 de abril se decidió llevar a cabo dos mesas redondas paralelas, de divulgación, destinadas a ejecutivos de Empresas del Estado, con asistencia de los síndicos respectivos. Estas se efectuaron con la colaboración del Instituto Superior de Administración Pública, que facilitó el local para su desarrollo.

Para la Administración Central y Organismos Descentralizados se realizaron numerosas mesas redondas, en tandas establecidas para las siguientes fechas: 26/4 al 7/5, 10/5 al 21/5, 26/5 al 8/6 y 10/6 al 23/6, con asistencia de los respectivos asesores de la Dirección de Presupuesto y Contralor Financiero. Dada la cantidad de inscriptos, en la primera tanda fue necesario formar dos mesas en cada horario, lo que totalizó seis mesas redondas, a las que concurrieron setenta y una personas, además de varios funcionarios de la Oficina Nacional del Presu-

puesto. Para las posteriores se inscribieron ochenta y cuatro funcionarios de distintas dependencias.

Todas las mesas redondas realizadas fueron similares en su estructura y contenido, centrándose en una divulgación de la guía y, en especial, en mostrar en forma práctica, por medio de un ejemplo, la manera en que deben ser cubiertos los formularios de programación.

Por sugerencia del representante de la Universidad Nacional del Noroeste se estudió la posibilidad de realizar una mesa redonda acelerada entre el 26 y el 29 de junio, destinada a las ocho universidades nacionales y otros organismos con sede en el interior, que enviarían sus representantes para concurrir a la misma. Esta mesa redonda abarcaría los mismos temas que las anteriores.

El 28 de abril, a pedido del Contador General de la Nación, se celebró una mesa redonda con los contadores del Departamento de Inspección de Contabilidad de esa repartición, en que se trataron los temas, alcances y demás formalidades operativas. Esta reunión, que continuó más adelante, profundizó más el tema de la programación presupuestaria, especialmente sobre la teoría del desarrollo y la planificación económica y sobre todo lo que interesa más especialmente a la Contaduría General de la Nación.

A mediados de mayo se envió una circular a los directores de todas las reparticiones solicitando que cada uno de ellos designara a un funcionario de jerarquía para concurrir a mesas redondas destinadas a funcionarios ejecutivos, en las cuales se ponderarían los aspectos relacionados con las decisiones de conducción ejecutiva que se reflejarán en el presupuesto por programas.

CENSO DE TODOS LOS BIENES DEL ESTADO

El comité asesor de la Oficina Nacional de Presupuesto, presidida por su director el señor Juan Carlos Delconte, celebró sesión el 5 de abril. Resolvió, en primer término, la constitución de un grupo de trabajo formado por la Secretaría de Estado de Hacienda, el Consejo Nacional de Desarrollo y el Banco Central, que se entregará al estudio del esquema financiero del sector público y su actualización, como así también a la fijación de los mecanismos de contralor, con el fin de ajustar los requerimientos financieros a las reales posibilidades del Tesoro, teniendo en cuenta las distintas fuentes de financiación programadas.

Luego se trataron diversos aspectos vinculados con la próxima realización del censo de bienes del Estado. Se aprobó un proyecto de decreto que de inmediato fue sometido a consideración del secretario de Hacienda y ministro de Economía, para su posterior elevación al Presidente de la Nación, en el que se determinó la obligatoriedad de realizar un relevamiento físico en todas las dependencias de la administración central y organismos descentralizados, al 31 de julio próximo, de todos los bienes del Estado.

CURSO PARA FORMACION DE JEFES DE PERSONAL

El Instituto de Estudios Sociales, de la ciudad de Buenos Aires, inició en abril de este año su séptimo ciclo de Formación de Jefes de Personal, destinado a personas que se desempeñan actualmente en Departamentos de Personal, a aquellas que aspiran a recibir nuevas promociones, para todos los que desean tener una formación técnica en la conducción de personal, y para los estudiosos de relaciones humanas y ciencias sociales.

Las materias dictadas son: *Derecho del Trabajo; Relaciones Gremiales; Economía de la Empresa; Seguridad Industrial; Capacitación; Selección y Entrevista; Liquidación de Sueldos y Jornales; Relaciones Humanas; Estudios del Trabajo; Servicios Sociales; Dirección de Personal*. El curso se desarrolla en 200 horas de cincuenta minutos de duración, y se complementa con conferencias o mesas redondas que se efectúan mensualmente. Durante los meses de junio, setiembre y noviembre se llevarán a cabo visitas a departamentos de Personal de establecimientos industriales.

Finalizado el curso se otorga a los alumnos que hayan rendido con éxito los exámenes y hayan cumplido el 75 % de asistencia como mínimo, el certificado que los acredita como Jefes de Personal.

NUEVOS CURSOS: SECRETARIA EJECUTIVA Y PERITA EN ADMINISTRACION

La Asociación Argentina de Secretarías, entidad de reciente creación cuya secretaría se encuentra en la Bolsa de Comercio, proyectó cursos de capacitación que contemplan las necesidades de nuestro medio en cuanto a secretarías ejecutivas y peritas en administración, permitiendo adquirir los conocimientos necesarios para cumplir eficientemente esas funciones.

Las dos nuevas carreras, que se cursarán por primera vez en nuestro país, abarcan las siguientes materias:

Secretaria Ejecutiva: Relaciones Humanas; Relaciones Públicas; Administración de Empresas; Castellano; Derecho Usual y Práctica Comercial; Práctica de Secretariado; Taquigraffia y Dactilograffia (examen solamente).

Perita en Administración: Relaciones Humanas; Relaciones Públicas; Administración de Empresas; Castellano; Derecho Usual y Práctica Comercial.

Los programas, científicamente preparados, incluyen los temas más específicos para el desempeño de la gestión de Secretaria Ejecutiva y de Perita en Administración, y fueron revisados por expertos de la Organización Internacional del Trabajo de las N. U. destacados en el Centro de Productividad de la Argentina.

Los cursos, de seis meses de duración a razón de dos clases semanales, de dos horas cada una, tienen horarios adecuados, y para la obtención del material de estudio la Asociación habilitó una biblioteca circulante, sin cargo, para las interesadas.

CURSO DEL CENTRO REGIONAL DE EDUCACION FUNDAMENTAL PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN AMERICA LATINA (CREPAL)

En Patzcuaro, Michoacán, República de México, sesenta estudiantes de diecinueve países latinoamericanos completaron en abril de este año la primera etapa del décimotercer curso regular del Centro Regional de Educación Fundamental para el Desarrollo de la Comunidad en América Latina. En el grupo figuran numerosos estudiantes argentinos.

INSTITUTO PARA LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA (INTAL)

Este Instituto fue creado por el Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el 3 de diciembre de 1964 e inició sus actividades en 1965. Es una unidad permanente del Banco y se financia con recursos del mismo y mediante contribuciones especiales de sus países miembros.

Nuestro país, por intermedio del Banco Central, proporciona el edificio donde funciona el Instituto y, en su calidad de país sede, contribuye con un aporte especial para las actividades del INTAL.

Su objetivo principal es el estudio del proceso de integración de América latina y la formación del personal técnico que ese proceso requiere en los países miembros del BID.

Para ello el Instituto:

- Realiza tareas de investigación vinculadas con sus labores de enseñanza, asesoría y difusión.
- Contribuye, mediante el otorgamiento de becas de investigación y la organización de cursos y seminarios, a la formación de: a) funcionarios de organismos públicos y privados vinculados con el proceso de integración, y b) especialistas para las Universidades y Centros de enseñanza superior.
- Realiza seminarios de líderes latinoamericanos en el campo económico, social y político, destinados al análisis de los problemas relacionados con la integración de América latina.

- Asesora al Banco Interamericano de Desarrollo en materia de integración.
- Reúne, intercambia con otras instituciones y difunde documentos y estudios sobre los procesos de integración que se llevan a cabo en diversas partes del mundo y, en especial, en América latina.
- Colabora con organismos internacionales de ámbito mundial o regional, con universidades y centros de investigación y enseñanza a fin de establecer la ayuda y cooperación necesarias para el cumplimiento de sus objetivos y para evitar la duplicación de esfuerzos. Esta colaboración se lleva a cabo de manera especial con los organismos regionales directamente vinculados al proceso de integración.

En consecuencia, el Instituto es centro de investigación, de asesoría, de enseñanza superior, de intercambio y difusión.

Para cumplir sus objetivos, INTAL desarrolla programas de investigación, asesoría, enseñanza y difusión sobre los aspectos económicos y social, histórico y político y jurídico e institucional del proceso de integración de América latina. Estos programas se desarrollan a través del personal permanente del Instituto, de grupos de expertos especialmente contratados, de especialistas a los cuales se encargan individualmente trabajos específicos, y de grupos de postgraduados o profesores universitarios a los cuales otorga becas de investigación.

Las becas se conceden, en la medida de lo posible, de acuerdo con una adecuada representación geográfica de los países miembros. Los aspirantes a becas deben contar con el patrocinio de instituciones calificadas de los sectores públicos o privados.

El Instituto cuenta con una biblioteca especializada en temas de integración, que pueden utilizar todos los investigadores y estudiosos autorizados para ello por la Dirección del Instituto.

Los cursos para postgraduados universitarios y los que dictará para funcionarios de alto nivel de los sectores públicos y privados desarrollarán con distinta amplitud el análisis de los siguientes aspectos del proceso de integración: El marco del proceso de integración; El estado actual del proceso de integración; Perspectivas del proceso de integración, y Evaluación del proceso de integración.

CURSOS TEORICO-PRACTICOS SOBRE DESARROLLO

El 15 de abril se anunció que con el propósito de promover el perfeccionamiento de funcionarios técnicos pertenecientes al personal del Estado en el conocimiento de normas, métodos y criterios de preparación y evaluación para llevar a la práctica los proyectos de inversión del Plan de Desarrollo, el Consejo Nacional de Desarrollo, con la cooperación del Instituto Superior de Administración Pública, dispuso la iniciación de una serie de cursos.

Durante dos meses un grupo de profesores elegidos por su capacidad y experiencia en la materia dictaron 160 horas de clases teóricas y 57 de trabajos prácticos. Las materias de introducción fueron Matemáticas, Cuentas Nacionales, Teoría Económica y Sociología, y las básicas Programación del Desarrollo, Evaluación de Proyectos Económicos y Sociales, Financiamiento del Desarrollo y Presupuesto por Programas.

INAUGURACION DE LOS CURSOS DEL CENTRO DE CAPACITACION LABORAL Y SOCIAL

El 21 de abril de este año, en la ceremonia inaugural de los cursos de este Centro, creado por resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, habló el titular de la Subsecretaría de Seguridad Social, Dr. Enrique Rabinovitz Hanover.

Expresó que iban a comenzar los cursos programados por el Instituto Nacional de Previsión Social, y respecto de nuestro sistema nacional de previsión, manifestó que tiene una magnitud extraordinaria. Las Cajas Nacionales de Previsión deben pagar este año una suma de alrededor de 120.000 millones de pesos.

Esta cifra, comparada con la magnitud que tiene el presupuesto nacional, da una pauta de la significación económica del sistema.

Las Cajas deben atender también las solicitudes de reclamos de las prestaciones a que tiene derecho un millón de jubilados y pensionados y a los millones de afiliados. Para ello deben mantener las recaudaciones, a fin de que estas prestaciones se puedan dar. El gobierno nacional ha expresado claramente su posición, que es la de mantener el sistema nacional de previsión a través de su continuo perfeccionamiento.

Expresó la necesidad reconocida de capacitar al personal a efectos de lograr lo más alta eficacia. Para ello los cursos tienen por objeto la formación y adiestramiento del personal que tiene a su cargo la responsabilidad de las funciones técnicas y administrativas de los organismos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

USO OBLIGATORIO DE LAS NORMAS IRAM (INSTITUTO ARGENTINO DE RACIONALIZACION DE MATERIALES)

El Gobierno de la Provincia de Córdoba ha establecido, por decreto N° 1846, el uso obligatorio de las normas IRAM en todas las licitaciones y compras que efectúe la Administración Provincial. En los considerandos se expresa que el IRAM "cumple una tarea de normalización vinculada con iniciativas que tienden a favorecer el desarrollo de la producción nacional" y "que esa función procura elevar el nivel de calidad de los productos, disminuir sus costos, racionalizar e incrementar la producción afirmando la posición de la industria nacional en el mercado interno y posibilitando la conquista de nuevos mercados en el exterior".

El IRAM ha organizado un curso sobre "Ajustes y Tolerancias" para personal técnico que realiza tareas de dimensionamiento y control de piezas. Se dictará a partir del 12 de mayo.

PROGRAMACION POR CAMINO CRITICO

El Centro de *Investigación de las Técnicas Matemáticas Aplicadas a la Dirección de Empresas* (CITMADE) del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, organizó un curso, del 7 al 18 de junio, sobre "Programación por Camino Crítico", que incluyó los siguientes temas:

- Reseña de su origen — Antecedentes: el diagrama de Gantt.
- Fundamentos matemáticos — Elementos de Teoría de Graphes.
- Planeamiento de un proyecto — Análisis y listado de tareas.
- Programación gráfica de tareas y acontecimientos — Flechas y nodos.
- Diagramas de flechas — Numeración de nodos — Bucles.
- Asignación de tiempos a tareas — Tiempos normales — Tiempos Crash — Costos adjuntos.
- Obtención del camino crítico; Método gráfico — Método mediante computadora — Organización de cálculo.
- Tareas críticas — Tareas no críticas — Márgenes de tiempo; total — libre e independiente.
- Revisión de tiempos — Reducción de tiempo total del programa.
- Diagrama calendario — Control de programa.
- Balance económico — Programa óptimo — Alogaritmo de Fulkerson.
- Balance de la mano de obra — Su utilización racional.
- Programa con limitación de recursos.

TRABAJOS PUBLICADOS EN ESTA REVISTA

(Años I a IV)

Nos. 1 a 16)

ELIA, Oscar Horacio. Publicidad de los actos administrativos relativos al movimiento de fondos durante los primeros gobiernos patrios. N° 13, pp. 58-62.

GORDILLO, Agustín. El acto administrativo arbitrario. N° 6, pp. 28-35.

ACTO ADMINISTRATIVO

ELIA, Oscar Horacio. Publicidad de los actos administrativos relativos al movimiento de fondos durante los primeros gobiernos patrios. N° 13, pp. 58-62.

GORDILLO, Agustín. El acto administrativo arbitrario. N° 6, pp. 28-35.

ADMINISTRACION PUBLICA

General: BARBER, Raúl Héctor. Discurso sesión inaugural del Tercer Congreso Nacional de Administración Pública. N° 14-15, pp. 44-46.

ELLISS, Horace B. Discurso sesión inaugural Tercer Congreso Nacional de Administración Pública. N° 14-15, pp. 53-54.

BONEO, Horacio. Discurso sesión de clausura del Tercer Congreso Nacional de Administración Pública. N° 14-15, pp. 51-52.

COMITÉ, Juan Roberto. La Administración Pública vista por el Teatro argentino, N° 5, pp. 49-74.

LEDY PHELAN, John. Autoridad y flexibilidad en la administración imperial española. N° 2, pp. 264-269.

LOUW, Michael. Administración y desarrollo. N° 1, pp. 55-75; Actividades internacionales en materia de Administración Pública. N° 3-4, pp. 52-59; Asociación Regional de Administración Pública para América Latina (ARAPAL). N° 3-4, pp. 73-75.

OLMEDO, Agustín A. (Editorial) Tolle, lege. N° 8, pp. 5-7. (Editorial), N° 9, pp. 5-8.

RODRIGUEZ ARIAS, Julio C. A propósito del Informe Blandford. N° 1, pp. 76-78; Per ardua at Astra (Editorial), N° 1, pp. 7-9; (Editorial) Administración y Desarrollo. N° 2, pp. 5-12; (Editorial) Administración para el desarrollo. N° 6, pp. 5-7; (Editorial) El comienzo es la mitad del todo. N° 14-15, pp. 5-11; (Comentario) El proceso administrativo, N° 1, pp. 141-142; (Comentario) La Ley de Parkinson, N° 2, pp. 149-50; (Comentario) Una filosofía de la Administración, N° 1, pp. 141-142.

SIMOES LOPES, Luis. Carta. N° 1, pp. 5-6.

UNION PANAMERICANA. La Administración Pública en la América Latina. N° 12, pp. 80-118.

VIRLA, Eugenio. Discurso sesión inaugural del Tercer Congreso Nacional de Administración Pública. N° 14-15, pp. 46-47.

Glosario Administrativo. VILLALOBOS, Jorgelina A. C-B. de (Comentario) Glosario Administrativo. N° 5, pp. 214-217.

De Impuestos: REIG, Enrique J. Principios de administración de impuestos. N° 11, pp. 59-67.

Municipal: RODRÍGUEZ ARIAS, Julio C. (Comentario) Gobierno y administración municipal: una experiencia en los Estados Unidos. N° 1, pp. 142-149.

De Personal: CORVALÁN, Humberto César. Administración del personal. Actitudes humanas hacia el trabajo. N° 1, pp. 49-54.

KENNING VOSS, Enrique, y SCHAEFER, Enrique. Esquema de las medidas inmediatas a aplicar en la administración de personal. N° 3-4, pp. 318-320.

RODRÍGUEZ ARIAS, Julio C. Jerarquización. N° 1, pp. 93-95.

SALINAS, Alberto D. R. Departamento de Personal. N° 3-4, pp. 273-316.

Teoría administrativa: YOUNG, Carlos A. (Comentario) Introducción al estudio de la Teoría Administrativa. N° 11, pp. 173-179.

Teoría política: RODRÍGUEZ ARIAS, Julio C. (Comentario) Teoría política de la Administración Pública. N° 2, pp. 168-169.

AUTOMATIZACION

MÉXIGOS VITALE, Roberto. Los computadores electrónicos y el modelo dinámico de la organización. N° 3-4, pp. 338-376.

PALLÉS, Floreal N. La "automación" dentro del cuadro administrativo de la Armada Argentina. N° 3-4, pp. 89-124.

BUROCRACIA

GOURNAY, Bernard. Las deformaciones burocráticas. N° 7, pp. 97/110.

OBIETA, Adolfo F. de. El poder burocrático. N° 8, pp. 101-120; Notas sobre el problema burocrático. N° 11, pp. 104-125.

CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

YOUNG, Carlos A. (Editorial) Los Estudios de Administración Pública. N° 11, pp. 5-9; (Editorial) Las Ciencias Administrativas en el orden internacional, N° 13, pp. 5-7.

CAPACITACION

BARRERA NICHOLSON, A. N. Capacitación en la Administración Pública. N° 11, pp. 134-138.

FOLLARI, Rodolfo S. La Escuela de Ciencias y Técnicas Administrativas de Roma. N° 8, pp. 134-145.

LOUW, Michael. Capacitación en la Administración Pública. N° 3-4, pp. 60-72; Escuela de Estado Mayor Administrativo para América Latina (EEMAAL). N° 3-4, pp. 76-82; Ejemplos de planes de estudio en Administración Pública. N° 3-4, pp. 88-89; Reseña de algunos documentos y actividades en el campo de la capacitación en administración pública. N° 8, pp. 80-100.

MASERA PLÁSTINA, Orlando. La Escuela Brasileña de Administración Pública. N° 5, pp. 106-113.

ROBINSON, Nelson N. Escuela Paraguaya de Administración Pública. N° 9-10, pp. 69-76.

RODRÍGUEZ ARIAS, Julio C. Creación del Centro de Perfeccionamiento Administrativo del Plata y los Andes. N° 3-4, pp. 83-87; (Editorial) Un Congreso de funcionarios públicos. N° 3-4, pp. 5-10; (Editorial) Enseñanza de la administración. N° 7, pp. 5-10.

VILLALOBOS, Jorgelina A. C-B. de. Principales centros de estudio de la administración pública. N° 2, pp. 68-

83; La enseñanza de la administración pública en la Argentina. N° 5, pp. 128-144.

ZUBELDÍA, Hugo Luis. Estudio sobre capacitación, calificación y promoción del personal. N° 14-15, pp. 284-308.

CIENCIAS DEL COMPORTAMIENTO

KEJNER, Matilde. Las ciencias del comportamiento y su acción en el mundo contemporáneo. N° 14-15, pp. 268-270.

COMUNICACION

LÓPEZ, Emma Argañaraz de. Comunicación y redacción. N° 7, pp. 126-133.

CONTABILIDAD PUBLICA

LICCIARDO, Cayetano A. El tratamiento del pago en la Contabilidad del Estado. N° 3-4, pp. 264-269.

OLIVEROS, Horacio A. Ley de Contabilidad Pública (Texto actualizado con legislación reglamentaria, doctrina y jurisprudencia) N° 6, pp. 9-131.

CONTROL

Del Tribunal de Cuentas: RE, Juan Angel. La oportunidad del control externo a cargo del Tribunal de Cuentas de la Nación. N° 5, pp. 37-48.

YOUNG, Carlos A. Los límites de las funciones de control del Tribunal de Cuentas, y los alcances de la facultad de insistencia del Poder Ejecutivo. N° 11, pp. 98-103.

DECISIONES

DANA MONTAÑO, Salvador M. La obligatoriedad del asesoramiento técnico en general y del jurídico en particular en el régimen democrático. N° 7, pp. 30-40.

SORENSEN *Theodore.* Cómo se elaboran las decisiones en la Casa Blanca. N° 11, pp. 11-18.

DELEGACION

De autoridad: PODESTÁ, Juan Carlos. Delegación de autoridad al nivel de supervisión. N° 9-10, pp. 152-162.

De facultades: Giadone, Dante Ariel. Delegación de facultades. N° 12, pp. 60-72.

DERECHO ADMINISTRATIVO

Norteamericano. YOUNG, Carlos A. (Comentario). El derecho administrativo norteamericano. N° 16, pp. 157-166.

DESARROLLO

ALMONACID, Pedro N. Competencia, indolencia y desarrollo económico. N° 2, pp. 13-17.

CÁNO, Guillermo J. y MOUCHET, Carlos. Introducción al estudio de los aspectos institucionales y legales del desarrollo económico y social de la Argentina. N° 11, pp. 19-58.

INFANTE ARTAZA, Armando. Necesidad de encarar un estudio exhaustivo de los medios y modos de obtener una mejor y más práctica coordinación de la acción concurrente de la Nación y Provincias en la programación del desarrollo. N° 14-15, pp. 309-319.

KAPP, K. William. Desarrollo económico, planeamiento nacional y administración pública. N° 9-10, pp. 19-45.

LOUW, Michael. Las instituciones administrativas y el desarrollo. N° 3-4, pp. 25-27.

RODRÍGUEZ ARIAS, Julio C. Discurso sesión inaugural del Tercer Congreso Nacional de Administración Pública. N° 14-15, pp. 35-44; Discurso de clausura del Tercer Congreso Nacional de Administración Pública. N° 14-15, pp. 54-61.

STONE, Donald C. Programa de cooperación entre institutos y facultades dedicados a la educación, investigación y servicios en el campo de la administración para el desarrollo. N° 9-10, pp. 46-52.

VILLALOBOS, Jorgelina A. C.B. de. (Glosa) El proyecto de Código Penal y la Administración Pública. N° 5, pp. 149-153.

DESCENTRALIZACION

GORDILLO, Agustín. Descentralización y delegación de autoridad. N° 3-4, pp. 28-35.

JOSEPH E. y ROSA NIETO, Luis. Una aplicación práctica de la descentralización administrativa y la delegación de funciones. N° 3-4, pp. 270-272.

JUVENTAL, Carlos A. Descentralización y delegación de autoridad. N° 3-4, pp. 36-42.

DESVIACION DE PODER

GORDILLO, Agustín. La desviación de poder en el derecho argentino. N° 2, pp. 93-97.

DISCIPLINA

LUJÁN, Jaime. Ética y disciplina en el servicio público. N° 7, pp. 46-57.

RODRÍGUEZ SAA, Rodolfo. El régimen disciplinario del empleado público. N° 2, pp. 63-67.

EDUCACION

BARAÑANO, Diego M. La enseñanza de la "Organización administrativa del Estado". N° 16, pp. 22-29.

FARÍAS, Tomás. Individualidad operativa a los establecimientos de enseñanza. N° 1, pp. 89-91.

EMPRESAS PUBLICAS

BONEO, Horacio. El control de las empresas públicas. N° 16, pp. 9-21.

FARÍAS, TOMÁS. La co-gestión en una empresa del Estado. N° 2, pp. 98/99.

RODRÍGUEZ ARIAS, Julio C. (Comentario) Empresas Públicas y Desarrollo Económico. N° 1, pp. 138-140.

YOUNG, Carlos A. (Editorial). Las empresas del Estado. N° 16, pp. 5-7.

ESTADISTICA

COMITÉ, Juan Roberto. Divagación sobre la estadística. N° 11, pp. 131-133.

EXPEDIENTES

RE, Juan Angel. La numeración única y coordenada del expediente en la Administración Pública. N° 7, pp. 111-114.

FACULTADES CONCURRENTES

VARELA, Olga Catalina. Necesidad de una reglamentación del Art. 67, inciso 27, de la Constitución Nacional. N° 14-15, pp. 320-326.

FUNCION PUBLICA

OLMEDO, Agustín A. (Comentario) Nociones sobre la función pública en Francia. N° 7, pp. 171-175.

GOBIERNO

CAPURRO, Norberto L., KEJNER, Matilde, GARCÍA TERÁN, Juan Carlos, Gobierno. N° 14-15, pp. 206-217.

LAMAS, Ernesto Raúl: Un gobierno racional. N° 9/10, pp. 77-107.

Local: DANA MONTAÑO, Salvador M. La participación de los técnicos en el gobierno local. N° 9-10, pp. 108-113.

Municipal: MOUCHET, Carlos. Análisis de las relaciones entre el gobierno municipal y el desarrollo de la comunidad N° 5, pp. 20-36; Alberti y Sarmiento, planificadores de ciudades y precursores de programas de desarrollo económico. N° 7, pp. 11-29.

HUELGA

PEARSON, Marcelo M. La huelga y los agentes de la Administración Pública. N° 5, pp. 11-19.

IDONEIDAD

SÁENZ PAZ, César M. Idoneidad para el empleo público. N° 14-15, pp. 260-267.

INFORMACIONES

CATALDI, Giuseppe. Las Informaciones como materia de actividad administrativa. N° 9-10, pp. 9-18.

INVESTIGACION

Louw, Michael H. H. Investigación en la Administración Pública. N° 3-4, pp. 43-51.

INVESTIGACION CIENTIFICA

(Su administración)

Louw, Michael H. H. Aspectos administrativos de la Ciencia, N° 13, pp. 9-31.

INVESTIGACION OPERATIVA

GUZMÁN, Ernesto Alejandro. Aplicación de diagramas red (gráficos-malla) en el desarrollo de programas en la administración Pública (los métodos PERT, CPM y RAMPS). N° 14-15, pp. 161-193.

JUSTICIA

MYREN, Richard A., Estudio comparativo de los sistemas de justicia criminal. N° 14-15, pp. 194-205.

NACIONES UNIDAS (Asistencia Técnica)

VILLALOBOS, Jorgelina A. C.B. de (Commentario) Los programas de asistencia técnica de las Naciones Unidas en materia de Administración Pública. N° 2, pp. 138/147.

ORGANIZACION

General: FESLER, James W. Algunas reflexiones sobre el concepto de organización administrativa. N° 1, pp. 35-44.

JUVENTAL, Carlos A. Problemas de organización y sistemas. N° 3-4, pp. 90-98.

Científica: GIAMBRUNO, Mario y VEGA, Alfredo F. Las técnicas de organización científica en la administración pública argentina. N° 9-10, pp. 128-153.

Argentina: JUVENTAL, Carlos A. Problemas de Organización y Reforma. N° 14-15, pp. 242-259.

Louw, Michael H. H. Organización del Gobierno para el desarrollo. N° 9-10, pp. 53-62.

WAINER, Jacobo. Las técnicas de organización científica en la República Argentina. N° 14, pp. 63-67.

En el Exterior: GARCÍA GODOY, Cristián Raúl. Planificación y organización en Bolivia. N° 13, pp. 48-57.

PLANIFICACION

Financiera: RE, Juan Angel. Planificación y financiación de las obras públicas. N° 16, pp. 30-40.

Para el Desarrollo: Consejo Nacional de Desarrollo Económico de Gran Bretaña. N° 16, pp. 41-44. Instituto Real de Administración Pública de Londres. N° 16, pp. 44-57; Reunión de Expertos en aspectos administrativos del planeamiento para el desarrollo nacional. (N.U.). N° 16, pp. 58-98.

PRESUPUESTO

General: CAPLAN, Benedicto. Importancia práctica del análisis económico y funcional del presupuesto. N° 2, pp. 31-42.

FRANCI, Alberto M. Las tendencias actuales en las reformas presupuestarias. Críticas a las formas propiciadas por CEPAL. N° 12, pp. 24-59; Idem, segunda parte. N° 13, pp. 32-47; Bases teórico-prácticas para una reforma presupuestaria argentina a nivel provincial. N° 14-15, pp. 63-160.

SALAZAR, Pedro. Presupuesto y racionalización. N° 1, pp. 273-316.

Municipal: EGHTEDARI, Alí y SHERWOOD, Frank. Presupuesto funcional en la ciudad de Los Angeles. N° 5, pp. 114-127.

PREVISION SOCIAL

OLIVEROS, Horacio Adolfo. Asistencia y Seguridad Social como factores de bienestar. N° 5, pp. 75-105.

PROCEDIMIENTO

Administrativo: GORDILLO, Agustín. La apertura a prueba en el procedimiento administrativo. N° 1, pp. 45-48; La vista de las actuaciones en el procedimiento administrativo. N° 2, pp. 43-55 y Deber de obediencia. Formalidades que debe reunir la orden del superior, pp. 99/100; El administrador en el procedimiento administrativo - Dereches - Deberes - Excusación - Recusación. N° 9/10, pp. 114-127.

YOUNG, Carlos A. (Comentario) Procedimiento y recursos administrativos. N° 16, pp. 166/177.

PRODUCTIVIDAD

ANDRIEU, Pedro E., y QUERIO, Federico. La medición de productividad en la Administración Pública. N° 14-15, pp. 218-232.

VALLEJO, Mario. La productividad y la dirección de las empresas. N° 2, pp. 56-62.

PROFESIONES

COMITÉ, Juan Roberto. Notas sobre las profesiones y sus "status". N° 12, pp. 73-79.

HOROWITZ, Morris A. La emigración de profesionales y técnicos argentinos. N° 11, pp. 126-130.

RACIONALIZACION

BLANDFORD, John B. (Jr.). Racionalización de la Administración en el Gobierno Nacional. N° 1, pp. 16-34.

RODRÍGUEZ ARIAS, Julio C. (Editorial). La racionalización en la Administración Pública. N° 5, pp. 5-10.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS

GORDILLO, Agustín. Consejos prácticos para la redacción de recursos administrativos. N° 11, pp. 78-93.

REFORMA

Administrativa: JUVENAL, Carlos A. (Comentario): La reforma administrativa. N° 1, pp. 122-138.

YOUNG, Carlos A. (Comentario): La reforma administrativa en Francia. N° 9/10, pp. 205/209.

ZAVALA, Juan Ovidio. La reforma administrativa en la Argentina. N° 1, pp. 11-15.

Jurídica: GORDILLO, Agustín. La reforma jurídica de la Administración. N° 7, pp. 58-96.

RELACIONES PUBLICAS

MILLET, John. Relaciones Públicas. N° 13, pp. 68-76.

OLIVERA, Julio A. Conceptos sobre relaciones públicas. N° 8, pp. 121-133.

OLMEDO, Agustín A. (Comentario): Guía para la práctica de las Relaciones Públicas. N° 2, pp. 150-167.

SALARIO

FEMINIS BRIHUEGA, Carlos A. Gravitación del salario en la racionalización administrativa. N° 3-4, pp. 321-333.

SALUD PUBLICA

LAMAS, Ernesto Raúl. Contribución al Seminario Sudamericano de Organización y Administración de Servicios de Salud en el tema: Organización y Métodos para un racional y dinámico ordenamiento de las administraciones estatales y sanitarias. N° 7, pp. 41-45; Administración económica y dinámica de la salud pública. N° 8, pp. 9-79.

SOBEL, Rodolfo. Capacitación del personal de un hospital. N° 14-15, pp. 271-283.

SUMINISTROS

ARIAS, Emilio O. y GALARRAGA, Ernesto B. Problemas de suministros. N° 3-4, pp. 334/337.

GARCÍA VIDAUERRE, Felipe. Las Naciones Unidas y el desarrollo económico

co de la América Latina. N° 9-10, pp. 63-68.

JUVENAL, Carlos A. (Editorial). Suministros gubernamentales y desarrollo económico. N° 12, pp. 5-9.

TRABAJO

COMITÉ, Juan Roberto. El disconformismo en el trabajo. N° 7, pp. 115-125.

Comentarios

BUCAR-LAURET, Quimera. La Reforma de la Empresa. Traducción del francés de Juan Manuel Silveira y Sangro. Alcalá, Madrid, 1964, en tomo de 176 pp.

La empresa moderna presenta una especial y paradoxal situación emergente del proceso de condensación impuesto por la cambiante realidad económica y social, frente a su estructura jerárquica que ha dejado de ser normativa.

Sobre todo en las grandes empresas, que abarcan la mayor parte de la producción, comercio, servicio, etc., se constata mejor este fenómeno, que se evidencia en el hecho de que sus conductores ejecutivos no son los propietarios del capital sino un plantel de gerentes y técnicos que ostenta con la responsabilidad del planeamiento de la producción, comercialización, inversión, etc.

El análisis de este proceso, que se da tanto en los países capitalistas como en los socialistas en virtud de su identidad funcional, constituye quizás la mejor parte del libro que aquí se comenta y remata con una frase de excelente sintaxis:

"En las grandes firmas, la democracia de la sociedad anónima (léase representación de los accionistas) se ha convertido en una ficción".

En principio, sus directores o gerentes no dejan reconocer otra soberanía

que no sea la de los accionistas, pero en realidad solo tienen cuenta de sus intereses en reuniones privadas que se convocan con el único fin de hacer ver que se está cumpliendo con las obligaciones de las leyes o obligaciones de costumbre.

En otros capítulos el autor hace constar también otras contradicciones que se dan en la empresa moderna y establece las normas a que deben ajustarse su gobierno o condición. Para él la legislación vigente tiene una estructura anticuada y por lo tanto no puede dar un marco normativo adecuado a la nueva modalidad administrativa de la empresa.

Es por todo ello que proponen su reforma, tanto en el aspecto interno (reconducción, controles políticos de producción, comercialización, etc.) como en sus relaciones con el Estado, con los sindicatos y con su propietario, para lo cual también sería necesario reformar el cuadro jurídico que lo atañe.

Como última notación a este previsorísmo comentario, cabe destacar que el análisis, las recomendaciones y las conclusiones de este libro, inspirado en la realidad francesa, tiene plena vigencia para nuestro querido país, por donde muy bien podría servir como referencia cuando deba abordarse la necesaria reforma de legislación argentina.

H. R. Basso

BIBLIOGRAFIA

Comentarios

BLOCH-LAINÉ, FRANÇOIS. *La Reforma de la Empresa*. Traducción del francés de Juan Manuel Silvela y Sangro. Aguilar, Madrid, 1964, un tomo de 176 pp.

La empresa moderna presenta una especial y paradójica situación emergente del proceso de conducción impuesto por la cambiante realidad económica y social, frente a su estructura jurídica que ha dejado de ser normativa.

Sobre todo en las grandes empresas, que abarcan la mayor parte de la producción, comercio, servicio, etc., es donde se aprecia mejor este fenómeno, que se evidencia en el hecho de que sus conductores ejecutivos no son los propietarios del capital, sino un plantel de gerentes y técnicos que carga con la responsabilidad del planeamiento de la producción, comercialización, inversión, etc.

El análisis de este proceso, que se da tanto en los países capitalistas como en los socialistas en virtud de su identidad funcional, constituye quizá la mejor parte del libro que aquí se comenta y remata con una frase de excelente síntesis:

"En las grandes firmas, la democracia de la sociedad anónima (léase representación de los accionistas) se ha convertido en una ficción".

En principio, sus directores o gerentes no debían reconocer otra soberanía.

nía que la de los accionistas, pero en verdad sólo rinden cuenta de sus actos en asambleas vacías que se convocan con el único fin de hacer ver que se está cumpliendo con las disposiciones de las leyes o códigos vigentes.

En otros capítulos el autor hace resaltar también otras contradicciones que se dan en la empresa moderna y establece las normas a que debiera ajustarse su gobierno o conducción. Para él la legislación vigente tiene una estructura anticuada y por lo tanto no puede dar un marco normativo adecuado a la nueva modalidad administrativa de la empresa.

Es por todo ello que propugna su reforma, tanto en su aspecto interno (conducción, controles, política de producción, comercialización, etc.) como en sus relaciones con el Estado, con los sindicatos y con su propio personal, para lo cual también sería necesario reformar el cuadro jurídico que la enmarca.

Como última acotación a este breveísimo comentario, cabe destacar que el análisis, las recomendaciones y las conclusiones de este libro, inspirado en la realidad francesa, tiene plena vigencia para nuestro quehacer empresario, por donde muy bien podría servir como referencia cuando deba abordarse la necesaria reforma de la legislación argentina.

H. R. BARBER

CANTRIL, HADLEY. *Human nature and political systems*. Rutgers University Press, New Brunswick, New Jersey, U.S.A. 1961, 112 pp.

Este pequeño libro es la recopilación de tres conferencias que Hadley Cantril dictó en la Universidad de Puget Sound, Tacoma, Washington.

El autor desarrolla una posición que en cierta manera es cómoda: las naciones, en virtud de sus diferentes modos de ser, necesitan regímenes de gobierno diferentes. Las costumbres, tradiciones, religiones y otras influencias objetivas y subjetivas hacen que los pueblos, ante una misma situación, no respondan en la misma forma.

Lógicamente, los naturales de un país se rehusan a adoptar sistemas po-

lítico-institucionales desacordes con su idiosincrasia. Cada grupo humano tiene de a universalizar sus valores, y en determinadas circunstancias a imponerlos a los demás.

Los países subdesarrollados, que en principio no tienen institucionalizadas formas concretas de gobierno y a los cuales se les trata de imponer formas extrañas, manifiestan su desagrado por esto.

El autor, en la última conferencia, hace una defensa de la idea norteamericana de vida y de gobierno, y la contrapone a la forma comunista, tal como está en vigencia en la Rusia soviética.

D. YOUNG

El autor desarrolla una posición que en cierta manera es cómoda: las naciones, en virtud de sus diferentes modos de ser, necesitan regímenes de gobierno diferentes. Las costumbres, tradiciones, religiones y otras influencias objetivas y subjetivas hacen que los pueblos, ante una misma situación, no respondan en la misma forma.

Lógicamente, los naturales de un país se rehusan a adoptar sistemas po-

lítico-institucionales desacordes con su idiosincrasia. Cada grupo humano tiene de a universalizar sus valores, y en determinadas circunstancias a imponerlos a los demás.

El autor desarrolla una posición que en cierta manera es cómoda: las naciones, en virtud de sus diferentes modos de ser, necesitan regímenes de gobierno diferentes. Las costumbres, tradiciones, religiones y otras influencias objetivas y subjetivas hacen que los pueblos, ante una misma situación, no respondan en la misma forma.

El autor desarrolla una posición que en cierta manera es cómoda: las naciones,

en cierta manera es cómoda: las naciones, en virtud de sus diferentes modos de ser, necesitan regímenes de gobierno diferentes. Las costumbres, tradiciones, religiones y otras influencias objetivas y subjetivas hacen que los pueblos, ante una misma situación, no respondan en la misma forma.

El autor desarrolla una posición que en cierta manera es cómoda: las naciones, en virtud de sus diferentes modos de ser, necesitan regímenes de gobierno diferentes. Las costumbres, tradiciones, religiones y otras influencias objetivas y subjetivas hacen que los pueblos, ante una misma situación, no respondan en la misma forma.

El autor desarrolla una posición que en cierta manera es cómoda: las naciones, en virtud de sus diferentes modos de ser, necesitan regímenes de gobierno diferentes. Las costumbres, tradiciones, religiones y otras influencias objetivas y subjetivas hacen que los pueblos, ante una misma situación, no respondan en la misma forma.

El autor desarrolla una posición que en cierta manera es cómoda: las naciones, en virtud de sus diferentes modos de ser, necesitan regímenes de gobierno diferentes. Las costumbres, tradiciones, religiones y otras influencias objetivas y subjetivas hacen que los pueblos, ante una misma situación, no respondan en la misma forma.

El autor desarrolla una posición que en cierta manera es cómoda: las naciones, en virtud de sus diferentes modos de ser, necesitan regímenes de gobierno diferentes. Las costumbres, tradiciones, religiones y otras influencias objetivas y subjetivas hacen que los pueblos, ante una misma situación, no respondan en la misma forma.

El autor desarrolla una posición que en cierta manera es cómoda: las naciones, en virtud de sus diferentes modos de ser, necesitan regímenes de gobierno diferentes. Las costumbres, tradiciones, religiones y otras influencias objetivas y subjetivas hacen que los pueblos, ante una misma situación, no respondan en la misma forma.

Noticias Bibliográficas

JAGUARIBE, HELIO. Desarrollo económico y desarrollo político. Buenos Aires, EUDEBA, 1964. 213 pp.

En este libro están reunidos dos trabajos, "Desarrollo económico y organización política" y "El Estado y la economía en la evolución brasileña". El primero aborda el desarrollo económico como proceso y analiza las condiciones para su evolución. Estudia la planificación y sus problemas frente a los regímenes políticos y las circunstancias externas. Luego enfoca aspectos de la planificación relacionados con el Estado, la crisis social y la crisis política.

El segundo trabajo es una interpretación económica, política y social de la historia de Brasil, desde la administración colonial hasta el gobierno de Quadros.

A través de este libro el autor expone un panorama de lo realizado en los últimos tiempos en Brasil, así como puntos de vista acerca de la política que él cree necesaria.

PÉREZ BOTIJA, EUGENIO. El Consejo de Economía de Francia. Madrid, Ed. Estudios administrativos, 1960. 77 pp.

Están reunidos en este folleto todos los antecedentes del Consejo de Economía de Francia, desde el Consejo Nacional Económico hasta el Consejo Económico y Social. Entre otras cosas se analizan los orígenes del Consejo, sus tres etapas: administrativa, legislativa y constitucional, la reforma de 1958, así como la composición, organización, competencia y funcionamiento.

En el apéndice del folleto están publicados los textos legales, entre los cuales se mencionan la ley orgánica del Consejo Económico y Social y las disposiciones referentes a organización del Consejo y condiciones para designación de sus miembros.

PENNIMAN, HOWARD R. El proceso político norteamericano. Buenos Aires, Editorial Indice (1964). 262 pp.

El autor hace en este libro una síntesis de todo el proceso político norte-

americano. Los temas tratados son los siguientes: El electorado. Visión política de los votantes norteamericanos. Factores de poder. El sistema de partidos en Estados Unidos. Designaciones y elecciones. Elección de un presidente. Política e instituciones norteamericanas.

ROSTOW, WALT W. El proceso del desarrollo. Buenos Aires, Editorial Vea y Lea, 1964. XVI, 473 pp.

En este libro de teoría de la economía, escrito por un profesor de historia económica, está tratado el proceso del crecimiento económico, así como los varios factores que influyen en este crecimiento.

Se enumeran los temas tratados en este libro: Análisis del crecimiento económico. Sumario de la argumentación. Las tendencias y sus causas determinantes. Las tendencias y el análisis económico. El proceso del crecimiento. El crecimiento y los ciclos económicos. El crecimiento y los "trends" seculares. La guerra y los cambios económicos: la experiencia británica. Los términos del intercambio en teoría. Los términos del intercambio en la práctica. Teoría económica y política pública. Sectores principales del crecimiento autosostenido. Las etapas del crecimiento económico. La interrelación entre la teoría y la historia económica.

C.E.R.E.S.C. La información en la empresa y las técnicas de gestión. Bilbao, Deusto, 1964. 218 pp.

La publicación de este libro es el resultado de un coloquio organizado por el Centro de Estudios Económicos, Estadísticos y Contables, con la colaboración de la Asociación Francesa para el Aumento de la Productividad, en el mes de junio de 1961.

Los principales trabajos que se publican en este volumen y que se presentaron al mencionado coloquio son los siguientes: Documentación sobre los métodos y técnicas de gestión. Essay de definición de un programa. Prospectiva e información. Las relaciones entre universidades y empresas en el campo de la información y de la documentación. La información y la documentación en relación con las técnicas de organización y de gestión. Una experiencia en materia de infor-

mación y documentación: estudio internacional sobre el control de empresas. Una experiencia de selección automática de documentación. El Instituto Nacional de Estadística y de Estudios Económicos. El Servicio de Estudios Económicos y Financieros del Ministerio de Hacienda. La Unión Francesa de los Organismos de Documentación. Primeros resultados de la encuesta sobre información y documentación en materia de métodos y de técnicas de gestión. Primeros resultados cifrados. La necesidad de documentación planteada en relación con un caso concreto: los problemas de la inversión. La gran empresa y la organización de su documentación sobre los métodos y técnicas de gestión. La empresa mediana y la organización de su documentación sobre los métodos y técnicas de gestión. Descentralización regional y documentación de los dirigentes de la empresa.

FINN, DAVID. *La empresa y las relaciones públicas*. Barcelona, Sagitario, 1964. 189 pp.

Este libro de relaciones públicas está escrito para los directores de empresas y representa un esfuerzo por presentar un punto de vista real de lo que las relaciones públicas pueden lograr o no para la empresa. Señala las posibilidades y limitaciones de las relaciones públicas para la industria, tal como los directivos deberían comprenderlas. Los temas tratados son los siguientes: Objetivo de la actividad de las relaciones públicas. Cómo iniciar la actividad de las relaciones públicas. Contratación de especialistas de relaciones públicas. Realización de un análisis de relaciones públicas. Desarrollo de un programa planificado. Importancia de la publicidad. Métodos para obtener publicidad. Comunicaciones sociales. Actividades de servicio público. Valoración de la efectividad de las relaciones públicas. La lucha por la ética. El futuro.

MAYNARD, H. B. *Manual de la ingeniería de la producción industrial*. Barcelona, Reverte, 1960. 1 v.

Este manual cuyo editor es H. B. Maynard está hecho con la colaboración de gran número de especialistas en las materias tratadas. El libro tiene arriba de 1.400 páginas y se divide en

ocho secciones cuyos títulos son: Función de la ingeniería de la producción industrial. Métodos. Medición de trabajo. Tiempos tipo elementales predeterminados. Pago de salarios. Métodos de control. Proyecto y medios de fabricación. Otros aspectos de la ingeniería de la producción industrial.

PETERSON, E. L. *Análisis estadístico y optimización de sistemas*. México, Continental, 1962. 246 pág.

Esta obra trata un tema de gran importancia para el desenvolvimiento de sistemas a control automático, teoría y métodos en que están cimentados el análisis, síntesis y optimización de sistemas en que va involucrada la incertidumbre estadística en la dinámica de proceso. Presenta los progresos alcanzados para resolver estos problemas por medio de avances teóricos y del desarrollo de la tecnología de las computadoras. Los capítulos de este libro son los siguientes: Teoría del sistema lineal. Estadística de variables aleatorias. Respuesta a entradas distribuidas. Análisis y diseño de sistemas. Sistemas óptimos. Aplicaciones a la síntesis óptima. Optimización con múltiples entradas y salidas. Optimizando entradas para sistemas lineales específicos. Problemas varacionales, de límites evaluados, no lineales y multidimensionales.

MCGANN, THOMAS, F. *Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano 1880-1914*. Bs. Aires, EUDEBA, 1960. 485 p.

Este libro es un análisis histórico de un período importante en el desarrollo nacional de la Argentina. Es también un estudio de las relaciones económicas, políticas y culturales de la Argentina con los Estados Unidos y el sistema interamericano. Se estudia el desarrollo interno argentino, la estructura de la sociedad argentina, la aplicación de la política exterior argentina y se examinan las cuatro primeras Conferencias Panamericanas. Se analiza en general todo lo referente a la inmensa producción agrícola de la Argentina y la expansión de los intereses comerciales norteamericanos en la Argentina.

SCHATTSCHEIDER, E. E. *Régimen de partidos*. Madrid, Ed. Tecnos, 1964. 260 pp.

El estudio del profesor Schattschneider sobre los partidos políticos norteamericanos, documentado e informativo, nos ayudará a conocer el vigor de la política de los partidos en Norteamérica. Los temas tratados son los siguientes: La defensa de los partidos políticos. La multiplicidad de intereses, base de la política. ¿Qué es un partido político? El bipartidismo, característica de la política norteamericana. Otros rasgos específicos del partido político en Estados Unidos. Descentralización. Naturaleza política del "boss" local. Grupos de presión. Conclusiones.

EYSENCK, H. J. *Psicología de la decisión política*. Barcelona, Ed. Ariel, 1964. 451 pp.

El propósito de este libro es poder demostrar que la psicología ha adelantado suficientemente para podernos dar contestaciones positivas en un crecido número de preguntas en el campo de las actitudes políticas. El libro ha sido construido alrededor de numerosos conceptos originados en los numerosos estudios experimentales llevados a cabo por el autor, sus colegas y discípulos.

Enumeramos los temas tratados en este libro: Votación, actitudes y clase social. Los sondeos de opinión pública. Medición de la opinión y de las actitudes. La organización de las actitudes sociales. Actitudes, valores e intereses. Ideología y temperamento. Agresividad, carácter dominador y rigidez. Una teoría de la acción política. Sumario y conclusiones.

ALBERDI, JUAN BAUTISTA Y SARMIENTO,

DOMINGO FAUSTINO. *El pensamiento político hispanoamericano. Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina. Grandes y pequeños hombres del Plata. Comentarios de la constitución de la Confederación argentina*. Buenos Aires Ed. Depalma, 1964. XVI, 569 pp.

Los editores de este libro, profesores G. A. Lousteau Heguy y Salvador María Lozada, han reunido bajo el título "El pensamiento político hispanoamericano" dos libros de Alberdi y uno de Sarmiento que representan el pensamiento político de una época de dos grandes personalidades de la política argentina.

NEWCOMB, THEODORE M. *Manual de psicología social*. Buenos Aires, EUDEBA, 1964. 2 v.

Esta obra es una de las exposiciones más completas de los métodos y los problemas de la psicología social. Los temas tratados son los siguientes: Preguntas y respuestas acerca de la influencia social. Uniformidades y variaciones en la conducta social. Motivación en la conducta social. Adquisición de motivos y actitudes. Medición de actitudes. Cambio y persistencia de actitudes. Normas sociales y actitudes comunes. Conducta de rol y el "sí mismo". Procesos de desarrollo de la personalidad. La estructuración de actitudes "sí mismo" - "otro". Cultura y personalidad. Adaptación individual a las prescripciones del rol. Efectos de la pertenencia a grupos sobre los individuos. Pertenencia a los múltiples grupos. Conflictos entre grupos. Solidaridad del grupo.

Revista de Revistas

RESEÑA DE LA OBRA DE GOBIERNO. Buenos Aires, año I, Nos. 4-5, julio-diciembre de 1964.

CONTENIDO: Agricultura y ganadería. Junta Nacional de Carnes. Banco Central. Banco Hipotecario Nacional. Banco Industrial. Banco de la Nación Argentina. Comercio, Industria y Minería. Consejo Nacional de Desarrollo. Defensa. Educación y Justicia. Energía y Combustibles. Aguas y Energía. Gas del Estado. Yacimientos Carboníferos Fiscales. Yacimientos Petrolíferos Fiscales. S.E.G.B.A. Interior. Obras y Servicios Públicos. Relaciones Externas. Salud Pública. Trabajo y Seguridad Social. Energía Atómica. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Turismo. Congreso Nacional. Importantes decretos del Gobierno Nacional.

PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, THE JOURNAL OF THE AMERICAN SOCIETY FOR PUBLIC ADMINISTRATION. Washington, Vol. XXIV, N° 3, setiembre de 1964.

CONTENIDO: Administración de la ciudad "expandida", por Alan K. Campbell y Seymour Sacks. Adopción de decisiones por el gobierno: (1) Salir del paso: ¿ciencia o inercia?, por Yeheskel Dror; (2) Bases para el cambio y la estrategia, por Charles E. Lindblom; (3) El modelo como dilema del que debe adoptar decisiones, por Roger W. Jones; (4) Observaciones sobre el tema, por Mickey McCleery; (5) Administración del cambio social, por Wolf Heydebrand. El camino de Malawi como nueva nación, por Bertram W. Strauss. Cómo medir la excelencia en el servicio público, por David T. Stanley. ¿Constituye una amenaza para el gobierno representativo el Comité Asesor de Ciudadanos?, por Lyle E. Schaller. Revista de libros y documentos. Comentarios y críticas.

PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, THE JOURNAL OF THE AMERICAN SOCIETY FOR PUBLIC ADMINISTRATION. Wash-

ington, Vol. XXIV, N° 4, diciembre de 1964.

CONTENIDO: Decadencia del mito del generalista, por Robert Presthus. Ampliación de las instalaciones para abastecimiento de agua de Milwaukee: estudio de un caso de planeamiento en inversiones urbanas, por Manuel Gottlieb. ¿Un "Ombudsman" para América? El Ombudsman, el "hombre de las reivindicaciones" de Suecia, por Albert Rosenthal. Ombudsmen para América, por Donald G. Rowat. La ética y el servicio público, por Stephen K. Bailey. Cómo "estirar" los dólares de la ayuda exterior, por Hugh B. Wood. La gravedad específica del decisionismo, por Herbert Emmerich. En busca de "standards" para preservar los espacios abiertos, por Gerald F. Vaughn. Revista de libros y documentos. Comentario editorial.

PUBLIC ADMINISTRATION, JOURNAL OF THE ROYAL INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION. London, Vol. 42, otoño de 1964.

CONTENIDO: La palabra escrita en el Servicio Civil, por R. J. S. Baker. Análisis costo-beneficio e inversión en el sector público, por Martin S. Feldstein. La Comisión de Servicio Público en la Unión India, por M. A. Muttalib. La técnica del "Ops. Room" (Oficina Nacional de Operaciones), por Martin J. Moynihan. Otro informe Plowden: I. Los servicios exteriores y los del Commonwealth, por Max Beloff. II. ¿Un único ministerio?, por K. E. Robinson. Revista de libros. Notas bibliográficas.

PUBLIC ADMINISTRATION, JOURNAL OF THE ROYAL INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION. London, Vol. 42, invierno de 1964.

CONTENIDO: Autoridades locales y regiones, por Keith Joseph. El planeamiento regional y la maquinaria gubernamental, por Peter Self. La administración del re-desarrollo, por T. D. Haddow. La Administración Regional: ¿ha dado resultado en Escocia?, por John P. Mackintosh. Expansión de los distritos administrativos de los condados: opiniones de la Comisión de Gobiernos Locales, por George W. Jones. Notas de actualidad. Revista de libros. Notas bibliográficas.

DOCUMENTACION ADMINISTRATIVA. Madrid, Nº 83, noviembre de 1964.

CONTENIDO: Datos para el estudio de los funcionarios públicos en España, por Miguel Beltrán Villalva. El muestreo de tiempos de trabajo, por Manuel Ruiz Cubiles. Las relaciones con el público en la administración española, por Rafael Ansón Oliart. Los "enclaves" financieros en la administración pública. Tablas de vigencia. Informe sobre la administración pública en Iberoamérica. Las técnicas de organización científica en la administración pública argentina, por Mario Giambruno y Alfredo F. Vega. Museo histórico de la administración. Exposición monográfica de las obras públicas. Determinación de puestos de trabajo en la Jefatura Central de Tráfico. Primer coloquio internacional sobre clasificación de puestos de trabajo en la administración pública. Crónica legislativa sistematizada. Jurisprudencia contencioso-administrativa. Bibliografía. Noticias.

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Río de Janeiro, Nº 67, noviembre-diciembre de 1964.

CONTENIDO: Impuesto único sobre minerales. Las ciudades nuevas en Gran Bretaña, por Robert Shaw. Planificación de las áreas libres, por Wit-Olaf Prochnik. El control de la ejecución presupuestaria, por José Teixeira Machado Junior. El impuesto al consumo. Aumento de los impuestos durante el ejercicio fiscal. El régimen municipal brasileño, por Hely Lopes Meirelles. Programación de las compras. Noticias. Legislación y jurisprudencia. Bibliografía.

ADMINISTRATIVE SCIENCE QUARTERLY. Ithaca, New York, Vol. 9, Nº 3, diciembre de 1964.

CONTENIDO: Formas tradicional y moderna del trabajo científico en equipo, por Warren O. Hagstrom. Evaluación empírica del "Multiplicador de Reciprocidades", por Michael Schwartz. Liderazgo en la comunidad: caminos seguidos por la investigación, por Charles M. Bonjean y David M. Olson. Relación entre la magnitud del organismo y el índice de supervisión, por Bernard P. Indik. Libros comentados. Revista de libros.

THE POLITICAL QUARTERLY. London, Vol. 36, Nº 1, enero-marzo, 1965.

CONTENIDO: La cuestión franco-canadiense, por Ramsay Cook. El "Principado", por Bertrand de Jouvenel. El radicalismo después de 1964, por T. E. M. McKitterick. La política general en cuanto a exámenes, por K. W. Watkins. Nueva visita a Rusia, por William A. Robson. La "región ciudadana" como unidad administrativa, por Derek Senior. La política rusa sobre el conflicto chino-hindú, por Hemen Ray. Comentarios de libros.

O & M BULLETIN. London, Vol. 20, Nº 1, febrero de 1965.

CONTENIDO: Cómo proyectar un fichero alfa-numérico de gran magnitud, por D. J. Sharpe. Planeamiento del desarrollo de la vivienda por el método CPA (Análisis del camino crítico), por R. Coker. Sistema para elegir el artista más apropiado, en la British Broadcasting Corporation, por J. D. L. Drover y J. R. Watson. Simplificación del trabajo en los juzgados, por H. E. Thompson. El fichado del mañana, por R. Collison. El trabajo de O y M y la inspección del personal en los Departamentos del Gobierno, por M. Cohen. Hechos y opiniones, por Laurence H. Bunker. Simposio Internacional de Computación.

O ET M BULLETIN. París, Nº 15, enero-marzo de 1965

CONTENIDO: La automatización de las tareas de la gestión administrativa en los Estados Unidos, por Camille Duquenne. El lugar de los archivos de Francia en la administración, por Robert Favreau. Los hospitales centralizan sus compras, por Charles Chilard. La centralización de las compras en los hospitales de los Estados Unidos. Actualidades y actividades de O y M. Dos folletos publicados por el Servicio Central de Organización y Métodos sobre el servicio de mensajeros y sobre el análisis cuantitativo y medición del trabajo administrativo. Notas bibliográficas.

AMMINISTRARE, RASSEGNA INTERNAZIONALE DI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. Milano, Año II, Nº 8, 1964.

CONTENIDO: Estructuras regionales y desarrollo económico en Gran Bretaña.

ña. Sociología de la administración. Sistema fiscal en la administración local y planificación en los Estados Unidos y en Alemania Occidental. Administración local y modernización de la urbanística en España. Personal comunal y programación social en Bélgica. La administración consultiva en el Departamento francés. Formas de control de la actividad administrativa en Polonia. Los economistas y la administración pública en Australia. Uruguay como régimen de democracia descentralizada. Las organizaciones burocráticas. Vocabulario.

CANADIAN PUBLIC ADMINISTRATION, JOURNAL OF THE INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION OF CANADA. Toronto, Vol. VII, N° 4, diciembre de 1964.

CONTENIDO: Desafío y respuesta: visión retrospectiva del Servicio Público del Canadá, por J. E. Hodgetts. Contabilidad pública: propósitos y factores que influyen sobre su modalidad: panorama administrativo, por Herbert R. Balls. Un punto de vista externo acerca de la forma asumida por la Contabilidad Pública, por W. B. Coutts. Comentario sobre la contabilidad pública provincial del Canadá, por G. A. Wagdin. El dilema de la Junta Escolar Metropolitana respecto a la educación pública, por W. J. McCordic. El Comité de Estimaciones de 1960: ¿un acicate para lograr mayor economía y eficiencia?, por C. S. Juvet. Recaudos en el ejercicio de la discrecionalidad gubernamental, por G. V. V. Nicholls. Unidad de Comando, por G. H. Caldwell. Revista de libros.

WHITLEY BULLETIN. London, Vol. XLV, N° 1, enero de 1964.

CONTENIDO: Sucesos y Comentarios. Precios y salarios. Aumenta el poder de las Uniones de Empleados. El sistema "Giro". Comité Conjunto de Bienestar Social del Consejo Nacional Whitley. Proyecto de ley de jubilaciones. Relaciones con el personal en la Junta Nacional del Carbón. Tribunal Arbitral para el Servicio Civil. Resoluciones del Ministerio de Hacienda. Concurso.

WHITLEY BULLETIN. London, Vol. XLV, N° 2, febrero de 1965.

CONTENIDO: Sucesos y Comentarios. Precios y salarios. Situación jubilato-

ria de los empleados permanentes con servicio temporario previo que no resultan aprobadas dentro del término del período posterior de prueba. ¿Es legítimo, atacar periodísticamente a los funcionarios? Declaración conjunta acerca de la Productividad, Precios e Ingresos. División Capacitación y Educación del Ministerio de Hacienda. Sueldos y salarios de los empleados públicos (excepto obreros). Resoluciones del Ministerio de Hacienda.

WHITLEY BULLETIN. London, Vol. XLV, N° 3, marzo de 1965.

CONTENIDO: Sucesos y Comentarios. Precios y salarios. Política general acerca de precios y salarios: perspectivas. La tarea del Departamento de Asuntos Económicos. Resoluciones del Ministerio de Hacienda. Promociones y re-clasificaciones en la Clase Administrativa, 1963: dentro de la clase y a ella por el método usual de ingreso.

D.A.S. REVISTA OFICIAL DEL CONSEJO NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL DEL MINISTERIO DE ASISTENCIA SOCIAL Y SALUD PÚBLICA. Buenos Aires, año 4, N° 8, diciembre de 1964.

CONTENIDO: Consejo Nacional de Asistencia Social. Papel de la asistencia social en el ambiente actual, por Sela B. Sierra. El asistente social y su actividad profesional. Toxicomanía, por Juana C. Rico de Roca. Migraciones, por Edith Mabel Pazos de Velar. Política asistencial y delito, por Angel E. González Millán. Seguridad social, seguro social y asistencia social, por Rafael Sajón. Comunidad, el servicio social en el desarrollo de las comunidades urbanas y rurales, por Francisco J. Martone. La salud y la organización y desarrollo de la comunidad, por Nelly Beatriz González García. Reclutamiento de adultos para obras de bien social, por Ireneo Alfredo Lambault. Trabajo con niños, por Elvira Campo de Levrey. Un enfoque de asistencia social en la empresa, por Ester Zanca-nella. Servicio social en los centros de salud, por Alba J. Calvillo de Gurrieri. Curso de capacitación en alimentación y nutrición, por Delia D. Soutric. Xº Congreso Mundial de Servicio Social, por Marta Ezcurra. Creación de un parque infantil en la zona de Wilde Este, por Arnaldo Oscar Marassi. Biología.

Lipson, Leslie

Berger, G.

Los grandes problemas de la política, introducción a la ciencia política. México, Editorial Limusa Wiley, 1964. 457 págs.

CONTENIDO: Introducción al estudio de la política. El contexto social de la política. Orígenes del Estado. El gobierno del privilegio. Todos los hombres han sido creados iguales. El Estado y la sociedad. Política y economía. Fuentes de la autoridad. La libertad de los gobernados. Concentración del poder y dispersión de los poderes. Localismo, centralismo y federalismo. El tamaño de los Estados y las relaciones entre ellos. Naciones-Estado y orden internacional. La dinámica del cambio político.

Federalismo y federalismo europeo, por G. Berger, J. J. Chevalier, Ch. Durand, M. Duverger, M. Fabre, A. Marc, A. Mathiot, J. Singmann y G. Vedel. Madrid, Tecnos, 1964. 352 págs.

CONTENIDO: La ciencia del federalismo. Introducción psicológica y filosófica a los problemas del federalismo. Las grandes corrientes del pensamiento político y el federalismo. El federalismo de Proudhon y de sus discípulos. Historia de las ideas y de los movimientos federalistas desde la primera guerra mundial. Los partidos políticos y el federalismo en Europa. El estado federal en el derecho positivo. La formación del federalismo clásico en Estados Unidos y Alemania. Integración política europea. El federalismo español.

Geymonat, Ludovico

El pensamiento científico. Buenos Aires, EDEBA, 1963. 67 págs.

CONTENIDO: Comienzos del pensamiento científico. Dificultades del lenguaje común y formación del lenguaje geométrico. La tentación metafísica. Por qué los griegos no tuvieron una ciencia física. Fidelidad al pasado y exigencia innovadora. El nacimiento de la ciencia experimental. La confianza en la razón humana. El peligro de transformar la ciencia en metafísica. La nueva metodología. Conclusión.

Lefranc, Georges

Historia de las doctrinas sociales en la Europa contemporánea. Barcelona, Ariel, 1964. 456 págs.

CONTENIDO: Toma de conciencia del problema social. Los pioneros, Saint-Simon, Fourier y Robert Owen. En busca de soluciones positivas. Bouché, Cabet, Blanqui, Louis Blanc y Proudhon. Marx y el marxismo. Adhesiones y resistencias. Nuevos intentos de síntesis, Edouard Bernstein y Jean Jaurès. Por y contra el comunismo. Ante la crisis y el fascismo. Ante la segunda guerra mundial y sus consecuencias. Conclusión.

Historia de las ideas políticas. Madrid, Tecnos, 1961.
659 págs.

CONTENIDO: Grecia y el mundo helenístico. Roma y los comienzos del cristianismo. La alta edad media, siglos V al X. La edad media, siglos XI al XIII. El ocaso de la edad media, siglos XIV y XV. La renovación de las ideas en las luchas políticas del siglo XVI. Victorias y ocaso del absolutismo. El siglo de las luces. El pensamiento revolucionario. El movimiento de las ideas políticas hasta 1848. La posteridad de Hegel y la formación del marxismo. El marxismo. Liberalismo, tradicionalismo, imperialismo. Socialismos y movimientos revolucionarios. El siglo XX.

El hombre en su trabajo. México, Herrero Hermanos, Centro Regional de Ayuda Técnica, 1964. XII, 606 págs.

CONTENIDO: Antecedentes históricos y teóricos. El medio ambiente social y económico. El medio ambiente físico y tecnológico. Relaciones entre el sindicado y la dirección. El proceso directivo. Actividades de servicio, de staff y de control. Una nueva formulación teórica.

Sociología y vida social, por Kimball Young y Raymond W. Mack. México, UTRHA, 1964. XIII, 561 págs.

CONTENIDO: El campo de la sociología. Relaciones sociales. Grupos sociales. Comportamiento de grupo; tipos de conducta humana. Diversificación cultural. Valores culturales y normas sociales. Estructuras y funciones sociales. Procesos sociales. Personalidad. Organización social. Categoría y función. Diferenciación y mando. Estructura de clases. Relaciones raciales y étnicas. Movilidad social. Población y recursos. De la comunidad primitiva a la urbana. Metrópolis, suburbio y región. Instituciones sociales. La familia. Educación. Religión. Orden económico. Sociología política. Dinámica social. Conducta anormal. Cambios sociales.

Gobierno y política en el siglo XX, por Gwendolen M. Carter y John H. Herz. México, Editorial Limusa Wiley, 1964. 223 págs.

CONTENIDO: Misión del gobierno en la sociedad contemporánea. Democracia contra totalitarismo. Tipos de gobierno. Estructura del gobierno limitado. Canales de acción política: elecciones, partidos políticos, legislaturas. Dirección y administración política. Las creencias y la política. Interrelaciones de la política nacional e internacional. La democracia en el mundo moderno. Bibliografía selecta.

Los presupuestos por programas en las actividades públicas. Santiago de Chile, Instituto de Organización y Administración, 1964. XIV, 221 págs.

CONTENIDO: La planificación. El presupuesto. El presupuesto por programas. Los organismos de administración financiera. Bases para la implantación y el proceso de formulación. El registro y control presupuestario. Problemas en la implantación. Conclusiones. Anexos y cuadros explicativos.

Presupuestos gubernamentales. Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1962. 393 págs.

CONTENIDO: Introducción al estudio de la planificación y del presupuesto. La programación presupuestaria. La preparación del presupuesto. Discusión y aprobación parlamentarias. Ejecución y fiscalización presupuestarias. Los presupuestos de las instituciones descentralizadas. Presupuesto consolidado del sector público. Presupuestos complementarios especializados. La administración del presupuesto.

Manual de presupuesto por programas. Quito, Editorial Casa de Cultura Ecuatoriana, 1964. 345 págs.

CONTENIDO: La implantación del presupuesto en la modalidad de programas y actividades en Ecuador. La técnica del presupuesto por programas. Presupuesto tradicional y el sistema de programas y actividades. Definiciones importantes del presupuesto por programas y actividades. Estructura de un programa presupuestario. El presupuesto por programas como mecanismo ejecutor en el corto plazo del desarrollo económico y social. Organización presupuestaria del gobierno central. Formulación, preparación y aprobación del presupuesto. Ejecución del Presupuesto. Clasificaciones del presupuesto por programas.

La dirección moderna: ¿qué hace falta para ser un buen director? Bilbao, Ediciones Deusto, 1964. 214 págs.

CONTENIDO: Los principios de la gestión moderna. La planificación. Estructura y personal. La dirección. Coordinación. Recapitulación provisinal. Control de gestión. Aplicación de las políticas. La delegación de funciones, arte de gestión. Comportamiento del jefe de empresa. Análisis de los problemas. ¿A dónde vamos?

Stilian, Gabriel N.

Chaumely, Jean

PERT, un nuevo instrumento de planificación y control, por Gabriel N. Stilian y colaboradores. Bilbao, Deusto, 1964. 203 págs.

CONTENIDO: Visión general del PERT. El PERT y el director. Teoría del PERT. La técnica básica: análisis de la red. Principios fundamentales y aplicaciones del PERT. El PERT - tiempo y el trabajo del director. La técnica del PERT - coste. Experiencias prácticas con el PERT. Técnicas relacionadas con el PERT. El método del camino crítico. Línea de balance. Valoración del PERT. Bibliografía.

Las relaciones públicas, por Jean Chaumely y Denis Huismann. Buenos Aires, EUDENA, 1964. 116 págs.

CONTENIDO: Historia de las relaciones públicas. Gramática de las relaciones públicas. Campos de acción de las relaciones públicas. El sector privado: la prensa empresaria. El sector profesional. El sector público: los organismos de interés general. La técnica de las comunicaciones. Medios directos con la palabra. Los medios gráficos y la técnica de la radio. Los medios audio-visuales. Las relaciones públicas en acción. La profesión de relacionista.

Perel, Vicente L.

Organización y control de empresas, por Vicente L. Perel, Jorge L. Krasuk y Jesús D. López Casante. Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1964. XII, 320 págs.

CONTENIDO: La organización. Sus características. Cómo dirigir una organización. Los organigramas. Los manuales. El planeamiento patrimonial, económico y financiero a largo y a corto plazo. Control superior. Evaluación periódica de la empresa. El control operativo o auditoría operativa.

Delfosse, Marcel G.

Racionalización del trabajo: métodos y tiempos. Barcelona, Editorial Hispano Europea, 1964. 492 págs.

CONTENIDO: El agente técnico en la empresa. Medios a disposición del agente técnico. La preparación técnica. Definiciones. El estudio de los puestos de trabajo. El cronometraje. Los manuales de tiempos. Los tiempos de movimiento tipo o tiempos predeterminados. La calificación del trabajo. El análisis del trabajo mediante la observación por muestreo.