



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION

Instituto de Administración Pública

Selección de Temas sobre Administración Pública

TOMO VII

**SEMINARIO SOBRE CAPACITACION y
ADMINISTRACION DEL PERSONAL PUBLICO**

MONTEVIDEO

1960

PROLOGO

En el año 1955 se realizó en Montevideo un seminario internacional sobre problemas de Administración pública.

Dicho seminario fue patrocinado por el Gobierno del Uruguay y por la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas.

El Instituto de Administración Pública consideró de verdadero interés la difusión del informe del seminario y los documentos suplementarios y obtuvo la autorización de la Junta de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas para efectuar esta publicación.

La Dirección agradece a la mencionada Junta y a su Representante en Montevideo su valiosa cooperación para el cumplimiento de los fines de este Instituto.

Montevideo, mayo de 1960.

PRIMERA PARTE

INFORME DEL SEMINARIO

I. ANTECEDENTES

1. El Seminario Internacional de Administración Pública efectuado en Montevideo durante octubre de 1955, patrocinado por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y por la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, tuvo como mira principal la de proporcionar una oportunidad a funcionarios de la administración uruguaya para que se familiarizaran con las técnicas modernas de la administración de personal.

2. La Administración de Asistencia Técnica, que confronta a menudo diversos problemas al tratar de asesorar a los gobiernos de América Latina empeñados en mejorar la administración de personal, como paso previo indispensable a la introducción de planes para su desarrollo económico y social, propuso al Gobierno uruguayo concentrar las discusiones del seminario en los temas generales de "La Capacitación y la Administración de Personal" e invitar a Montevideo a técnicos representativos de la mayor parte de los países de América Latina.

3. Al aceptar esta propuesta las autoridades uruguayas designaron una Comisión Organizadora y ofrecieron toda clase de facilidades en cuanto a la colaboración de sus funcionarios, incluyendo las autoridades de la Universidad de la República.

4. El seminario se efectuó en la ciudad de Montevideo, entre los días del 17 al 29 de octubre de 1955, bajo la presidencia del Sr. Armando J. Malet, Ministro de Hacienda del Uruguay. Los vicepresidentes fueron el Sr. Dr. Eduardo J. Couture (también presidente de la Comisión Organizadora) y el contador Sr. José Domínguez Noceto, ambos de la Universidad de la República. El seminario se organizó en dos Comisiones de Trabajo. La Comisión I se dedicó a la capacitación para la función pública; su presidente fue el contador Sr. Antonio Baldizán (Uruguay) y su relator, el Sr. Dr. J. C. Rodríguez Arias (Argentina). La Comisión II se abocó al estudio de la administración del personal en la función pública; su presi-

dente fue el Sr. Carlos Araya Borge (Costa Rica) y su relator el contador Sr. Hugo De Marco (Uruguay). Como Apéndice I se presenta una lista más completa de las personalidades principales del seminario.

5. Una resolución, adoptada en la sesión plenaria y final del seminario, encargó a los dos asesores de la Administración de Asistencia Técnica presentes en Montevideo, la tarea de presentar en este documento un informe sucinto de las conclusiones a que llegaron los participantes durante las sesiones, y particularmente las de interés general. Como ampliación de esta materia se incluyen los Apéndices I al V y, en la segunda parte, tres documentos estrechamente relacionados con los temas tratados por el seminario, los cuales formaron parte de la amplia documentación preparada al efecto.

6. Es pertinente y de toda justicia dejar constancia de los agradecimientos debidos a las autoridades uruguayas, cuyo interés y cooperación hicieron posible que el seminario se desarrollara dentro de un ambiente de eficiencia y trabajo digno de encomio. El personal de secretaría estuvo en todo tiempo a la altura de un evento internacional que requiere estrecha colaboración, comprensión y arduas tareas para llegar a tener el éxito que el seminario alcanzó.

II. TEMARIO

Introducción

La administración pública como factor fundamental del desarrollo económico. Racionalización de la administración pública. Bases principales para una mejor planificación de los programas de gobierno. La necesidad de mejorar el personal en la función pública. Importancia del seminario y lo que de él se espera.

Capacitación para el ejercicio de la función pública

1. La universidad y el gobierno ante la capacitación del funcionario público:

a) Objetivos de la capacitación y diversas clases de programas. Mejoramiento de servicios; los diversos niveles administrativos, técnicos y auxiliares como determinantes de los distintos programas; capacitación para ingreso y para funcionarios en servicio;

b) Instituciones que debieran tener a su cargo la capacitación. Institutos de gobierno, universitarios y de carácter autónomo; sus relaciones con institutos educacionales, públicos y privados

c) Relación entre la capacitación y la carrera administrativa. Estudios tendientes a mejorar el ejercicio de la administración mediante una capacitación en y de las funciones técnicas y especializadas;

d) Significación de los estudios como requisito para ingreso y ascenso en la función pública.

2. Organización de la capacitación:

a) Planes y programas de estudios. La capacitación en el servicio como elemento fundamental para el mejoramiento de la función pública; contenido de la capacitación según los objetivos y clase de institutos; métodos de enseñanza adecuados a los diversos niveles;

b) Condiciones para el ingreso a los cursos. Factores que deben tomarse en cuenta de acuerdo con los niveles de la capacitación;

c) Selección y preparación de profesores e instructores. Problemas específicos de la docencia para la administración pública.

3. La importancia y utilidad de la investigación en materia de administración pública. La necesidad de trabajos prácticos como requisito para el desarrollo de programas efectivos de capacitación y como contribución para un plan de racionalización administrativa. Desarrollo de un plan general de investigación y de la coordinación de los resultados.

Administración del personal en la función pública

1. Los principios de la función pública:

a) La función pública como cuerpo independiente; su lugar en la estructura del gobierno;

b) La función pública como profesión; orgullo profesional y normas de eficiencia y de integridad; el desempeño de altos cargos administrativos como una profesión;

c) La organización para la administración de la función pública; centralización y descentralización de normas y procedimientos; legislación sobre la función pública;

d) Estabilidad de la carrera administrativa y su vinculación con la estructura presupuestal.

2. La clasificación de cargos:

a) Clasificación de funciones y de empleos; número de funcionarios y cantidad de trabajo;

b) Su relación con la organización administrativa;

c) Métodos de clasificación; definición de funciones;

d) Su relación con la estructura de las remuneraciones.

3. Remuneraciones del personal:

a) Diversas estructuras de sueldos; sueldo y carrera administrativa;

b) Remuneración en función del cargo y en función de otros factores;

c) Otros beneficios; licencias y feriados; servicios médicos; asignaciones familiares; jubilaciones, pensiones e indemnizaciones;

d) Implicaciones e incompatibilidades en la función pública; dedicación total o parcial.

4. La carrera administrativa:

a) Ingreso a la función pública; programa de **reclutamiento**; calificación de los candidatos; sistemas de exámenes y entrevistas; selección para cargos técnicos o profesionales;

b) La estabilidad en el cargo; continuidad del empleo; independencia de vicisitudes políticas;

c) **Disciplina** en el servicio; estímulos, prevenciones y sanciones; problemas de mediocridad, ineficiencia y mala conducta; ascensos y su reglamento;

d) Calificación de funcionarios; procedimientos y técnicas para su determinación; informes periódicos; efectos sobre la disciplina en el servicio y sobre la remuneración; juntas calificadoras.

III. MARCO DE REFERENCIA

1. Con objeto de ubicar el tema general del seminario se incluyó, a instancia de las autoridades uruguayas, una parte introductoria en el Temario, de interés particular a aquellos de los participantes para quienes esta materia fuera poco familiar.

2. En la exposición de estos puntos los señores contadores Luis A. Faroppa y Maurice Chailloux-Dantel se refirieron a la importancia que tiene una buena administración en términos de los programas de desarrollo económico. Por un lado, se reconoció que en países en proceso de desarrollo, es necesario admitir la extensión de ciertas actividades estatales, dentro de ciertos límites y para determinados objetivos. La capacitación individual, referida al campo de la administración pública, es condición necesaria para lograr la racionalización constitucional, funcional y económica exigida para la consecución de los objetivos del desarrollo económico. Por la otra, es necesario tomar en cuenta que la modernización del sistema de administración de personal demanda la adopción de formas muchas veces nuevas dentro de las tradiciones administrativas de estos países.

3. Tres puntos esenciales deben tomarse en cuenta para llevar a efecto dichas mejoras: i) La coordinación entre las ramas ejecutiva y legislativa; entre el gobierno central y las colectividades territoriales; entre organismos autónomos o secciones administrativas con problemas comunes y entre las administraciones directivas y los organismos de ejecución; ii) la delegación de funciones es una necesidad orgánica imperiosa y de consecuencias respecto de una correcta administración del personal y del funcionamiento de la administración pública; iii) para complementar racionalmente la acción de un mejoramiento en el personal público, es indispensable tener presente la posibilidad de establecer unidades de organización y métodos adecuados a las tradiciones y estructura administrativas de los diversos países.

IV. CAPACITACION PARA LA FUNCION PUBLICA

El reclutamiento y la organización de la capacitación

1. Las necesidades de la administración moderna exigen a toda persona que sea posteriormente llamada a ocupar una posición en la función pública el recibir una preparación, previa al llamado, que la habilite para sus futuras tareas. Esta enseñanza será impartida por institutos, escuelas especializadas o universidades, en donde adquirirá los niveles de capacitación suficientes que harán de ella un funcionario apto y capaz.

2. El ingreso a los cursos presenta en el plano de la administración pública, en su sentido técnico, una serie de problemas de sumo interés. Pero el asunto actual debe limitarse a las condiciones requeridas para el ingreso.

3. Recurriendo a los principios de la técnica administrativa y a los datos que puede suministrar el derecho comparado, es posible enumerar las condiciones que serían necesarias para el ingreso a los cursos.

4. Sin que la lista pretenda ser exhaustiva, estas condiciones incluyen: nacionalidad, sexo, edad, aptitud física, honorabilidad o moralidad, cumplimiento de los deberes militares, obtención de títulos o diplomas, obligación de rendir exámenes especiales o concursos de ingreso.

5. En cuanto a la nacionalidad, cabe destacar que en su gran mayoría los países europeos (por ejemplo aquellos que poseen institutos técnicos especializados destinados a la preparación de futuros funcionarios) exigen, como condición fundamental para el ingreso a los cursos, el ser nacional del Estado. Las excepciones obedecen a la preocupación de obtener para sus administraciones la colaboración de mejores técnicos. Así Suiza admite, previo consentimiento del Consejo Federal helvético, que un extranjero pueda excepcionalmente ocupar un cargo público.

6. Las distintas experiencias realizadas hasta el presente demuestran que el principio dominante es el de la igualdad de sexos para el ingreso a la función pública. Las candidaturas femeninas se encuentran en idéntico nivel que las del sexo opuesto.

7. En cuanto a la edad, es necesario prever límites máximos y mínimos. Ello depende de una serie de factores que condicionan el problema y su solución: si se exigen diplomas o títulos que justifiquen la posesión de un cierto nivel cultural. Indudablemente los límites no pueden estar muy distanciados y es, con preferencia, que se busca el ingreso de gente joven, pudiendo señalarse un promedio entre los 19 y los 26 años. Lógicamente, las cifras pueden parecer arbitrarias, pero como señalamos anteriormente se trata de un promedio.

8. En lo que guarda relación con la aptitud física, esta condición está en función de las atribuciones correspondientes a cada cargo. Es impres-

cindible que los candidatos posean las cualidades requeridas para el ejercicio del empleo al cual postularán posteriormente.

9. Es necesario que los candidatos a futuros funcionarios reúnan una serie de condiciones que puedan agruparse en un único rubro: honorabilidad o moralidad. No existe a través de las experiencias extranjeras un criterio definido de lo que se comprende por esta denominación, pero en general los autores concuerdan en los siguientes puntos: i) Los candidatos deben testimoniar lealtad a los principios del régimen político en vigor, por ejemplo al régimen republicano democrático; y ii) Deben tener conceptos de honor o de moral en un sentido estricto, comprobando debidamente sus buenas costumbres.

10. El cumplimiento de los deberes exigidos por las leyes, teniendo en cuenta las medidas de seguridad nacional, es otro de los requisitos necesarios para poder ingresar a los cursos. Ello se traduce, por ejemplo, en el cumplimiento de los servicios militares.

11. En algunos países se exige, según los cargos a que postulen los candidatos y previamente al ingreso a los cursos técnicos, la obtención de títulos o diplomas destinados a verificar la posesión de un conocimiento general impartido por los institutos de enseñanza.

12. Por último, otra condición que puede ser requerida sería la obligación de rendir exámenes especiales o concursos de ingreso destinados a verificar la posesión de conocimientos especiales que sólo pueden ser adquiridos en los centros de formación técnica.

13. Si la técnica administrativa actual exige una administración apta y capaz, ello impone la presencia de cuerpos de funcionarios dotados de un serio nivel de capacitación. Este nivel se puede lograr por diferentes medios, pero el más aconsejado es el de realizar cursos que lo capaciten y lo habiliten para el desempeño de las tareas a que será posteriormente llamado.

14. De aquí esta conclusión importante: el nivel de capacitación debe estar en consonancia directa con los cargos a ocupar. Es éste el gran factor que se transforma en piedra angular del problema. La consideración del cargo impone inmediatamente la ordenación y la clasificación de los mismos en un sistema lógico y racional de organización y administración.

15. Pero no debe olvidarse que existen serios peligros tanto para determinar los niveles de capacitación, como para llegar a la clasificación racional y lógica de los cargos a que se destinarán los futuros funcionarios que han adquirido dichos niveles.

16. El primer error o peligro es frecuente en los casos en que el interés del servicio es relegado al interés del funcionario. Los intereses de la administración son desplazados por los intereses partidistas y el error se acentúa en los casos en que los cargos son atribuidos únicamente por motivos de orden social, por ejemplo, a veteranos de guerra.

17. El segundo peligro, de idéntica gravedad que el primero, se basa en el error de creer que el rendimiento de un servicio aumenta proporcionalmente a la calificación del personal a él asignado. El único medio de evitar estos dos peligros consiste en establecer una relación entre los niveles de las funciones a que se habilitan los candidatos y los niveles de formación técnica que traten de impartirse en los institutos que estén destinados a esos efectos.

18. El segundo punto está relacionado directamente con el primero. Aquí debemos concluir que la clasificación de cargos a que tiendan a preparar los institutos técnicos adecuados es imperativa para lograr resultados eficaces.

19. Es la solución de los países que cuentan con cuerpos especiales de funcionarios. Así, el servicio británico divide sus cargos administrativos en tres categorías de funcionarios según su grado de preparación. El estatuto del servicio belga prevé cuatro categorías de funcionarios, con diferentes niveles de calificación. La capacitación de funcionarios franceses varía según la clase de cargos que persigue el individuo así las enseñanzas en la Escuela Nacional están repartidas en cuatro secciones a saber: administración general, administración económica y financiera, administración social y relaciones exteriores.

20. Otro punto que tiene relación directa con los niveles de capacitación es el peligro que representa una excesiva especialización o habilitación técnica. La moderna administración exige, para el desempeño de un cargo, la posesión de conocimientos limitados. Pero la enseñanza técnica que se imparta al candidato no debe limitarse a un determinado nivel de formación o capacitación. Para interesarlo en la función pública, el candidato de hoy, funcionario de mañana, debe pensar que tiene oportunidad de ascender, recorriendo los escalones de la carrera administrativa. Y para ello debe poseer los conocimientos necesarios para un futuro desempeño eficaz de los mismos.

21. En conclusión: los niveles de capacitación deben estar en relación directa con los niveles de habilitación técnica exigidos por los cargos a los cuales se destinan los candidatos.

Niveles y métodos de capacitación

22. La capacitación para la función pública puede organizarse dentro o fuera del servicio mismo. Dentro del servicio, la capacitación puede ser entrenamiento en el cargo, especie de aprendizaje, o enseñanza en una escuela especial para funcionarios. Fuera del servicio, pueden existir estudios administrativos en una universidad (como en los Estados Unidos), una escuela patrocinada por un organismo independiente (como la Escuela

Brasileña de Administración Pública, patrocinada por la Fundación Getulio Vargas y las Naciones Unidas), una escuela con apoyo gubernamental (como la Escuela Superior de Administración Pública, en América Central,) o una organización que estimule el interés general en problemas de administración, incluyendo la capacitación (como el Instituto de Administración Pública de México).

23. En Uruguay, la Universidad de la República se interesa vivamente en la cuestión de la capacitación para la función pública, pero la labor de la Universidad no sería suficiente para atender a las necesidades que, en esta materia, tiene el servicio público, en todas sus manifestaciones y niveles, no sólo por la falta de una relación sistemática entre el Estado educador y el Estado patrón, en cuanto se refiere a este problema, sino además por el carácter específicamente académico de la Universidad y por la circunstancia de no tener ésta, por lo general, contacto directo con los problemas y elementos de trabajo de la administración pública.

24. No obstante, se puso de relieve el hecho de que la Universidad no está ajena al problema de la capacitación y que tiene una importante misión que cumplir en este campo, no solamente en cuanto a las especializaciones de la ciencia y la técnica que por la materia constituyen un aspecto particular de la actividad (jurídica, económica, social) de la propia administración, sino también en lo que concierne a la preparación de los futuros administradores y hombres de Estado.

25. En todo caso se aceptó como principio la conveniencia de que se establezca un régimen o sistema de interacción entre la Universidad y la administración, para mejorar los niveles de preparación teórica y práctica de los funcionarios públicos, tanto en un sentido general, abarcando el conocimiento amplio del Estado, de su organización y de sus funciones, así como en un sentido particular, referido a los múltiples aspectos o especialidades de la labor administrativa. De esta manera podrá resolverse el problema de la capacitación del funcionario en sus distintos niveles, llegándose inclusive a la elaboración de trabajos de investigación científica en el campo de la administración pública.

26. Los programas de capacitación administrativa pública vigentes actualmente en Uruguay duran dos años y comprenden estas materias: i) En el primer año, dactilografía y máquinas de calcular, organización administrativa del Estado, nociones de derecho público y administrativo, y ética de la función del empleado público, y ii) en el segundo año, teneduría de libros, nociones de economía y finanzas, organización administrativa del Estado, nociones de derecho público y administrativo, y ética de la función del empleado público (continuados).

27. Si se acepta que la Universidad debe entrar en el campo de la capacitación para la función pública, es necesario definir en primer lugar

los niveles de su enseñanza y su papel en el entrenamiento del funcionario. La enseñanza de las técnicas profesionales es, indudablemente, una parte de la enseñanza científica general del país, pero la enseñanza en materias específicas de administración es un problema especializado, y suplementario a la enseñanza general de los individuos.

28. Como regla general, se consideró necesario tener en cuenta al menos cuatro niveles con respecto a la capacitación para el ejercicio de la función pública: i) el del empleado auxiliar; ii) el de los jefes de oficinas o grupos de trabajo; iii) el profesional; y iv) el de los jefes superiores.

29. Con especial referencia a la organización de los cursos de capacitación a cargo de la Universidad se aceptó, como principio general, la conveniencia de que estos cursos se organicen con criterio especial e independiente de los moldes clásicos de las demás facultades, no obstante la necesaria coordinación de las materias que pudieran ser comunes. En otras palabras, aun cuando se estimó que este punto debía considerarse con amplitud, para atender a las necesidades y características de los diferentes países latinoamericanos, se consideró necesario recomendar que las escuelas de administración pública que pudieran crear las universidades sean organizadas como centros de capacitación independientes de las demás escuelas universitarias, con un régimen interno especial de enseñanza realista y de objetivos bien determinados.

30. Al mismo tiempo es necesario asegurar en todos los casos una capacitación y formación técnicas, objetivas, libres de influencias políticas, de partidos o de grupos de intereses, y ajenas a todo lo que no sea la enseñanza de la ciencia y de las normas de moral y dignidad que deben conformar el espíritu de servicio del funcionario público.

31. En esta tarea de capacitación, la labor de las universidades debe coordinarse con institutos o cursos de formación complementaria y de entrenamiento, en contacto directo con la administración pública o pertenecientes a ésta.

32. Por lo tanto, en la organización de escuelas de administración pública, las universidades deben constantemente tener en consideración los cursos de entrenamiento que la propia administración organice para cubrir los diversos niveles administrativos: técnicos, auxiliares, personal obrero especializado y personal de servicio.

33. Al mismo tiempo, fue la opinión del Seminario que una Escuela de Administración Pública debe ser organizada con independencia de las demás facultades, sin perjuicio de coordinar los estudios de una y otras para evitar la duplicación de cursos o programas que puedan ser comunes.

34. Tal Escuela debería comprender enseñanzas de carácter general, con especial referencia a los problemas generales de organización y funcionamiento de administraciones centrales, autónomas o descentralizadas y municipales o locales.

35. La Escuela debería comprender un ciclo de enseñanza que abarque los siguientes cursos: i) Curso elemental de carácter general y apto para cubrir las exigencias mínimas que presupone el desempeño de la función pública; ii) curso medio de carácter general también y con objeto de estudiar los problemas que interesen para capacitar a quienes puedan desempeñar o desempeñen cargos de nivel medio en la administración pública; y iii) curso superior de carácter general o especializado en distintos tipos o aspectos y problemas de la administración pública.

36. El ingreso a la Escuela por parte de funcionarios actualmente en servicio, podría hacerse directamente en cualquiera de los cursos (elemental, medio o superior), según sea la jerarquía administrativa, los conocimientos o experiencia del solicitante, a juicio de las autoridades de la Escuela o mediante previo examen si así fuere necesario.

37. No es posible definir para todos los casos la interrelación a cada nivel entre estudios de tal Escuela y el sistema general de enseñanza, pero una solución típica es la siguiente: i) Elemental, para los estudiantes con experiencia de una escuela pública, los cuales habrían completado con aprobación el ciclo general de enseñanza media o secundaria, y posean conocimientos de dactilografía; ii) media, para funcionarios con alguna enseñanza universitaria o con experiencia administrativa compensatoria, y iii) superior, para funcionarios con buena experiencia y conocimientos académicos.

38. Así, la Escuela daría instrucción, en el nivel elemental, a jóvenes sin experiencia de administración o a funcionarios en cargos simples, y en los otros niveles a funcionarios jerarquizados, a efectos de colaborar con el gobierno en el entrenamiento de funcionarios en actividad.

39. El entrenamiento y formación se establecerán para los distintos niveles de la administración pública, atendiendo a la necesidad de perfeccionamiento del funcionario en todos los grados jerárquicos que comprende la carrera administrativa.

40. Para completar un proyecto adecuado de capacitación sería necesario crear dentro de la administración un servicio que permita la organización, promoción, coordinación y desarrollo de programas y métodos de entrenamiento y formación complementaria de funcionarios en actividad, con la ubicación que corresponda a la modalidad de orden constitucional de cada país.

41. Este servicio debería comprender cursos de aplicación para cubrir las necesidades de orden práctico, en los distintos aspectos y tareas de la actividad administrativa.

42. La enseñanza de la administración se impartiría mediante clases teórica, prácticas, entrevistas personales, seminarios, conferencias, trabajos de campo, visitas, excursiones y períodos de observación e investigación.

43. Los cursos universitarios y los de formación y entrenamiento a cargo de la Administración, serían organizados en forma de lograr su complementación recíproca, evitando duplicaciones inútiles de esfuerzos y gastos, a cuyos fines se procuraría asimismo la coordinación con los demás servicios locales o especiales que puedan concurrir a este propósito.

44. La tabla I contiene un análisis básico de las materias adecuadas a los niveles de capacitación para el servicio público, y la tabla II contiene cursos escogidos como típicos para cada nivel.

Tabla I

Esquema conceptual de los niveles de capacitación
para el servicio público

	Primer nivel	Segundo nivel	Tercer nivel
<u>Tipo</u>	<u>Fundamental</u>	<u>Aplicada</u>	<u>Operativa y manual</u>
<u>Fuentes</u>	Investigación y formación de los conceptos básicos	Experiencia comparativa, y fórmulas de aplicación	Experiencia empírica y rutinaria, manual y mental
<u>Institución</u>	Universidad	Universidad, escuela superior, escuela interdepartamental o escuela departamental superior	Escuela vocacional Escuela departamental
<u>Campo</u>	Ciencia social y política	Ciencia de administración, servicios asesores y auxiliares	Técnicas, trámites y procedimientos de rutina
<u>Objeto</u>	Significación social	Determinación de políticas y normas de administración	Ejecución operativa
<u>Duración</u>	2 a 5 años	6 meses a 2 años	6 semanas a 6 meses
<u>Título</u>	Doctor Licenciado Bachiller	Certificación técnica	Certificado de eficiencia
<u>Por nivel en la jerarquía</u>	Administrador y jefe superior	Jefe superior y medio	Empleado y auxiliar
<u>Personal docente</u>	Profesores e investigadores	Profesores y jefes de trabajos prácticos	Instructores
<u>Status</u>	Independiente	Casi independiente o con control oficial	Bajo control departamental

Tabla II

C u r s o s

Primer nivel	Segundo nivel	Tercer nivel
<p>Colaterales y complementarios, por ejemplo:</p> <p>Economía; historia; Sociología;</p> <p>Básicos, por ejemplo:</p> <p>Administración pública; derecho público; finanzas públicas</p> <p>Aplicados, por ejemplo:</p> <p>Administración de personal; organización y métodos; administración de presupuesto</p>	<p>Aplicados, por ejemplo:</p> <p>Administración de personal; planeamiento; relaciones públicas</p>	<p>Técnicos, por ejemplo:</p> <p>Mecanografía; comunicaciones; archivos</p> <p>Introducción preliminar</p> <p>Capacitación en servicio Capacitación funcional (relativos a la tarea específica del departamento)</p>

Significación de los estudios como requisito para ingreso y ascenso en la función pública.

45. Es indispensable que se defina la relación entre la capacitación de los candidatos a la función pública y sus posibilidades de ingreso a la carrera administrativa.

46. Los estudios que se realicen en esta materia deben expresamente ser tomados en cuenta en las leyes y reglamentaciones del estatuto del funcionario público, a efectos de considerarlos como méritos para el ingreso y ascenso en la función pública, o incluso en ciertos casos como requisito de ingreso y ascenso, sin perjuicio del régimen de reclutamiento y selección que establezcan los gobiernos respectivos.

47. Las ideas que servirían de base para la formulación de un programa realista y efectivo de capacitación para la función pública destacarían la necesidad de tener en cuenta las dificultades o perturbaciones que se oponen al establecimiento de las mejores bases para la organización de la carrera administrativa, buscando una solución que contemple: i) Los males actuales; y ii) la formación y el ingreso de los futuros servidores del Estado.

48. A este respecto se señalaron concretamente por lo menos cinco factores en contra del buen servicio administrativo: la influencia política partidaria; la tradición, en el sentido de tener en cuenta la antigüedad antes que el mérito; la falta de una organización con suficiente influencia para preparar para la carrera administrativa; las dificultades o limitaciones de orden presupuestario, y el desprestigio de la Administración y de sus servidores frente a la opinión pública.

49. Así, la autoridad pública, sin perjuicio de sus facultades amplias para nombrar y escoger con responsabilidad a los funcionarios, debería favorecer en lo posible el sistema del mérito para el ingreso a la función pública, estableciendo requisitos de carácter general para estimular la capacitación de los aspirantes al empleo o al ascenso dentro de la carrera administrativa, requisitos como podrían ser el de la prueba o el concurso, en los cuales el egresado de las Escuelas de Administración Pública o cursos especiales de capacitación puede pretender lógicamente que su certificado de estudios sea tenido en cuenta y considerado con apoyo y simpatía por parte de los órganos del Estado, que es el destinatario y beneficiario inmediato de tales estudios especiales. En tal sentido, se dijo que la función pública debía ser dignificada al máximo, que el acceso a ella debe ser rodeado de garantías de idoneidad y que el progreso en la carrera administrativa debe hacerse en función de la capacidad técnica.

Organización de la capacitación en una escuela de carácter universitario. (1)

50. No obstante que la capacitación debe ser un proceso continuo, interesándose por la formación del funcionario desde antes de su ingreso y de su perfeccionamiento hasta su retiro de la administración, sería útil definir un programa de estudios de la administración pública en una escuela de carácter universitario. Se puede suponer que en tal escuela los cursos serían a tres niveles: elemental, medio y superior, como se define en los párrafos 25 y 37, en la tabla II.

51. Aceptado como criterio básico que para el ingreso a esta escuela será necesario haber aprobado el ciclo de enseñanza media, o secundaria, y poseer conocimientos de dactilografía y taquigrafía, un programa típico y útil contendría las materias siguientes:

Curso elemental.

Materias obligatorias: i) Redacción, gobierno y administración del país, inglés o francés (preseminario); ii) archivos y registros; iii) dactilo-

(1) Los problemas generales de capacitación se discuten en el Apéndice II.

grafía, deontología, procedimientos administrativos, elementos de presupuesto.

Materias opcionales: El estudiante debe optar entre dos grupos:
a) Taquigrafía, técnica de secretaría, mecanización administrativa, o b) teneduría de libros, elementos de estadística.

Curso medio.

Materias obligatorias: i) Principios de administración pública; ii) principios de organización, relaciones públicas, sociología aplicada, elementos de economía, finanzas públicas, inglés o francés (seminario); iii) derecho administrativo, redacción de informes y secretaría de comisiones y consejos; con alguna enseñanza de la ética del funcionario público.

Curso superior.

Materias obligatorias: i) Organización y métodos, ciencia política, administración financiera, cultura nacional contemporánea; ii) organización administrativa nacional, teoría y práctica de planeamiento, antropología cultural; iii) métodos de investigación; con algunos trabajos de investigación.

Cursos medio y superior.

Materias opcionales: i) Administración de material, administración de personal, administración municipal; ii) contabilidad de la hacienda pública, geografía económica; derecho tributario; iii) legislación social, administración comparada, problemas latinoamericanos, estructura y funcionamiento de organismos internacionales.

52. Estas materias han sido tratadas como típicas. Naturalmente se diversificarían en énfasis o en contenido entre una escuela y otra. No es posible prescribir las horas de enseñanza pero las materias obligatorias son divididas en tres grupos, conforme a su proporción en el programa total. Las materias del grupo i) deben ocupar el doble del tiempo dedicado a las materias del grupo iii), y las del grupo ii) una proporción intermedia. Las materias opcionales del curso elemental deben formar más o menos, un cuarto del programa total. En los cursos medio y superior el estudiante debe cursar, al menos, tres de las materias opcionales del grupo i), cuatro del grupo ii), o seis del grupo iii), o alguna combinación proporcional de ellas.

53. El contenido de los cursos se define más precisamente y en detalle en el Apéndice III. Los planes y programas típicos de estudios en administración pública se reproducen en el Apéndice IV.

La capacitación en el servicio.

54. La capacitación en el servicio constituye un método altamente recomendable para el mejoramiento de la función pública y de la administración en general.

55. Por lo tanto, cada funcionario debe tener la posibilidad de perfeccionar su preparación para el desempeño de su cargo y para su ascenso en la carrera administrativa, correspondiendo a la administración la determinación de los niveles y cargos para el ejercicio de los cuales es preciso la aprobación de los cursos de entrenamiento o capacitación complementaria, según el caso.

56. La capacitación es parte de la vida normal del funcionario y constituye un sector de sus obligaciones como tal. Se impone por lo tanto, en los casos en que se encomiende la realización de un curso de entrenamiento, que reciba su sueldo y que el Estado tome a su cargo todos los gastos que demande dicho curso o cursos de capacitación.

57. Es aconsejable que la capacitación en servicio esté a cargo de una oficina central de personal, y de los órganos que trabajen con ella en coordinación. Pero es indispensable que la capacitación en servicio se imparta aún en el caso de no existir una oficina central de personal.

58. Exista o no tal oficina, sería conveniente que los órganos de capacitación en servicio estén asesorados por una comisión o un consejo integrado por autoridades superiores o técnicos de reconocida independencia y de prestigio en la materia.

59. Cada funcionario que ingresa al servicio público debe recibir o probar que recibió capacitación general sobre las condiciones, características, cometidos y relaciones de la dependencia a la que ingresa, y capacitación especial para el cargo en que ha de ser designado.

60. A este respecto es deseable que la confirmación del funcionario en el cargo sea una consecuencia o resultado de los conocimientos realmente adquiridos durante el período de capacitación.

61. Sería racional y conveniente atribuir a la oficina central de personal, o al órgano que haga sus veces, la función de dirigir, promover, coordinar y supervisar la realización de los programas de entrenamiento en servicio a cargo de los organismos departamentales o locales, haciéndola responsable asimismo de la determinación de las normas y métodos generales de capacitación.

62. En cada ministerio o departamento y organismos locales y especiales es deseable organizar una oficina de entrenamiento en servicio, cuando se juzgue que sus actividades no pueden ser suficientemente cubiertas por la oficina central.

63. Los órganos de entrenamiento en servicio deben reconocer los certificados de estudio de carácter general o técnico de las universidades o escuelas especiales, en tanto y en cuanto estos estudios se vinculen a la índole e importancia de las tareas a cumplir por el funcionario.

64. Con el propósito de evitar o reducir los gastos o la duplicación de funciones, es necesario también coordinar los programas del organismo

central de capacitación con los de los órganos departamentales, de modo que corresponda al servicio central la organización de cursos generales con propósitos y normas comunes, y a los servicios especiales locales, el entrenamiento funcional referido al objeto de cada cargo.

65. Sería igualmente conveniente promover la creación de sociedades profesionales de administración pública. Estas sociedades son de gran utilidad para la difusión de técnicas administrativas avanzadas y para la creación de un clima de opinión propicio a su aplicación por el Estado. En la promoción de estas sociedades debería adoptarse una actitud positiva, e incluso favorecer su creación con ayuda práctica, como sería sostener la secretaría ejecutiva, subvencionar sus publicaciones de libros y revistas, entretanto se formen sus recursos financieros propios.

66. La preparación de instructores para la capacitación en servicio debe ser igualmente función del órgano central de capacitación, donde la estandarización de los métodos de enseñanza se considera fundamental.

67. La urgencia de formar buenos profesores debe advertirse de modo muy especial. Es importante el establecimiento de un procedimiento correcto de selección de becarios para el exterior, así como para controlar los estudios que éstos hagan y ayudarlos moral y materialmente para que alcancen sus objetivos. La aplicación de criterios psicológicos, y no sólo administrativos y de captación de conocimientos, así como la atención a la personalidad del candidato, son, por ejemplo, respuestas ya probadas de la preocupación que los gobiernos deben tener por solucionar el problema de preparar a los profesores.

68. La aplicación de métodos de capacitación en servicio, por medio de conferencias o trabajos especiales, es importante para conservar y estimular la moral de perfeccionamiento del funcionario y un alto índice de rendimiento en la función pública. La edición y distribución de revistas, boletines o manuales de carácter técnico especializado en temas de administración pública, es aconsejable como un medio eficaz para mantener y elevar el interés profesional de los servidores públicos.

69. La capacitación en servicio debe comprender todos los niveles posibles de la administración pública, pero especialmente la formación de los altos funcionarios directivos del Estado. Con tal propósito, que se considera primordial en el programa de capacitación, es deseable examinar la posibilidad de organizar una escuela superior del personal del Estado, del tipo de las escuelas de administración como, por ejemplo, la Escuela Superior de Administración Pública en América Central, el Administrative Staff College en Gran Bretaña, o el Instituto de Altos Estudios Administrativos de Francia, y otros a los cuales se refiere el Apéndice IV.

70. El contenido del programa de una escuela de este tipo debería referirse a la formación de los criterios y conocimientos de la planificación, organización, coordinación y supervisión propios de la función directiva

de los organismos superiores de la administración pública, así como a la formación de un espíritu de servicio acorde con las más altas normas de ética y responsabilidad.

La investigación en materia de administración pública.

71. La índole de este problema se explica en el documento II, y el desarrollo de un plan general de investigación sería una contribución para la racionalización administrativa y la capacitación en la función pública.

72. Se señala la necesidad primordial de desarrollar en cada país planes generales y especiales de investigación para hacer posible el mejoramiento técnico, efectivo y continuo, de los servicios públicos y del nivel de capacitación del personal del Estado.

73. Los trabajos y programas de investigación para promover y asegurar el mejoramiento de los servicios, deben ser realizados por organismos de la propia administración y de la Universidad, así como también por instituciones profesionales, con el criterio y propósito de analizar científicamente y objetivamente los fundamentos, normas y problemas de la organización y funcionamiento de la administración pública, y con el objeto de esclarecer estos fundamentos, facilitar la aplicación y comprobar la validez de las normas y dar solución a los problemas administrativos.

74. La investigación debe perseguir la formulación y aplicación de los principios de eficacia, economía y productividad en la administración del Estado, para asegurar que últimamente la acción de ésta concuerde con la constitución y fines de la sociedad.

75. El gobierno debe tener la responsabilidad de la formulación, financiamiento y ejecución de los programas de investigación que aprueben sus órganos centrales, distribuyendo las funciones de investigación de acuerdo a los principios siguientes: i) Investigaciones básicas, a cargo de las instituciones académicas; ii) investigaciones aplicadas, a cargo de organismos y oficinas de la propia administración, como por ejemplo, servicios de organización y métodos, de capacitación de personal, o de análisis y estudios técnicos; y iii) investigaciones especiales, a cargo de comisiones, equipos o personas de reconocida autoridad científica en la materia.

76. La investigación, aplicada a la dinámica de la administración pública, determina la necesidad de establecer una correlación estrecha de sus procesos y métodos con los métodos y procesos correspondientes a la capacitación de los funcionarios públicos.

77. Esta coordinación debe ser cuidadosamente preparada y dirigida por los órganos centrales del servicio civil, u otros que hagan sus veces, con el objeto de aprovechar al máximo la beneficiosa influencia del progreso científico aplicado al perfeccionamiento y modernización de la función pública.

V. LA ADMINISTRACION DEL PERSONAL EN LA FUNCION PUBLICA

La función pública como cuerpo independiente; su lugar en la estructura del Gobierno.

1. La función pública tiene a su cargo, bajo la responsabilidad y dirección de los gobernantes, poner en práctica las decisiones y los planes adoptados por éstos en el ejercicio de sus potestades. Aun cuando ella no debe constituir un cuerpo independiente dentro de la estructura general del Estado, se reconoce la necesidad de que se conserve como un todo homogéneo. Es conveniente, además, que en razón de su capacidad técnica, los gobernantes tomen en cuenta las opiniones de los funcionarios antes de dictar sus decisiones o de adoptar sus planes.

2. La naturaleza misma de esas funciones establece diferencias de hecho entre los servidores públicos, según que asesoren directamente a los gobernantes, dirijan organismos administrativos, apliquen la ley o los reglamentos a situaciones particulares, o cumplan funciones de simple ejecución. La ley, por lo tanto, debe reconocer varias categorías de servidores públicos, en razón de la naturaleza de sus funciones, sin que ello implique, sin embargo, un estancamiento en dichas categorías en lo referente a la posibilidad de que un funcionario pueda acceder a puestos superiores de otras categorías, en razón de su capacitación y mérito, de acuerdo al régimen jurídico que al efecto se establezca.

3. El servidor público debe siempre colaborar con el Gobierno con el más alto espíritu de lealtad y con miras a cumplir fielmente las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables. En otras palabras, debe existir por parte de los servidores públicos una total comprensión de las políticas adoptadas por los gobernantes.

4. No obstante, la relativa independencia de la función pública respecto del poder político es condición necesaria para el eficaz cumplimiento de los cometidos estatales y para asegurar la continuidad de la administración pública. La limitación jurídica de dicha independencia y la protección de los legítimos intereses que la Constitución, las leyes, los reglamentos o la jurisprudencia conceden a los ciudadanos, se determinan mediante la responsabilidad de la Administración, bajo el más amplio contralor de las jurisdicciones competentes.

5. Se recomienda la investigación y el estudio histórico y sociológico de la administración pública de cada país, a efecto de determinar el régimen legal compatible con el desarrollo alcanzado, y su adaptación progresiva a las finalidades referidas en los numerales anteriores. La justa adecuación del régimen de la función pública a las condiciones políticas, sociales y económicas de los diferentes países, debe basarse en tales estudios.

La organización para la administración de la función pública: centralización y descentralización de normas y procedimientos.

6. El Seminario, con reconocimiento de la importancia del elemento humano y de su régimen en toda organización, acuerda recomendar a los gobiernos de la América Latina que presten atención preferente y constante a los asuntos del personal público, con prescindencia de consideraciones político-electorales.

7. Se deben dar, por ley, las normas permanentes que por su generalidad y naturaleza sean aplicables a todas las personas que prestan servicios al Estado, sin perjuicio de establecer las normas especiales que requieran los diversos entes, servicios o funciones, evitando la diversificación innecesaria.

8. Es conveniente que haya un organismo central de personal que dirija un régimen ordenado de administración de personal en la función pública, inspirado en un afán constante de atraer y retener en la función pública a los individuos más aptos, con miras al bien común. Sin embargo, la administración misma del programa puede descentralizarse. El grado de descentralización variará con las circunstancias locales y con el tipo de función.

9. Al organismo central de personal de un gobierno debe confiársele la responsabilidad del funcionamiento efectivo de un régimen de servicio civil basado en el principio del mérito y en los métodos modernos de reclutamiento, selección, ascenso, separación, clasificación de puestos y planes de salarios, capacitación, asuntos disciplinarios, jubilación, horas de trabajo, vacaciones y demás condiciones de empleo de los servidores públicos. Se recomienda que las funciones de organización y métodos y de administración de personal sean atribuidas a organismos diferentes.

10. El organismo central de personal debe tener a su cargo la preparación de las normas y procedimientos conexos aplicables a los servidores públicos en su totalidad y a tales efectos debe también tener la oportunidad de participar en la preparación de los anteproyectos de leyes y reglamentos que se pretende emitir sobre administración de personal.

11. Con el fin de librar al organismo central de personal de influencias indebidas y de garantizar su independencia: i) El o los integrantes del órgano directivo no deberán estar sujetos a remoción automática como consecuencia de cambios políticos en el gobierno; ii) sus cargos deberán estar comprendidos en el servicio de carrera con la estabilidad usual o al menos su nombramiento deberá ser por un período fijo.

12. La ubicación del organismo central de personal en la organización del gobierno debe ser tal que le dé amplia autoridad y que garantice su autonomía funcional.

13. Es conveniente conceder becas u otras facilidades a jóvenes des-

tacados que tengan suficiente preparación y sentido práctico a fin de que se capaciten para las funciones específicas de la administración de personal en el servicio público.

Estabilidad de la carrera administrativa y su vinculación con la estructura presupuestal.

14. La estructura del presupuesto debe facilitar el desenvolvimiento de la carrera administrativa. Es deseable, para el mejor manejo de la administración, que ésta goce de suficiente discrecionalidad en la aplicación de los fondos públicos. Tomando en cuenta que es función del presupuesto delinear los planes del Gobierno, distribuyendo los recursos en la forma que éstos produzcan el mejor rendimiento social, la administración del personal debe hacerse responsable de distribuir el elemento humano con que cuenta la función pública, para el mejor logro de los objetivos delineados en el plan gubernamental.

15. Desde éste, como desde otros puntos de vista, existe una relación de primer orden entre la administración presupuestaria y la de personal. El Seminario cree de la mayor importancia que los gobiernos adopten sistemas presupuestarios modernos, así como el establecimiento de organismos, dentro de aquellos que son responsables de la administración presupuestaria, que tengan como cometido reunir los planes económico-financieros del Estado, puesto que ello facilita los diversos aspectos de la administración de personal y da una idea precisa de las oportunidades para una carrera administrativa dentro de la función pública.

16. Se considera deseable que los presupuestos, en lo referente a personal, sólo contengan los costos totales de las principales subdivisiones o programas de gobierno. No obstante, si por exigencias constitucionales, o de otra índole, fuera necesaria, en el proceso legislativo, la determinación del número de cargos, es deseable que el presupuesto sólo recoja los números globales y cifras totales de costo, pudiendo admitirse subdivisiones de esa cifra global de acuerdo con el detalle de la clasificación de cargos.

La clasificación de cargos.

17. El Seminario recomienda que se haga una clasificación de los cargos de la administración pública, ya que estima que dicha clasificación es la base imprescindible de toda labor eficaz relativa a la organización de la administración y a la estructuración de la carrera administrativa y de los sueldos.

18. La clasificación ayuda a la organización administrativa pues: i) Establece títulos uniformes de clase y una terminología funcional uniforme; ii) determina las responsabilidades correspondientes a cada puesto al definir y describir los deberes; iii) facilita la selección del personal a base de méritos; iv) facilita la formulación de presupuestos; v) proporciona

información sobre el contenido de las tareas y hace posible el análisis de los problemas y procedimientos de organización, especialmente en lo que atañe a duplicación o inconsistencia de funciones y procedimientos de trabajo.

19. La clasificación facilita la estructuración de la carrera administrativa, bien al establecer líneas posibles de ascensos o al permitir la agrupación de los cargos de la misma índole en "cuadros" dentro de los cuales se organice una carrera continua. La clasificación facilita también la estructuración general de los sueldos, con las reservas que se expresarán bajo el párrafo, puesto que: i) Proporciona un criterio racional para vigilar los sistemas de remuneración al hacer posible igualar clases de puestos dentro de ciertos niveles comunes de remuneración; ii) hace posible establecer una relación técnica entre los sueldos pagados y los servicios prestados; y iii) asegura la mejor protección posible contra preferencias personales o políticas en la fijación de los sueldos de los empleados públicos.

20. Estando consciente el Seminario de que, en el transcurso de la evolución experimentada por las administraciones en diversos países, se han desarrollado distintos métodos útiles tendientes a resolver el problema de la clasificación de puestos, no considera necesario recomendar la adopción de uno determinado. Sin embargo, como la clasificación sistemática de los cargos públicos puede ser de asistencia efectiva a las administraciones del servicio civil para los fines expuestos anteriormente, cree conveniente dejar sentados los principios sobre los cuales podría establecerse cualquier sistema de clasificación de cargos.

21. Se encuentra que, cualquiera que sea el método empleado, éste supone la existencia de un organismo central de personal encargado de determinar las normas apropiadas relativas a los deberes y responsabilidades en los varios niveles de la administración. Dadas estas normas, el organismo central de personal puede encargarse de su administración o bien puede dejar ésta en manos de los diversos departamentos de la administración pública, los cuales efectuarían la clasificación misma de sus cargos, permaneciendo el organismo central encargado de la guía y control del sistema.

22. El sistema de la clasificación de cargos debe estar basado en un análisis objetivo y una evaluación de los deberes y responsabilidades de cada puesto, así como en la determinación de los requisitos de capacitación, experiencia y otros factores de mérito que califiquen al individuo para el mejor desempeño de las funciones correspondientes. Estas determinantes deben establecerse haciendo caso omiso de las cualidades o defectos específicos de la persona que eventualmente pueda estar ocupando el cargo.

23. Como parte primordial del sistema, debe existir una determinación general de las características esenciales de las clases que lo componen. Estas deben ser mutuamente excluyentes y no deben superponerse.

Cada uno de los cargos debe ser asignado a una de estas clases o grupos, establecidos a base de deberes y responsabilidades semejantes.

24. Se recomienda prestar atención especial a las relaciones que deben existir entre los grupos o clases de puestos, ya que ella proporciona elementos esenciales para la estructuración de la carrera administrativa. En efecto, mediante la previsión adecuada de los niveles apropiados de supervisión y líneas para el ascenso, el sistema de clasificación se constituye en factor decisivo para la vida administrativa de los funcionarios y empleados de la función pública.

25. El sistema de clasificación de cargos no constituye un elemento estático. Debe contar con suficiente flexibilidad para adaptarse al siempre cambiante panorama de la administración pública, y, por lo tanto, se debe establecer el medio para su constante revisión, haciéndolo dinámico por excelencia.

Remuneraciones del personal.

26. Las remuneraciones del personal en la Administración Pública estarán subordinadas a la situación económico-financiera de cada país. En otras palabras, se debe adaptar el nivel de sueldos a la capacidad de recursos del Estado, respetando los dos principios siguientes: i) Preservar un nivel conveniente de retribuciones a fin de no mantener solamente a los servidores públicos en su cargo, sino, además, estimular la concurrencia a la función pública de los más capacitados. Se entiende, sin embargo, que la remuneración no es sólo el factor exclusivo que decide el ingreso a la función pública; ii) atender debidamente los intereses de los administrados, para impedir que el costo de la administración sea excesivo en razón de la incidencia de las remuneraciones. Con este fin se propone el estudio, por medio de los organismos apropiados, de la racionalización de la administración pública y de sus métodos de trabajo y la clasificación técnica de los sueldos en relación con la estructura de la administración, de tal modo que se pueda obtener la utilidad mayor del servicio público con el menor gasto.

27. Se debe procurar que tareas similares, cumplidas en condiciones equivalentes, tengan la misma remuneración, debiendo aplicarse este principio tanto al gobierno nacional (administración central, descentralizada y autónoma) y a los gobiernos locales con sus dependencias respectivas. En todo caso, los gobiernos nacionales, particularmente, procurarán implantar un solo sistema de remuneraciones para sus servidores, de modo que las normas básicas por que se rijan, sean de general explicación.

28. El Seminario recomienda a los gobiernos la coordinación de las estadísticas de remuneraciones con el fin de mantener una estrecha relación entre los niveles generales que paga el sector privado con los que paga el sector público.

29. Las normas retributivas que se recomiendan especialmente deberían adaptarse a los principios siguientes: i) Debe establecerse para cada grupo de cargos de una misma clasificación, una escala de remuneraciones que permita aumentos periódicos de sueldos cuando el empleado reúna condiciones de mérito y antigüedad. Esta escala de sueldos debe adaptarse, en cuanto sea posible, a un sistema de carrera administrativa que contemple, esencialmente en este campo de las remuneraciones, los ascensos a cargos de mayor responsabilidad en atención a los méritos del empleado, debidamente comprobados, y los aumentos de sueldos, de número limitado dentro de cada clasificación, atribuidos en atención a la antigüedad calificada con méritos; ii) se debe adaptar el nivel de las remuneraciones a la situación social de los servidores públicos, los cuales no deben constituir dentro de la comunidad nacional un grupo privilegiado o desfavorecido. Además, debe establecerse que la escala de remuneraciones sea la misma para todos los servidores del Estado, evitando situaciones de favoritismos en algunos grupos de empleados públicos, lo cual no tiene justificación alguna; iii) la escala de remuneraciones debe estructurarse en tal forma que, por virtud de los aumentos periódicos, los empleados en las clasificaciones más bajas puedan llegar a percibir un tipo de remuneración equivalente al de un empleado de una clasificación más alta, o sea que haya interpenetración de escalas.

30. Se propone que los gobiernos se preocupen en forma permanente por la solidez del sistema de remuneraciones, estableciendo mecanismos para la recopilación y análisis de información estadística que les permita la estructuración de tal plan. En efecto, debe proveerse que un organismo central, preferiblemente la organización central de personal, asuma esta responsabilidad en coordinación con otros organismos que intervienen en los asuntos financieros del Estado y con la debida atención a la expresión de los servicios públicos.

31. Al sistema de remuneraciones debe impartírsele flexibilidad de manera que pueda ajustarse a los cambios en los niveles de precios, a situaciones especiales de escasez de candidatos para el servicio público y a las modificaciones en las estructuras administrativas.

32. Además del sueldo básico, los servidores del Estado deberán gozar de un sistema adecuado de previsión social que contemple, por lo menos, la debida atención médica del empleado enfermo y una retribución o jubilación cuando el empleado cumpla con determinados requisitos, después de ciertos años de servicios. En relación con este aspecto, el Seminario recomienda en particular que los gobiernos instituyan, por los medios a su alcance, la ficha de salud de cada funcionario, coordinando, en la medida de lo posible, la acción conjunta entre los organismos encargados de la administración de personal y los servicios médicos existentes. En caso de que exista un organismo central de personal, tal como se reco-

mienda en otra sección de este informe, la coordinación debe establecerse entre éste y las autoridades encargadas de la administración sanitaria y de salud. El dictamen de éstas, en casos de enfermedades crónicas o curables, debe prevalecer en cuanto a la ubicación del funcionario en condiciones del mayor rendimiento dentro de sus circunstancias especiales.

33. El Estado puede establecer remuneraciones especiales por cargas familiares y pensiones a los causahabientes del empleado fallecido, siempre que no tengan medios propios de sustentación.

34. Por otra parte, es conveniente que se establezcan remuneraciones adicionales o indemnizaciones que puedan provenir de circunstancias especiales en que el empleado deba desarrollar sus labores

35. Las licencias por enfermedad y los feriados que rijan en cada país, no deben impedir el goce de la remuneración a que tiene derecho el empleado como si estuviera en actividad, con las limitaciones pertinentes.

36. Todas las remuneraciones adicionales de previsión social deben fundamentarse en un sistema de financiamiento conjunto del Estado y sus servidores, de manera que puedan considerarse un derecho inherente al empleo.

Implicaciones e incompatibilidades en la función pública, dedicación total o parcial

37. Existen incompatibilidades de funciones que adquieren plena validez en atención fundamental a principios morales. Así, debe prohibirse que los funcionarios públicos desempeñen tareas particulares subordinadas, controladas, o vinculadas por intereses relacionados directamente o indirectamente con la función pública que desempeñan. Igualmente, no es deseable admitir relaciones de dependencia, en funciones públicas, entre personas vinculadas por lazos familiares.

38. Debe procurarse la dedicación total del servidor público a un solo cargo, para lo cual deberán adecuarse las remuneraciones al cumplimiento de ese principio. Sin embargo, si hubiere dificultades para la adopción inmediata de este principio por algún país, debido principalmente a la falta de recursos financieros y a la escasez de personal capacitado para determinados puestos, se recomienda el estudio esmerado de la situación actual para asegurar el mejoramiento del servicio y la eliminación de las anomalías a las que puedan llevar tanto el régimen de acumulación de cargos públicos en un solo funcionario, como el de incompatibilidad entre funciones públicas y privadas existente.

La carrera administrativa: ingreso a la función pública; programas de reclutamiento; selección del personal

39. Se considera que la base de una buena administración y de la carrera administrativa es la forma como el personal ingresa a la función

pública. Por lo tanto, es indispensable que los gobiernos presten atención especial a este aspecto mediante la firme aplicación de una legislación positiva que garantice el ingreso de los individuos más aptos al servicio público.

40. Dicha garantía se logrará mediante la estricta aplicación de un sistema de méritos para la selección de los candidatos disponibles. Para lograr que la función pública cuente con un nivel elevado de moralidad, en su personal, se considera que la legislación positiva debe incluir cláusulas rigurosas con respecto a las condiciones éticas que deben llenar los candidatos.

41. El organismo central de personal será responsable de organizar, dirigir y coordinar programas positivos de reclutamiento, que tomen en cuenta y estén en relación directa con el sistema educativo del país, estableciendo requisitos mínimos de capacitación, así como límites de edad y condiciones físicas y de salud, para el ingreso a la función pública en sus diversos niveles y categorías.

42. Los programas positivos de reclutamiento deben tomar en cuenta: i) La organización de sistemas informativos de atracción dirigidos a los diversos grupos de la sociedad (profesionales, oficinistas, artesanos, etc.) procurando utilizar los métodos más modernos, adecuados a cada paso, por los que se den a conocer las oportunidades de ingreso que existan. Esa información, necesariamente basada en datos tomados del sistema de clasificación de cargos, deberá contener: las funciones y los requisitos del cargo y las condiciones generales de empleo, así como el procedimiento a seguir para la selección de los candidatos; ii) un sistema de selección que deberá considerar los distintos tipos de cargos y determinar si ella se efectúa mediante concursos con comparecencia (pruebas prácticas, exámenes u otros trabajos escritos, exámenes orales, tests, entrevistas), o concursos sin comparecencia (a base de antecedentes); iii) la conveniencia de adoptar, como complemento necesario, el sistema de entrevista previa al nombramiento, que puede efectuarse por el o los organismos de personal.

43. Los programas de reclutamiento deberán ajustarse a la magnitud y clase de candidatos que se pretenda atraer y, por lo tanto, la información y los sistemas de selección variarán de acuerdo con el objetivo perseguido y tendiendo a asegurar la provisión de candidatos con la rapidez exigida por el servicio.

*Estabilidad en el cargo; continuidad en el empleo;
independencia de vicisitudes políticas*

44. Es recomendable establecer la estabilidad en la función pública como atributo de la carrera administrativa y ella debe comprender todos los cargos, ya sean directivos, técnicos, auxiliares o de servicio. Se exceptúan de dicha estabilidad los cargos políticos, entendiendo por tales los

que impliquen una naturaleza representativa y los que sean desempeñados en función de una particular confianza y relación con el gobierno. Estos últimos cargos deben ser reducidos al mínimo compatible con la necesaria actividad política y taxativamente establecidos en la ley.

45. Respecto a los cargos que integran la carrera administrativa y para los cuales se recomienda la estabilidad, la permanencia en el ejercicio de la función dependerá de la aptitud moral física y de la eficiencia en el cumplimiento de las tareas. La desinvestidura de los servidores será diferente según la naturaleza de sus funciones: mayor flexibilidad para los cargos directivos, y causales específicas y legalmente determinadas por los respectivos estatutos para las otras categorías.

46. La responsabilidad de la destitución corresponde por entero a los jefes superiores. Debe haber recurso de apelación para el servidor despedido, pero el fallo que lo favorezca no deberá necesariamente producir su reinstalación, o al menos no deberá producirla en el mismo puesto que tenía, sino que deberá producir la sanción del jefe superior que efectuó el despido, sin perjuicio de las indemnizaciones pecuniarias que deba servir la administración en virtud de los daños y perjuicios ocasionados al funcionario destituido injustamente.

47. El Seminario considera deseable que las designaciones a cargos de nombramiento y remoción libres, dentro de un sistema de carrera administrativa, se hagan preferentemente a favor de funcionarios de carrera ya capacitados y en razón de su eficiencia, permitiéndoles que desempeñen las nuevas funciones en comisión. Tales funcionarios tendrán derecho a regresar al servicio clasificado tan pronto como termine su calidad de comisionados.

*Disciplina en el servicio; estímulos, prevenciones y sanciones;
problemas de mediocridad, ineficiencia y mala conducta*

48. La disciplina en el servicio es esencial para una eficiente administración pública; sin ella no puede concebirse la organización de la carrera administrativa.

49. Para mantener la disciplina debe adoptarse un sistema equitativo que comprenda tanto la manera de estimular al funcionario y de prevenir la comisión de faltas, como la represión y sanción de las mismas. El sistema debe prever también los funcionarios u organismos facultados para juzgar los casos en que deban concederse estímulos o imponerse sanciones, así como aquellos que deban conocer y resolver sobre los reclamos que puedan presentar los funcionarios. La mediocridad, ineficiencia y mala conducta comprobadas, en cuanto afecten al servicio público, deben ser proporcionadamente reprimidas conforme a normas reglamentarias.

50. El ascenso o promoción del funcionario público a mayor dignidad o empleo, es una necesidad de la administración, que al mismo tiempo

satisface la aspiración del funcionario, estimulando su perfeccionamiento en el desempeño de la función pública.

51. El ascenso o promoción debe ser el fruto y el reconocimiento del mérito, comprobado mediante concurso. Por lo tanto, debe ser otorgado previa recomendación de un organismo al que reglamentariamente se le haya asignado esa función.

Calificación de funcionarios; procedimientos y técnicas para su determinación; informes periódicos; efectos sobre la disciplina en el servicio y sobre las remuneraciones; juntas calificadoras

52. Se considera que la calificación del modo como los funcionarios desempeñan su cometido es ineludible e inherente a las actividades de una buena administración. Sin embargo, el valor e importancia de la calificación son relativos y no deben constituirse en factor predominante para la dinámica de la carrera administrativa.

53. La finalidad principal de la calificación de eficiencia debe ser siempre el mejoramiento del servicio. Como finalidades consecuentes, sin embargo, pueden citarse las siguientes: i) Puede servir de punto de partida para la iniciación de despidos; ii) aun cuando no se considera factor fundamental para determinar los ascensos, será conveniente considerarla en el valor relativo que ella representa; iii) podrá servir de base para atribuir los estímulos morales y/o los materiales que pudiera establecer la administración.

54. Aún cuando se reconoce que en materia de calificación de eficiencia es imposible lograr objetividad absoluta, es imprescindible la adopción de ciertas técnicas que garanticen la imparcialidad del sistema y su debida ordenación administrativa. Entre otros puntos dignos de tomarse en cuenta, se consideran importantes los que siguen: i) Deberán establecerse y definirse con precisión diversos métodos que se acoplen a los varios niveles de la administración. Es decir, debería existir un método distinto para calificar la eficiencia del personal profesional, del que se utilice para el personal de servicio o de secretaría, por ejemplo; ii) es conveniente, al diseñar los métodos para informar acerca de la eficiencia, que exista un equilibrio racional entre los factores objetivos y los subjetivos que sirvan de base para la calificación; iii) el funcionario calificador deberá ser aquel de quien dependan directamente los funcionarios a calificar; iv) debe procurarse que el sistema de calificación de servicios sea lo más sencillo posible; v) es recomendable que la calificación se efectúe periódicamente y por lo menos una vez cada año; vi) no obstante esta periodicidad de la calificación formal, se considera aún de mayor importancia el procurar que el funcionario esté permanentemente informado acerca de la opinión que su actuación funcional le merece a su inmediato superior, especialmente cuando dicha actuación se considere por debajo de lo normal; vii) establecido el sistema de calificación, se considera indispensable designar un organismo

administrativo ante el cual exista recurso de apelación con respecto a la calificación. Se considera que dicha apelación no debiera contar con más de una instancia; viii) con objeto de conservar la efectividad del sistema de calificación, es conveniente que exista una revisión y coordinación constantes. Principalmente debe vigilarse que los calificadores apliquen criterios idénticos y consistentes; ix) el interesado debe conocer el resultado de la calificación de que ha sido objeto con la finalidad de mejorar su rendimiento y eficiencia, si ello es necesario o, en su caso, de ejercer su recurso de apelación ante el organismo adecuado.

Comisión de terminología

55. El Seminario considera muy indispensable el establecimiento de una comisión permanente de terminología para la administración pública. Dicha comisión debiera estar integrada por participantes de aquellos países más representativos de diferencias notables en este aspecto. De ser posible, la comisión debería estar en contacto permanente y reunirse en grupos o en conjunto con periodicidad adecuada, de modo que pueda producir la necesaria uniformidad y coordinación para facilitar las tareas de futuras reuniones internacionales de este tipo.

VI. CONCLUSION

1. Estas recomendaciones intentan ofrecer opiniones de carácter universal, aprovechables de una u otra manera por los países de América Latina. Por esto, ellas son, en verdad, sugerencias útiles para apreciar y tratar de resolver los aspectos contemplados con elementos de juicio suficientes para promover y organizar planes de perfeccionamiento en los métodos de capacitación y administración del personal de la función pública.

2. Las recomendaciones, por otra parte, forman un todo armónico e indivisible y deben considerarse unas a la luz de las otras. Aún cuando se considera posible, y muchas veces hasta conveniente, su aplicación gradual, ponerlas en práctica parcialmente cuando no existen los demás componentes de un sistema orgánico de personal, puede desvirtuar la finalidad perseguida, o sea el logro de una mayor eficiencia en la administración pública.

APENDICE I

PERSONALIDADES PRINCIPALES DEL SEMINARIO

Presidente: Armando J. Malet, Ministro de Hacienda del Uruguay.

Vicepresidentes: Eduardo J. Couture, Decano de la Facultad de Derecho, José Domínguez Noceto, Decano de la Facultad de Economía.

Miembros de la Comisión Organizadora, bajo la presidencia del Decano

de la Facultad de Derecho: José Domínguez Noceto (vicepresidente), Alfredo Fernández y Edison Villagrán (secretarios), Eduardo Jiménez de Aréchaga, José María Calvo, Hugo De Marco, Manfredo Cikato y Carlos Teisera (todos del Uruguay).

Los otros participantes activos y colaboradores uruguayos fueron más de cuarenta, entre los cuales fueron prominentes los siguientes: Juan Eduardo Azzini, Dagoberto Balarini, Antonio Baldizán, Héctor Barbé Pérez, Eduardo Clavijo, Luis A. Faroppa, Daniel Hugo Martins, Julio A. Prat, Luis Segui González y Roberto Zabaleta.

Técnicos enviados por las Naciones Unidas: Maurice Chailloux-Dantel (francés), experto en la Misión de las Naciones Unidas en Colombia; C. A. E. Lea (inglés), Consultor Técnico al servicio de Bolivia; Michael Louw (Unión Sudafricana), profesor en la Escuela Brasileña de Administración Pública; Lucienne Talloen (belga), experta de las Naciones Unidas en Uruguay; y Enrique Tejera París (venezolano), Director de la ESAPAC.

Participantes de otros países de América Latina: Carlos Alcívar, Vicecónsul del Ecuador en Montevideo; Carlos Araya Borge, Director del Servicio Civil de Costa Rica; Juan Francisco Bernal, Contralor General Auxiliar de Colombia; Antonio Cuevas Viret, de Puerto Rico; Daniel Escalante, Miembro Consejero del Instituto Nacional Mexicano de Administración Pública; Orlando González Tévere, del Ministerio de Economía de Chile; John Hall, Asesor en Administración Pública (ICA) en Montevideo; Gerardo Pérez, Contralor Financiero del Paraguay; Hiram Phillips, de la ICA, Washington, D. C.; Alfredo Revilla Quesada, Director de la Escuela Boliviana de Administración Pública; Julio C. Rodríguez Arias de Argentina; Benedicto Silva, Director de la Escuela Brasileña de Administración Pública; Rodolfo N. Velasco, Director de la Escuela Nacional de Administración Pública de El Salvador y Américo Velásquez, Subsecretario de Salud Pública del Paraguay.

Asesores de las Naciones Unidas: Fernando Rivera Arnaiz (mexicano) y Frederick J. Tickner (inglés), de la Administración de Asistencia Técnica.

APENDICE II

PONENCIA SOBRE CAPACITACION

(Preparado por la División de Administración Pública de Asistencia Técnica)

1. El problema básico del Seminario fue descubrir los métodos más convenientes y eficaces de la enseñanza en administración pública para su aplicación en Uruguay y en otros países de América Latina. Este ensayo intenta: primero, analizar lo que se hace en países dignos de comparación; y segundo, determinar cuáles son los factores más importantes con objeto de llegar a conclusiones adecuadas al propósito actual.

Métodos actuales para la capacitación de los funcionarios públicos

2. Aunque Francia no es típica de la Europa Occidental, se la escoge por ser útil al principio del examen, debido a que la Escuela Nacional de Administración, en París, es de origen reciente, ya que fue establecida en octubre de 1945. La Escuela depende de la Oficina del Primer Ministro (Président du Conseil) y está a cargo del reclutamiento, de la selección (mediante concurso), y de la capacitación de aquellos miembros del personal que ocupan cargos de nivel medio en la administración y quienes se encuentran en línea para ser ascendidos a cargos de mayor responsabilidad administrativa. Estos cargos son, por ejemplo, los de administradores civiles, contadores y agregados de embajada, que se reclutan mediante examen de concurso, ya sea directamente en las universidades o entre los que ya están sirviendo en grados inferiores.

3. Los novicios pasan tres años en la Escuela. Durante un año se les ubica en el estado mayor de un prefecto (el administrador de un département, una de las unidades geográficas en que se divide Francia para obtener experiencia práctica en todas las fases de la actividad de gobierno. Luego regresan a París para un segundo año de estudios más bien teóricos, y después pasan un año más, orientado hacia el ministerio en el cual se les coloca. Conforme a su selección de carrera, los estudiantes se agrupan en una de las cuatro secciones de la Escuela: administración general, administración económica y financiera, administración social y negocios extranjeros.

4. Aunque la Escuela no fue establecida sino hasta después de la última guerra, forma parte del concepto, que data del período napoleónico, de las escuelas de capacitación profesional de Francia como l'Ecole Polytechnique, l'Ecole des Mines, l'Ecole des Ponts et Chaussées, l'Ecole Nationales des Forêts o l'Institut National Agronomique. Este método de capacitación de los administradores superiores acentúa la alta calidad profesional del servicio público francés, y refleja su carácter independiente y apartidista. La conexión con la Oficina del Primer Ministro tiene por objeto solamente dar a la Escuela la medida más plena de prestigio, no teniendo ninguna significación política.

5. Asociado íntimamente con la Escuela, y situado en el mismo edificio, está el Centro de Estudios Administrativos Superiores (Centre des Hautes Etudes Administratives), en el que se ofrecen cursos sobre una variedad de problemas administrativos para los miembros superiores del servicio público o para quienes ya tengan algunos años de experiencia práctica.

6. La Escuela y el Centro no tienen ninguna relación con la estructura universitaria. Las universidades francesas tienen una larga tradición de enseñanza del derecho administrativo, y por muchos años los administradores superiores franceses han tenido una instrucción jurídica. La organización de la administración francesa pone fuerte énfasis en la estructura

jurídica del gobierno, pero con los desarrollos modernos en el campo económico y social se requiere una mayor valoración de los problemas técnicos de gobierno, lo cual trata de cumplir la Escuela. La costumbre de reclutar hombres de formación jurídica decae lentamente, aunque el número de estudiantes en la Escuela con licenciaturas en derecho es todavía considerable.

7. En el Reino Unido, el énfasis sobre la experiencia profesional es todavía más grande que en Francia. El reclutamiento para los "grados administrativos superiores", se efectúa, hasta cierto punto, entre los miembros actuales en grados inferiores pero, en su mayor parte, los candidatos provienen de los graduados universitarios. El prestigio que se asigna a una función pública permanente, la cual se divorcia absolutamente de las opiniones políticas, atrae candidatos con excelentes calificaciones universitarias, y se incita a los graduados de cada especialidad universitaria para que postulen, puesto que se estima que el servicio público debe ser completamente representativo de toda la gama de estudios universitarios. En los años recientes el mayor grupo individual de candidatos ha sido de los graduados en historia moderna, pero también se reclutan en número considerable estudiantes de economía, historia, literatura clásica, filosofía y lenguas modernas. Algunos graduados en ciencias naturales, en ingeniería y en derecho, toman el examen administrativo, pero quienes logran llegar al alto nivel exigido pueden generalmente obtener mayores salarios siguiendo una carrera más especializada en su profesión. Algunos entran, al fin, al campo administrativo, al ser nombrados en empleos profesionales superiores, al servicio del gobierno.

8. Las calificaciones académicas del candidato se consideran como la medida de su discernimiento y aptitud intelectual, y su capacitación como funcionario es mayormente empírica. Aprende mediante experiencias y no mediante preceptos. La tradición del aprendizaje, derivándose en este país de la Edad Media, tiene una influencia muy grande sobre las ideas tocantes a la capacitación en el Reino Unido, aun en campos donde no existe tradición alguna en materia de aprendices. Al novicio en la administración puede dársele dirección especial, oportunidades especiales para ganar experiencia y cursos especiales sobre la organización del gobierno, de carácter breve e intensivo, pero aprende primordialmente ejecutando una serie de tareas especialmente escogidas durante sus primeros años de servicio. Los novicios en los grados inferiores son tratados del mismo modo que los futuros administradores. Los cursos iniciales de capacitación duran a lo más dos o tres semanas, y el individuo aprende mediante experiencia supervisada en trabajos prácticos y efectivos.

9. Más tarde en la carrera del administrador, existen oportunidades para ampliar sus conocimientos. El Instituto Real de Administración Pública fomenta cursos de conferencias, con oportunidades amplias para

discusión, entre miembros superiores de la administración central y local y de las industrias nacionalizadas. La Universidad de Londres ofrece un diploma en administración pública, el cual incluye estudios teóricos en cierta medida, pero ordenados de tal modo que den la debida importancia a las calificaciones del práctico, quien puede, en contraste con las ideas aceptadas en las universidades de los Estados Unidos, completar sus estudios sin abandonar su trabajo administrativo, aun en una ciudad lejana a Londres.

10. Una contribución importante y original al estudio de la administración en el Reino Unido es el Administrative Staff College, en Henley-on-Thames. Es una institución independiente, no afiliada ni al gobierno ni a las universidades. Ofrece, tres veces al año, un curso que dura tres meses para un grupo de estudiantes escogidos del servicio público, de las administraciones locales, de las empresas nacionalizadas, de los bancos, de la industria o del comercio. La edad media es un poco menos que cuarenta años, y todos los estudiantes deben ser ejecutivos potenciales, escogidos por sus reparticiones, las cuales hacen frente a los costos del curso. El método de enseñanza es casi totalmente mediante discusión en grupos pequeños, llamados sindicatos, los cuales siguen sus estudios como juntas de investigación, más que como grupos de alumnos. La intención principal del curso en Henley es dar a cada estudiante oportunidad para revisar sus ideas y su experiencia, discutiéndola con otros de su edad y experiencia comparable pero diversa; las materias son rigurosamente prácticas: no se discuten problemas teóricos en el campo de economía, política o cultura. No existen exámenes, ni se otorga diploma.

11. Por medio de esta relación del servicio público con el Administrative Staff College y con otras instituciones, como el Instituto Británico de Gerencia, no existe una línea demarcatoria bien definida entre la administración pública y la de negocios, y los métodos de capacitación en las grandes empresas industriales no se diferencian de los de la administración pública. En un país con buenas tradiciones en la capacitación profesional y en la enseñanza de las ciencias políticas y sociales, el desarrollo del administrador forma parte del marco general de la enseñanza, y la administración pública no ha surgido como un campo de estudios por sí y para sí.

12. En los Estados Unidos de América la situación es totalmente diferente que en los dos países europeos. No hay ninguna tradición fuerte de un servicio civil profesional. La gran mayoría de los funcionarios federales, en términos cuantitativos, es reclutado por la Civil Service Commission (Comisión del Servicio Civil), pero en los niveles superiores es difícil definir dónde acaba el servicio de carrera y dónde comienzan los nombramientos políticos. Cada uno de los 48 estados tiene su servicio civil y cada uno tiene un grado mayor o menor de separación de la política.

13. Durante casi un siglo ha habido un fuerte movimiento hacia normas mejoradas de administración pública, pero esto se ha originado en

general fuera del gobierno, con excepciones notables como las dos comisiones Hoover. Particularmente las universidades han entrado en el campo de la reforma administrativa, y una lista de las figuras sobresalientes en la historia de la administración pública en los Estados Unidos contendría probablemente una proporción tan grande de hombres distinguidos que hayan tenido un nombramiento académico, como la que contendría una lista británica o francesa comparable, de nombres de funcionarios profesionales.

14. Así las Universidades de los Estados Unidos han desarrollado estudios en administración pública, distinguiéndose un poco en detalles, pero generalmente homogéneos en carácter y generalmente por encima del nivel del grado universitario mínimo. Se considera que un curso de tiempo completo de dos años, obteniendo el grado de master, es una ayuda preliminar importante para una carrera en el servicio público, federal o estadual. Para quienes pueden continuar sus estudios algunas universidades ofrecen el doctorado. Aliados a estudios en la administración general existen cursos de especialistas en algunas universidades, organizados generalmente a base de tiempo incompleto, y que tratan una vasta variedad de materias, como por ejemplo, la planificación de ciudades y regiones, la salud pública, o la administración de servicios de policía o regiones, la salud pública, o la administración de servicios de policía o de bomberos. La Escuela Superior (Graduate School) del Departamento de Agricultura, en Washington, ofrece una serie amplia de cursos vocacionales, de los cuales muchos quedan totalmente fuera de las actividades propias del Departamento. Además, algunas sociedades profesionales como la Civil Service Assembly of the United States and Canada o la City Managers Association, estimulan el interés en campos más o menos específicos de la administración pública.

15. Los servicios públicos federales y estatales de los Estados Unidos no están tan estrechamente enlazados como los de la Europa occidental. En Francia o en el Reino Unido el administrador entra en una ocupación profesional al fin de su carrera universitaria y normalmente permanece continuamente en el servicio de la República o de la Reina. En los Estados Unidos no es raro el asistir dos años adicionales a la universidad para obtener el grado de master y las personas se mueven de una dependencia a otra, o del servicio federal al de los estados, y además pueden adquirir, mediante asistencia por tiempo incompleto o aun tiempo completo en las universidades, calificaciones profesionales adicionales.

16. En Canadá el patrón se asemeja más al de los países europeos, aunque existen muchos miembros canadienses de la Civil Service Assembly of the United States and Canada. Varias universidades mayores ofrecen cursos en historia y en ciencias políticas, los cuales se consideran como pasos iniciales para el ingreso al servicio público, y el funcionario superior ordinariamente no tiene ninguna calificación especializada en administra-

ción pública. El Carleton College en Ottawa ha desarrollado un programa de estudios, a tiempo incompleto, sobre materias útiles al funcionario.

17. En Brasil, Turquía y Egipto las Naciones Unidas han sido requeridas por los gobiernos para cooperar en el desarrollo de institutos para el estudio de la administración pública. En los tres países, la capacitación de este carácter es una novedad y es el administrador práctico, el hombre con diez y más años de experiencia en el servicio público, quien más se interesa en el nuevo programa. Por ello, los tres institutos ofrecen cursos para estudiantes con alguna experiencia práctica. Al curso especial en Río de Janeiro, diseñado expresamente para ese fin, han asistido estudiantes de cada uno de los países latinoamericanos.

18. Para el desarrollo del cuerpo docente, las Naciones Unidas han enviado expertos internacionales, traídos de países muy diversos, para trabajar al lado de un grupo de instructores locales. Al principio, éstos fueron hombres de reputación establecida como profesores en sus países, pero las Naciones Unidas han ofrecido becas en instituciones de enseñanza superior de los Estados Unidos de América y de Europa a candidatos promisorios con objeto de prepararlos para un nombramiento permanente, y algunos de este grupo nuevo de instructores ya han entrado en funciones.

19. El gobierno de cada país ha adoptado un método diferente en la selección de un cuerpo patrocinador para vigilar el desarrollo de estos institutos. En Brasil es la Fundación Getulio Vargas, en Turquía, la Universidad de Angora, y en Egipto, la Comisión del Servicio Civil. Los expertos de las Naciones Unidas han incluido profesores, universitarios de reputación internacional y funcionarios prácticos de no menos de doce países.

20. Las cinco repúblicas de América Central han cooperado para establecer, con ayuda de las Naciones Unidas, un programa de capacitación para administradores superiores en San José de Costa Rica. Este programa es primordialmente para administradores experimentados, y el método de enseñanza es totalmente diferente del de las universidades. Grupos pequeños de estudiantes trabajan utilizando la discusión y el análisis; el profesor ofrece dirección más que instrucción. En el primer semestre de cada año hay un curso lectivo general, con duración de cinco meses, previo cumplimiento de un período preparatorio, que a su vez dura seis meses, durante el cual se espera que los estudiantes efectúen lecturas recomendadas. Los seis meses posteriores a su retorno al trabajo se consideran como "Período de experiencia controlada" en el cual los egresados permanecen en contacto con los miembros del cuerpo docente, quienes los visitan de cuando en cuando, con objeto de apreciar el valor práctico de las lecciones aprendidas durante su capacitación. La ESAPAC ofrece, además, cursos de aplicación sobre materias especializadas que, hasta ahora, han comprendido: administración municipal y urbanismo, así como administración aduanera. Esta última se está cubriendo en el curso de aplicación iniciado en el mes

de setiembre de 1955. Para el futuro, se piensa considerar los aspectos de administración portuaria, administración financiera y otros no menos importantes.

Factores en el establecimiento de un proyecto nacional de capacitación

21. Un nuevo proyecto de capacitación en administración pública debe tomar en cuenta el patrón de la enseñanza nacional. Donde la función pública es un cuerpo profesional, como en los ejemplos anotados de Europa occidental, no habría falta de candidatos procedentes de institutos de enseñanza superior, pues hombres y mujeres desearán hacer carrera en la administración pública, como en las otras profesiones, particularmente si esto lleva prestigio y distinción al individuo.

22. Si esto es verdad, la capacitación de un funcionario se conformará a la capacitación de los miembros de las otras profesiones. El mejor ejemplo de esto es Francia, donde el futuro administrador solicita su admisión a la Escuela Nacional de Administración, lo mismo que el futuro ingeniero solicita admisión a la Escuela Politécnica. En cada caso el examen de admisión exige una alta capacidad académica, pero el curso se orienta para satisfacer requisitos profesionales. Para seguir el ejemplo de Francia, sería necesario establecer una escuela de capacitación para administradores e insistir en que todos los nuevos ingresantes a los niveles superiores de la función pública deben terminar con éxito un curso de estudios en ella. Esto quiere decir que la selección para la escuela será equivalente a la selección para la función pública, porque sería un desperdicio de esfuerzo el servirse de la escuela a menos de que fuera para administradores futuros. Esto querría decir, efectivamente, que los estudiantes estarían bajo empleo del Estado durante su capacitación, cuyo costo debe pagarse de algún modo por el gobierno.

23. El ejemplo francés tiene el mérito de la simplicidad, pero es peculiar a este país y no ha sido imitado en otra parte. Implica que cada candidato pasa por un período, que en Francia es de tres años, durante el cual se capacita bajo la dirección del cuerpo docente de la escuela, sin dedicarse a trabajo efectivo, aunque sea sostenido por el Estado mediante algún tipo de ayuda monetaria.

24. El ejemplo del Reino Unido ofrece una solución menos simple. El reclutamiento, como en las otras profesiones, se efectúa al terminar el curso universitario normal, pero entonces el funcionario inicia su trabajo activo durante un período de prueba, que dura dos años. Esto, hasta cierto punto, se parece a la capacitación de un médico, la cual tiene efecto en el Reino Unido en un hospital de enseñanza, o a la capacitación de un abogado, que ingresa como empleado en la oficina de un abogado de mayor experiencia, aun cuando también se parece a los métodos de capacitación de algunas grandes organizaciones industriales o comerciales, inclu-

yendo los ferrocarriles nacionalizados. El futuro administrador recibe experiencia controlada y comparativamente escasa capacitación teórica, debido a que el examen de ingreso constituye suficiente garantía de capacidad intelectual adecuada.

25. Un sistema como éste puede adoptarse solamente si se acepta el principio de reclutamiento de graduados universitarios tanto por la función pública como por las otras profesiones, y si la función pública puede hacer arreglos para la experiencia controlada necesaria durante los primeros años del servicio. Presupone como antecedente una organización central para asegurar normas similares de selección mediante un examen general para todos los candidatos y tratamiento semejante en cualquier ministerio en donde inicia sus funciones el ingresante. Otro factor importante es la existencia, en todo el servicio, de normas comparables de integridad personal y eficiencia colectiva, a las cuales el ingresante se obliga a sujetarse, consciente o inconscientemente.

26. El ejemplo de los Estados Unidos presupone que las universidades están equipadas para ofrecer los cursos necesarios sobre administración pública, y que los estudiantes desean emprender los estudios solventando sus propios gastos o encontrando apoyo financiero adecuado para este objeto. Si existe coordinación adecuada entre la función pública y las autoridades universitarias, la terminación satisfactoria de estos estudios constituye un factor en el reclutamiento y una garantía de cierto grado de preparación y aptitud. Al mismo tiempo los estudiantes pueden emprender el curso en administración porque es una preparación útil para otras actividades en su vida, aparte de la función pública, de suerte que, desde este punto de vista, es posible que haya algún desperdicio o a lo menos una dispersión de esfuerzo.

27. Estos tres ejemplos sugieren que en la preparación de un nuevo proyecto de capacitación para la función pública, deben considerarse los puntos siguientes: i) ¿Deben escogerse los ingresantes al cuerpo administrativo más alto por sus aptitudes, apoyadas sobre estudios generales universitarios, o debe ser requerido el estudio de materias específicas, tales como la economía, la ciencia política o la historia, como antecedente necesario a una carrera en la función pública?; ii) ¿hasta qué punto deben continuar en estudios de esta índole después del reclutamiento, ya sea en la universidad o en otra parte?; iii) ¿deben recibir su capacitación especializada en la universidad (como en los Estados Unidos), es una escuela (como en Francia), o dentro de la función pública (como en el Reino Unido)?; iv) si se hace a la función pública directamente responsable de la capacitación de administradores, ¿qué clase de organización debe establecerse para hacerlo? y v) ¿hasta qué punto existen ya en la función pública jefes experimentados, aptos para dar capacitación efectiva a sus subordinados?

28. Al considerar la necesidad de cursos universitarios en administración debe recordarse que ningún curso universitario debe dar derecho sancionado a empleo por el Estado. Esto no quiere decir que los ingresantes a la función pública no deban asistir a los cursos como parte de su capacitación. Quiere decir que las pruebas de ingreso a la función pública deben ser conducidas independientemente. De otro modo el Estado puede hallarse en la situación de garantizar empleo a todos aquellos que adquieran ciertas calificaciones académicas. Del mismo modo, el ascenso debe apoyarse sobre el testimonio general del mérito, aunque puedan tomarse en cuenta las calificaciones académicas como testimonio de aptitud intelectual.

29. Cuando los cursos en administración pública son una novedad, al principio será necesario limitar la asistencia a funcionarios con objeto de concentrar los beneficios a ser derivados de ellos.

30. Además de capacitación administrativa general, conveniente para aquellos funcionarios que vayan a ocupar puestos más altos en la función pública, puede ser deseable organizar cursos especiales en otras materias como, por ejemplo, contabilidad pública, adquisición de materiales, obras públicas, servicios de sanidad y otros, o en las técnicas especializadas de empresas públicas. Esto depende de la actitud general del servicio hacia el problema controvertible de hasta dónde es deseable formar un cuerpo de administradores de experiencia y aptitud general o, por otro lado, favorecer la especialización en los niveles más altos de la administración.

31. Hasta aquí hemos examinado solamente la capacitación en relación al reclutamiento o a los primeros años de servicio para administradores de grados superiores. Esto es, necesariamente, la base sobre la cual se edifica un programa de capacitación en la función pública. Puede ser deseable, a su debido tiempo, considerar el desarrollo de estudios más avanzados. Estos pueden organizarse como estudios universitarios de tiempo incompleto, como conferencias especiales bajo los auspicios de la función pública o de la universidad, o de ambas, o como asistencia por tiempo completo a un instituto especializado, sobre las líneas del Administrative Staff College o de la ESAPAC. Igualmente, puede ser deseable organizar cursos de capacitación para facilitar al administrador el apreciar las obras de sus colegas profesionales y especialistas como ingenieros, arquitectos, médicos y otros, y recíprocamente para estimular el interés de éstos en problemas de administración.

32. En los niveles inferiores de la organización gubernamental existen otras necesidades de capacitación que hay que satisfacer. Las funciones inferiores de carácter rutinario no son, por regla general, tan simples como para que no sea necesaria la capacitación, y aun donde se han convertido en tareas simples, a través de técnicas nuevas de prácticas burocráticas mecanizadas, sería deseable alguna clase de capacitación para estimular

el interés del individuo en las normas generales de trabajo de la organización como un todo, y para contrarrestar la naturaleza relativamente tediosa de las tareas diarias. Cuando el período de capacitación llega a su término, el cursante debe emplearse en funciones que lo mantengan ocupado eficientemente durante las horas laborables. El empleo de funcionarios sin una carga adecuada de trabajo significa desperdicio y desmoralización.

33. La jefatura, que es tan importante en la operación exitosa de la función pública, también puede hacerse todavía más efectiva mediante un programa de capacitación acomodado a las necesidades de cada unidad en particular. En años recientes, se han hecho varios intentos en diferentes partes del mundo, para estructurar programas de capacitación para jefes y, como regla general, el éxito más grande se obtiene ahí donde los cursantes han sido incitados a examinar los problemas de la jefatura en términos de su propia experiencia práctica. Como parte de la capacitación de cada jefe, éste debe ser mantenido al día sobre la política a seguir y los objetivos del trabajo que hacen de él y sus subordinados, al menos desde el punto de vista del grado inmediato superior en la organización.

34. Al organizar cursos para la capacitación de jefes, deben incluirse las materias siguientes: la necesidad de que el jefe proporcione instrucción sobre la tarea a ejecutar, la necesidad de manejar efectivamente a los individuos, la necesidad de organizar el trabajo para que rinda el mayor beneficio, la preparación de informes, leyes y reglamentos que afecten el trabajo de la unidad, cierta instrucción elemental sobre economía y acaso en psicología e higiene, así como elementos de liderazgo y gerencia administrativa. Estas materias son totalmente extrañas al curso de estudios universitarios y probablemente por esto serían tratadas mejor por el organismo de capacitación para la función pública.

35. Acontecimientos de este tipo hacen inevitable que, independientemente de lo inclinadas que estén las autoridades universitarias a cooperar en la formulación de programas de capacitación, la función pública deba contar con su propio organismo de capacitación. Esta será probablemente más efectiva si está centralizada a fin de hacer el mejor uso de conocimientos especializados, pero en tal caso, debe tener el prestigio y apoyo necesario del gobierno para ser efectivo a través de la función pública. Sus funciones serán: i) Determinar el alcance y composición de los programas de capacitación que se ofrezcan; ii) organizar los cursos necesarios; iii) capacitar al personal de instructores que sea necesario y IV) mantener un análisis efectivo de los resultados obtenidos colectiva e individualmente.

36. La actitud del gobierno es un factor decisivo en cualquier programa de capacitación que no sea meramente una oportunidad educacional. La conciencia y eficiencia profesionales de la función pública se fortalecerían si el gobierno enfáticamente asigna importancia a la capacitación, si hace una selección justa e imparcial de los funcionarios que participan en ella,

si ofrece oportunidades, cuando se requiera, de licencia temporal con sueldo, para cursantes selectos e instructores, y si da tareas de investigación sistemática a funcionarios adecuados. Si la capacitación carece de una dirección central, si es organizada de un modo accidental o si es influenciada por favoritismos, será mejor que no se emprenda.

37. Por último, tenemos la cuestión de cómo estimular mejor, o aun originar, un programa de capacitación tal como ha sido delineado en este ensayo incluyendo la cooperación entre el gobierno y la universidad, y quizás hasta la creación de nuevos departamentos o dependencias en ambos. Un instituto de administración pública sostenido por el gobierno y la universidad servirá como foco de ideas y como cámara de compensación para el intercambio de información. Puede tomar a su cargo la formulación de programas de entrenamiento o aun emprender actividades de enseñanza.

38. Los programas de capacitación deben también estar en relación íntima a la investigación sistemática y al trabajo de asesoría en administración pública. Para alcanzar esto debe existir algún punto central de coordinación, ya sea en el organismo gubernamental o en el instituto propuesto. De otro modo los estudios de investigación tenderían a ser dispersos y muy posiblemente a duplicarse unos a otros innecesariamente.

Cuestiones importantes tocantes a la capacitación.

1. ¿Debe el futuro administrador recibir enseñanza especializada antes o después de su admisión a la función pública? ¿Hasta qué punto sería ésta dada por la universidad? ¿Hasta qué punto por un instituto especial para este objeto, o bien en el transcurso de la capacitación dentro del servicio?

2. ¿Hasta qué punto debería estar directamente relacionado el proceso de selección o reclutamiento con el programa de capacitación?

3. ¿Debería el programa tener como objetivo el desarrollo de administradores de capacidad general, o de especialistas con ciertos conocimientos generales de administración?

4. ¿Hasta qué punto trataría el programa de capacitación de fomentar una cooperación más efectiva entre el administrador general y los especialistas profesionales?

5. ¿Qué estudios superiores en administración serían deseables, y cómo deben darse?

6. ¿Qué grado de capacitación es necesario en rutinas burocráticas y en trabajo administrativo inferior, así como en la jefatura en todos sus niveles?

7. ¿Qué clase de organización para la capacitación es necesaria dentro de la función pública? ¿Cuáles serían sus objetivos y funciones? ¿Cómo obtendría el prestigio y autoridad necesarios?

8. ¿Qué pasos prácticos debe tomar el gobierno para mostrar su interés y su apoyo al programa de capacitación?

9. ¿Qué pasos serían necesarios para capacitar a los profesores e instructores requeridos por el programa de capacitación?

10. ¿Existe la necesidad de un instituto de administración pública así designado? y si así es ¿cuáles deben ser sus objetos y funciones?

11. ¿Cuál sería la conexión entre el programa de capacitación, la investigación sistemática, y el trabajo de asesoría en administración pública?

APENDICE III

CONTENIDO DE LOS CURSOS RECOMENDADOS POR EL SEMINARIO

La explicación siguiente del contenido y objeto de estas materias intenta aclarar su aplicación en cada caso y evitar, en lo posible, confusión de denominaciones que pueden no ser universalmente aceptadas en los distintos países:

Administración comparada.

Utilización del método comparativo en la apreciación y crítica de distintas instituciones y sistemas de gobierno, considerando por lo menos cuatro ejemplos típicos en relación con el ordenamiento administrativo nacional.

Administración del material.

Se refiere especialmente a las compras y suministros de material para la función pública, a la conservación y correcta administración del patrimonio del estado y a la estandarización y racionalización de los bienes de uso común en la administración.

Administración del personal y jefatura administrativa.

Estudio de la carrera administrativa y de las funciones del servicio civil. Las obligaciones y derechos del funcionario público. Estudio de las dotaciones básicas, de la clasificación de los cargos y de los criterios y fórmulas de la racionalización del personal, aplicada a la formación de los conocimientos de dirección del trabajo administrativo y de la personalidad del jefe.

Administración financiera.

Este es un curso de técnica financiera y fiscal en la preparación, ejecución y control del presupuesto y en el funcionamiento de las demás instituciones financieras del país.

Antropología cultural.

Referido al conjunto de las costumbres, idiosincrasia y valores del pueblo.

Archivos y registros.

La organización y manejo de archivos en todos sus aspectos. Sistemas de clasificación. Mobiliario de archivos y equipos adicionales y su uso. Maneras de lograr un eficaz sistema de archivo y la pronta localización de documentos. Destrucción de documentos y archivos en desuso. *Microfilm* y otros sistemas de reducir el volumen de los archivos. Archivos públicos. Archivo nacional.

Contabilidad de la hacienda pública.

Se refiere al estudio de la aplicación de la ley de contabilidad, a la preparación y rendición de cuentas de la hacienda central y las haciendas anexas, en cuanto corresponde a la ejecución del presupuesto; asimismo comprende las normas de la administración patrimonial y el control de las cuentas de inversión del ejecutivo.

Cultura nacional contemporánea.

Comprende aspectos de la cultura nacional en el campo jurídico, artístico, literario, lingüístico e histórico.

Dactilografía.

Esta asignatura tiene por objeto enseñar, con sentido práctico, las normas de aplicación y perfeccionamiento de los conocimientos de dactilografía.

Deontología.

Se refiere a las normas de comportamiento personal del funcionario con respecto al público, a sus jefes y a sus compañeros de trabajo.

Derecho administrativo.

Estudio de la actividad jurídica del Estado y las entidades públicas. De los contratos administrativos; de la jurisdicción administrativa en general y de los recursos; del poder de policía; de las limitaciones a la propiedad y de la responsabilidad de la administración.

Elementos de economía.

Examen de los principales problemas que plantea a la administración pública la producción, circulación, distribución y consumo de los bienes; el desarrollo económico nacional.

Elementos de estadística.

Comprende las técnicas de recopilación, presentación en cuadros y gráficos, y lectura de los mismos.

Elementos de presupuesto.

Se refiere al estudio de la estructura del presupuesto en su aspecto de conocimiento del documento.

Estadística.

Estudio y aplicación de la estadística como instrumento para la apreciación y determinación de los factores de orden social y económico cuyo conocimiento es necesario para la administración pública.

Ética del funcionario público.

Corresponde a este breve cursillo la consideración de las normas relativas a la moral del funcionario y al conocimiento de su misión como servidor público, responsable de la conservación y acrecentamiento de los bienes espirituales y materiales de la comunidad, así como el respeto por el individuo y los valores humanos.

Finanzas.

Estudio del presupuesto, los gastos e ingresos del Estado y la organización impositiva; análisis de las instituciones financieras: bancos, bolsas, seguros, moneda y crédito.

Gobierno y administración del país.

Estudio del concepto, elementos y fines del Estado; los actos, servicios y agentes de la función pública, y nociones de lo contencioso administrativo.

Legislación social.

Estudio del derecho social y de las instituciones de previsión y de seguridad social y estudio de la legislación del trabajo.

Mecanización administrativa.

Se refiere a la utilización adecuada de los distintos elementos mecánicos auxiliares del trabajo de oficina.

Métodos de investigación.

Se refiere a la enseñanza de la técnica del trabajo intelectual en la preparación y presentación de informes y estudios relativos a los problemas de la administración pública. Tendrá por fin transmitir al estudiante conocimientos de los métodos de búsqueda y sistematización de los hechos.

Organización administrativa nacional.

Estudio de las instituciones del gobierno y la administración del país y de los problemas de la centralización y descentralización administrativa, de los entes autárquicos, autónomos, empresas del Estado y entes de administración local; del urbanismo y de la administración de la ciudad.

Organización y métodos.

Comprende el examen de las normas y técnicas de aplicación y reglamentación administrativa destinadas a obtener el máximo rendimiento y eficacia en la función pública, con el mínimo de gasto.

Principios de administración pública.

Comprende las nociones fundamentales de la ciencia administrativa aplicada a la función pública, en la organización y funcionamiento de la Administración del Estado y sus dependencias.

Principios de organización.

Se refiere a la estructura y dinámica de los órganos administrativos y a los factores de su instalación y funcionamiento, como asimismo al flujo y ritmo de trabajo y a los métodos de oficina en punto a su objetividad, simplificación y perfeccionamiento.

Procedimientos administrativos.

Comprende el trámite y los actos y recursos administrativos.

Redacción.

Comprende la aplicación de las normas de la gramática, y la formación del estilo de la redacción administrativa.

Relaciones públicas.

Comprende el estudio de normas para el rendimiento (productividad) y la publicidad de la función pública, así como las normas para la efectividad del personal de dirección y del personal auxiliar, desde el punto de vista psicológico y social del funcionalismo administrativo.

Técnicas de Secretaría.

Enseñanza tan práctica cuanto sea posible, de técnicas útiles a los secretarios o secretarías principales, o sea aquellos cuyo trabajo implica, además de las labores ordinarias de secretaría, otras como la supervisión de otro personal de secretaría y la redacción y hasta firma de correspondencia. Se estudiarían las relaciones con el público, internas, y con el jefe (y su familia); la supervisión de personal; el buen uso del teléfono, del correo y de otros medios de comunicación; la reproducción de documentos; la preparación de viajes; la presentación personal; protocolo y cortesía del trabajo; redacción de actas, minutas y memoranda; manejo de libros de sociedades.

Sociología.

Comprende el estudio de la comunidad con miras al mejoramiento de ésta, por aplicación de los principios científicos que se refieren a la preparación, evolución y progreso cultural y económico de las sociedades humanas.

Teneduría de libros.

Comprende las nociones de la contabilidad y el desarrollo de un curso completo de teneduría de libros.

Teoría y práctica del planeamiento.

Este curso tratará los aspectos correspondientes a la organización para el desarrollo económico, así como las técnicas para la preparación, ejecución y control de planes de obras e inversiones del Estado.

APENDICE IV.

PLANES Y PROGRAMAS TÍPICOS DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACION PUBLICA

I

Planes y programas de estudio en administración pública en institutos establecidos con ayuda de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas.

1. *Escuela Superior de Administración Pública, en América Central.*

Curso general.

Período preparatorio. Este consta de lecturas recomendadas, de trabajos prácticos de observación y de recolección de datos acerca del propio país del cursante. El alumno no abandona ni su país, ni sus actividades habituales; recibe periódicamente instrucciones escritas de la Escuela. Este período dura seis meses y constituye un paso previo para el período lectivo.

Período lectivo. Este dura aproximadamente cinco meses, requiere la presencia del cursante en la Escuela y el contenido de los estudios es el siguiente: Introducción al estudio de la administración pública; introducción al estudio de la administración comparada; Gobiernos centroamericanos; relaciones humanas y administración de personal; organización y métodos; economía y administración; preparación, edición y presentación de informes; derecho administrativo; economía centroamericana; deontología administrativa; gobierno y administración regional y municipal; relaciones públicas; fomento de comunidades; psicología aplicada. En cada curso general se agrega una materia sobre los aspectos substantivos de la administración en una determinada rama de las actividades gubernamentales.

Período de experiencia controlada. Tiene por objeto auxiliar al cursante en el desempeño de su trabajo y en la aplicación de las nuevas técnicas que haya asimilado durante el período lectivo. En el curso de sus

viajes regulares, los profesores de la Escuela visitan a los cursantes en cada país y se mantienen en constante contacto con todos ellos durante un período de cerca de seis meses.

2. *Escuela Brasileña de Administración Pública, en Rto de Janeiro.*

Curso menor.

Duración: Tres años.

Primer año: Psicología; sociología; economía; estadística; antropología cultural, y dos materias optativas.

Segundo año: Ciencia política; historia contemporánea; problemas de la vida rural; derecho público general; cultura brasileña contemporánea; dos materias optativas.

problemas de urbanismo; instituciones gubernamentales comparadas, y
Tercer año: Derecho administrativo; hacienda pública; filosofía política; relaciones públicas; introducción a la administración pública; gobierno y administración brasileños; administración municipal; métodos de investigación en administración pública.

Materias optativas: Historia de la filosofía; geografía económica; contabilidad general; pruebas y medidas; francés, inglés.

Curso avanzado

Duración: Dos años.

Primer año: Introducción a la administración pública; derecho público general; sociología; ciencias económicas; psicología; derecho administrativo; antropología cultural; métodos de investigación, y una materia optativa, preferiblemente administración comparada.

Segundo año: Administración de personal; organización y métodos; hacienda pública; relaciones públicas, administración presupuestal; administración internacional; métodos de investigación en administración pública; cultura brasileña contemporánea, y dos materias optativas.

Materias optativas: Entes autónomos e instituciones semiindependientes, contabilidad pública; problemas de jefatura administrativa; política financiera; planificación de programas; seguridad social.

Curso especial

Duración: Cinco meses.

Materias obligatorias: Principios de administración pública; administración comparada.

Materias optativas: administración de personal; administración presupuestal; obtención y adquisición de materiales; organización y métodos; hacienda pública; administración municipal.

3. *Instituto de Administración Pública para Turquía y el Medio Oriente*

Programa general de capacitación

Duración: Un año académico.

Cursos de orientación que duran cuatro semanas: Introducción al gobierno moderno; elementos de economía y de hacienda pública; introducción a la estructura jurídica; política y administración de Turquía.

Cursos generales: Elementos de administración pública; el papel del derecho en la administración moderna; organización y gerencia administrativa; administración de personal; administración hacendaria; inspección y control en la administración.

Estudios concentrados y especializados: Organización y gerencia administrativa; administración de personal; administración hacendaria; urbanismo; planificación y problemas de colonización; planificación económica; bienestar social; organización internacional; con alguna instrucción en las materias siguientes: instrumentos y técnicas de análisis e investigación administrativos; métodos y técnicas del trabajo en comisiones; preparación y utilización de informes, memoranda y proyectos; el uso de la estadística en la administración. Además, el Instituto ofrece cursos especializados y seminarios que pueden durar de algunos días a dos semanas, y grupos de discusión para administradores experimentados. Tiene igualmente una Sección de Investigaciones.

4. *Instituto de Administración Pública del Cairo*

Cursos de administración pública: Principios de administración pública; organización y gerencia administrativa; administración de personal; administración hacendaria; problemas de impuestos y rentas; maquinaria gubernamental y política pública; problemas del Egipto contemporáneo; gobierno local y urbanismo; relaciones públicas; casos en derecho administrativo; administración internacional; problemas administrativos de la planificación económica; presupuesto; relaciones con los empleados.

El Instituto organiza también seminarios e investigaciones. En 1956 tendrá además un programa de capacitación para secretarías y empleados de oficina.

II

Otros programas típicos de estudios

1. *Curso de tres años para ingresantes al personal administrativo* *(Escuela Nacional de Administración, París)*

Ingreso: Mediante concurso.

Ramas de la Escuela: Administración general; administración económica y monetaria; administración social; asuntos extranjeros.

Primer año: Experiencia práctica en dependencias de las administraciones locales (départements).

Segundo año: Cursos generales para todos los estudiantes, sobre asuntos contemporáneos; evaluación de la cultura de países vecinos; organización general y problemas de la función pública; elementos de teoría administrativa y de derecho administrativo; asuntos generales económicos, financieros y sociales y su administración; cursos especiales para estudiantes en cada una de las cuatro ramas de la Escuela.

Tercer año: Experiencia práctica orientada en el trabajo especializado del ministerio al cual ingresa el nuevo administrador.

2. *Curso superior de estudios para administradores experimentados (Administrative Staff College, en Inglaterra).*

Duración: Tres meses.

Número de cursantes: Grupos de diez, los cuales trabajan independiente y simultáneamente, pero comparan resultados.

Parte I. Estructuras administrativas comparadas.

Parte II. Organización y administración internas:

- i) Supervisión del individuo;
- ii) La estructura de la organización y la interrelación de los departamentos.
- iii) Delegación, control y rendición de cuentas;
- iv) Organización para la producción:
 - a) Gerencia de labores;
 - b) Investigación y desarrollo;
 - c) Servicios de oficina;
 - d) Contabilidad administrativa;
 - e) El departamento de personal.

Parte III. Relaciones exteriores:

- i) Relaciones comerciales:
 - a) Consumidores y clientes;
 - b) Adquisiciones;
 - c) Fuentes de financiamiento;
 - d) Sociedades de comerciantes.
- ii) Sindicatos de trabajo;
- iii) Gobierno central;
- iv) Gobierno local.

Parte IV. Adaptación constructiva:

- i) Adaptación a las variaciones económicas;
- ii) Adaptación a las variaciones tecnológicas;
- iii) Impartir y mantener la vitalidad.

Parte V. Conclusiones.

3. *Curso para el diploma en administración pública*
(Colegio Carleton, Ottawa, Canadá)

Requisitos para ingreso. Grado de bachiller, de un colegio o universidad aprobado, incluyendo (con calificaciones mayores que el promedio) ciencia política, economía y otras tres materias en ciencias sociales o asuntos conexos, aprobados por el colegio.

Estudios requeridos para el diploma: Problemas de administración pública; pensamiento político; gobierno de Canadá, o gobierno provincial y municipal; elementos de derecho público, o derecho administrativo, o ciencia política, o economía; historia, o una ciencia social aprobada.

4. *Curso para el Diploma en Administración Pública*
(Universidad de Londres)

Requisitos para ingreso: Grado de bachiller de una universidad aprobada, o calificaciones profesionales equivalentes, o experiencia de tres años en trabajo administrativo de un nivel aprobado por la universidad.

Estudios requeridos para el diploma: Administración pública, central y local; estadística; historia económica y social de Inglaterra desde 1815; teoría social y política; y dos de las materias siguientes: derecho constitucional inglés; historia y principios de gobierno central desde 1832; historia y principios de gobierno local desde 1834; desarrollo y administración de industrias nacionalizadas; economía, con referencia especial a hacienda pública.

5. *Tres programas de cursos universitarios en administración pública*
(Universidad de Syracuse, Estados Unidos de América)

Programa I. Curso general para candidatos a la función pública.

Materias:

- i) Derecho administrativo, desarrollo de la administración pública;
- ii) Organización y gerencia administrativa, presupuesto, personal en la función pública, gerencia de la oficina;
- iii) Estadística, contabilidad, hacienda pública, adquisiciones públicas;
- iv) Tendencias en administración pública, el ministerio en operación, el proceso de planificación, redacción e investigación.

Programa II. Curso para grado de master en administración pública.

Materias: Derecho administrativo; organización y gerencia administrativa; personal en la función pública; hacienda pública; planificación gubernamental; y cursos a elegir, incluyendo, por ejemplo: Administración pública y democracia; gerencia de la oficina; economía; derecho constitucional; administración internacional; pensamiento político de los Estados Unidos; gobierno local y cursos en ciencias sociales.

Programa III. Curso para candidatos a la administración en esferas económicas.

Materias: Ciencias económicas; ciencias políticas; problemas económicos internacionales; problemas del trabajo sindicalizado; hacienda pública.

6. *Curso breve para graduados universitarios, reclutados por la administración*

(Adaptado de un curso británico)

Duración: Dos semanas.

Método: Conferencias breves (60 minutos), seguidos por discusión (90 minutos).

Número de alumnos: De 10 a 15, a lo más 20.

Materias: Sesión introductoria sobre la teoría del gobierno; al mecanismo del gobierno ejecutivo, legislativo, judicial (dos sesiones); procedimientos del Congreso; comparación con características importantes de gobiernos extranjeros selectos; el sistema jurídico del país; códigos, leyes y decretos; gobierno local —provincias, municipios y unidades más pequeñas— (dos sesiones y visita a las oficinas municipales); funcionarios públicos administrativos y profesionales; el gobierno como patrón; principios de administración de personal; el administrador como gerente de empleados subalternos; el uso de la estadística; planificación y procedimientos presupuestales; auditoría y contraloría financiera; problemas especiales de los entes autónomos; discurso de clausura por un administrador de alto rango, sobre experiencias prácticas en administración.

7. *Curso para administradores experimentados*

Duración: 12 sesiones distribuidas en seis semanas, o dadas en seis días.

Método: Conferencia y discusión.

Número de participantes: 12 a 15.

Materias: La importancia de la administración; organización; centralización y descentralización; formulación de decisiones; problemas de personal; hacienda; coordinación de funciones; relaciones públicas; prácticas de oficina; administración comparada; problemas especiales planteados por los miembros del grupo.

8. *Curso breve en administración para funcionarios profesionales experimentados*

Duración y método: 10 conferencias y 10 discusiones (una conferencia seguida de discusión, para cada aspecto menos el primero) distribuidas en cinco semanas o dadas en una semana; cada conferencia, incluyendo la discusión, dura 120 minutos.

Número de participantes: 20

Materias: Principios de administración (5 conferencias con discusiones); el papel del profesional en la administración; legislación y administración; presupuesto y costos; estadística e informes; relaciones con el público.

9. *Curso breve sobre administración de personal*

Duración y método: 12 conferencias seguidas de discusiones (una conferencia con discusión, sobre cada materia), distribuidas en seis semanas o dadas en una semana; cada conferencia, incluyendo la discusión, dura 120 minutos.

Número de participantes: 10 a 15, a lo más 20.

Materias: Importancia de la buena administración de personal; responsabilidades del jefe de personal; clasificación de funciones; ajuste del número de empleados al trabajo; aspectos médicos de la administración de personal; la capacitación como factor en la administración de personal; administración de oficinas foráneas; ascenso; problemas creados por empleados ineficientes; informes periódicos sobre personal.

10. *Cursos sobre gerencia de oficinas para jefes*

(Adoptado de un curso canadiense)

Duración: Tres semanas.

Número de participantes: De 10 a 15, a lo más 20.

Equipo necesario: Oficina con escritorio, armario, índice de tarjetas, archivador, máquina de escribir, teléfono, dictáfono, máquina sumadora pequeña, papel para notas y formularios de oficina; escritorio de información.

Materias: Organización de la oficina; métodos de la oficina; gerencia de la oficina; equipo y su cuidado; planificación; dirección; liderazgo; problemas de personal; sistemas de archivo; correspondencia; formularios; tarjetas; récords; relación con las unidades más grandes, de las cuales forma parte la oficina; atención al público; conversación por teléfono; deberes de las secretarías; el trabajo de las mecanógrafas; mensajeros; principios de contabilidad; incentivos; eficiencia; limpieza; vestido; lenguaje adecuado en la correspondencia de la oficina y en el trato con el público; métodos de instrucción.

11. *Curso sobre métodos de capacitación para instructores de la función pública*

Duración: 3 semanas.

Número de participantes: A lo más 16.

Primera semana. Conferencias sobre la teoría de enseñanza, preparación de conferencias, presentación de materiales uso de ayudas visuales, el uso de preguntas en la enseñanza; práctica en el uso del pizarrón; con-

ferencia demostrativa dada por un instructor, seguida por análisis del grupo; tres conferencias de práctica dadas por estudiantes.

Segunda semana. Conferencia sobre los antecedentes al programa de capacitación; demostraciones sobre el uso de películas sobre la presentación dramática simple como método de capacitación, sobre el uso de la discusión como método de enseñanza, y sobre el valor de traer funcionarios experimentados como profesores visitantes; doce conferencias de práctica dadas por estudiantes.

Tercera semana. Conferencias sobre la planificación de cursos y la preparación de programas; demostración de cómo llevar a cabo entrevistas; conferencias de práctica por los demás estudiantes; revisión general del curso.

APENDICE V

BIBLIOGRAFIA

- Barnard, C. I.: *Organization and Management*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1948, 244 págs.
- Barker, Sir Ernest: *The Development of Public Services in Western Europe from 1600 to 1930*. Londres, Oxford University Press, 1941, 93 págs.
- Basavilbaso, Villegas: *Derecho Administrativo*. Buenos Aires, 1951.
- Bray, F. y otros: *Training Managers in the Public Service*, publicado por el Instituto Real de Administración Pública. Londres, G. Allen and Unwin, 1955, 84 págs.
- Bridges, Sir Edward: *Portrait of a Profession*. Londres, Athlone Press, 1951.
- Canadá: Report of the Royal Commission on Administrative Classification in the Public Service. Ottawa, Imprenta de la Reina, 1948, 36 págs.
- Chávez, E. A.: *La organización del servicio civil por medio del mérito*. México, Poder Ejecutivo Federal, Departamento de Aprovisionamientos Generales, Dirección de Talleres Gráficos, 1920, 144 págs.
- Civil Service Assembly of the United States and Canada: *Employee Relations in the Public Service*. Chicago, Civil Service Assembly of the United States and Canada, 1942, 249 págs.
- Civil Service Assembly of the United States and Canada: *Employee Training in the Public Service*. Chicago, Civil Service Assembly of the United States and Canada, 1941, 175 págs.
- Civil Service Assembly of the United States and Canada: *Placement and Promotion in the Public Service*. Chicago, Civil Service Assembly of the United States and Canada, 1940, 201 págs.

- Civil Service Assembly of the United States and Canada: *Position - Classification in the Public Service*. Chicago, Civil Service Assembly of the United States and Canada, 1942, 404 págs.
- Civil Service Assembly of the United States and Canada: *Recruiting Applicants for the Public Service*, Chicago, Civil Service Assembly of the United States and Canada, 1942, 200 págs.
- Critchley, T. A.: *The Civil Service Today*. Londres, Gollanez, 1951, 150 págs.
- Dale, H. E.: *The Higher Civil. . Service of Great Britain*. Londres, Oxford University Press, 232 págs.
- Dovey, H. O.: *Manual de Sistemas de Organización y Métodos*. Bruselas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1951, 47 páginas. Obtenible a través de la Administración de Asistencia Técnica, Naciones Unidas, Nueva York.
- Estados Unidos de Norte América: *War Manpower Commission: The Training Within Industry Report, 1940-1945*. Washington, Imprenta Nacional (Government Printing Office), 1945.
- Fayol, Henri: *Administración industrial y general*. Traducción del francés. Buenos Aires, Editorial Argentina de Finanzas y Administración, 1946, 184 págs.
- Gaudemet, P. M.: *Le Civil Service Britannique*. París, Armand Colin, 1952, 173 págs.
- Gladden, E. N.: *Civil Service Staff Relations*. Londres, Staples Pres, 1943, 184 págs.
- Graham, G. A.: *Education for Public Administration*. Chicago, Public Administration Service, 1941, 366 págs.
- Greaves, H. R. G.: *The Civil Service in the Changing State*. Londres, Harrap, 1947, 240 págs.
- Grégoire, R.: *Guía para el Establecimiento de un Estatuto de Personal de las Administraciones Civiles del Estado*. Bruselas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1951, 175 págs. Obtenible a través de la Administración de Asistencia Técnica, Naciones Unidas, Nueva York.
- Grégoire, R.: *La Fonction Publique*. París, Armand Colin, 1954, 352 págs.
- Himajosa Petit, José Antonio: *Organización Científica del Trabajo; Método de Simplificación del Trabajo*. México, 1949, 86 págs.
- Jefferies, K. S.: *Presenting O. and M. Recommendations*. Bruselas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1952 24 págs.
- Jeze, Gastón: *Principios Generales de Derecho Administrativo*. Traducción de la 3a. Ed. francesa por Julio N. San Millán Almagro. 7 vols. Buenos Aires, Editorial Depalma, 1948.
- Lanatta, Rómulo E.: *Bases para el Estatuto Legal del Servicio Civil en América*. Lima, Perú, 1948.

- Kelsall, R. K.: *Higher Civil Servants in Britain from 1870 to the present day*. Londres, Routledge and Kegan Paul, 1955, 233 págs.
- Kingdom, T. D., *Improvement of Organization and Management in Public Administration*. Bruselas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1951, 149 págs.
- Kingsley, J. D. *Representative Bureaucracy*. Yellow Springs, Ohio, Antioch Press, 1944, 324 págs.
- Mendieta y Núñez, L.: *La Administración Pública en México*. México, Imprenta Universitaria, 1943, 346 págs.
- Milward, G. E.: *Large Scale Organisation: a first hand account of the day-to-day Organisation and Management of Large Industrial Undertakings and Public Services*. Londres, MacDonal and Evans, 1950, 225 págs.
- Mosher, W. E.; Kingsley, J. D. y Stahl, O. G.: *Public Personal Administration*. Nueva York, Harper, 1950. 652 págs. Traducción española publicada por la Universidad de Puerto Rico, San Juan, Puerto Rico.
- Ministerio de Hacienda: *Conferencias dictadas en el Centro de Capacitación, sobre Administración Pública*. San Salvador, El Salvador, 1954, 2 Vols.
- Muñoz Amato, P.: *Introducción a la Administración Pública*. México y Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1954.
- Nigro, Félix: *Conferencias sobre Administración de Personal*. Ministerio de Hacienda, San Salvador, El Salvador, 1955, 90 págs.
- Nissen, H.: *Some Human Aspects of Administration*. Bruselas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1952, 140 págs.
- Northcott, C. H.: *Personnel Management*. Londres, Pitman, 1945.
- Oviedo, García: *Derecho Administrativo*. Madrid, 1953.
- Pigen, P. y Myers, C. A.: *Readings in Personnel Administration*. Nueva York, McGraw Hill, 1952, 483 págs.
- Pfiffner, J. M.: *The Supervision of Personnel: Human Relations in the Management of Men*. Nueva York, Prentice-Hall, 1951, 454 páginas.
- Reining, H.: *Cases of Personal Administration*, Dubuque, Iowa, W. C. Brown, 172 págs.
- Reino Unido: *Report of the Committee on the Training of Civil Servants*. Londres, Imprenta Nacional (H.M.S.O.), 1944 (Cmd. 6525), 34 págs.
- Reino Unido: *Report of the Committee on the Political Activities of Civil Servants*. Londres, Imprenta Nacional (H.M.S.O.), 1949 (Cmd. 7718).
- Reino Unido: *Staff Relations in the Civil Service*. Publicado por el Ministerio de Hacienda (H.M. Treasury). Londres, Imprenta Nacional (H.M.S.O.), 1949, 44 págs.

- Rivera, Fernando: *Apuntes sobre Administración de Personal*. ESAPAC, 1954 (Mimeógrafo), 93 págs.
- Sayagués Laso, Enrique: *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo. Servicio de Administración Pública: *Educational Preparation for Public Administration*, un catálogo de programa para graduados. Chicago, Public Administration Clearing House, 1953, 65 págs.
- Spero, S.: *Government as Employer*. Nueva York, Remsen Press, 1949, 497 págs.
- Stainof, P.: *Le fonctionnaire*. París, Librairie Delagrave, 1933, 98 págs.
- Talloon, L.: *Guide pratique pour l'Analyse et la Classification des Fonctions*. Bruselas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1952, 62 págs.
- Taylor, Frederik Winslow: *Scientific management, comprising shop management, the principles of scientific management*. Testimony before the special House Committee. Nueva York, Londres, Harper, 1947, 287 págs.
- Tickner, F. J.: *Modern Staff Training*. Londres, University of London Press, 1952, 159 págs.
- Tejera París, E.: *Organización de Oficinas Públicas*. Caracas, Ministerio de Hacienda, Comisión de Estudios Financieros y Administrativos, 1948, 61 págs.
- Waline, Manet: *Traité élémentaire de droit administratif*. 6ª Ed., París, Sirey, 1950, 641 págs.
- Zabaleta, Roberto y Boero, Raúl: *El Informe Northcote-Trevelyan*; traducción y nota introductoria. Montevideo, Impresores Mosca Hnos. 1955, 36 págs.

SEGUNDA PARTE DOCUMENTOS SUPLEMENTARIOS

DOCUMENTO I REMUNERACIONES DEL PERSONAL

Por M. Chailloux-Dantel

Diversas estructuras de sueldos; sueldo y carrera administrativa

1. Se admite generalmente que las remuneraciones del personal público se fijan de una manera unilateral por la entidad empleadora, ya que se señalan por leyes o decretos, y que constituyen uno de los elementos de la situación del empleado, que como es sabido, es “reglamentaria” y no “contractual”.

2. Tal concepto, empero, no da cuenta con realismo de las relaciones verdaderas del empleador y del empleado. La fijación de las remuneraciones de este último, y especialmente de su sueldo, depende en realidad de muchos factores. Al estudiar la estructuración de los sueldos públicos, nos proponemos en la presente exposición mostrar cómo los puntos de vista y la actuación de ambas partes se completan o se enfrentan, y concurren al establecimiento no de una estructura bien definida de sueldos, sino de una situación compleja, distinta de un país al otro, de una época a otra.

3. Examinaremos sucesivamente lo que podrá llamarse “los elementos objetivos” y los “elementos subjetivos” de la estructuración de sueldos, correspondientes respectivamente a la ética o interés del empleador y del empleado, sin disimular lo arbitrario de tal clasificación puesto que los aspectos objetivo y subjetivos se encuentran a veces en un mismo elemento.

Elementos objetivos en la estructuración de sueldos:

Clasificación de los empleos

4. Si en otros tiempos parecía más equitativo y más humano adecuar el sueldo a la persona, la evolución de la administración en nuestros tiempos (en especial el crecimiento del número de empleados) y la tecnificación de los métodos han llevado a la práctica y a la concepción de que el sueldo debe ser igual para todos los funcionarios que desempeñen un oficio similar.

Es indudable además que la tesis calificada de democrática, según la cual “a trabajo igual corresponde un salario igual” ha podido ayudar también a establecer tal práctica y fortalecer dicha concepción. (Estos conceptos no impiden por lo demás que se concedan indemnizaciones especiales en favor de la familia del empleado, o para tomar en cuenta sus calidades personales, pero éstos son otros problemas).

5. De aquí la idea de “clasificar” racionalmente los empleos para determinar los salarios de los empleados. Por supuesto que lo que se conoce ahora bajo la denominación de “clasificación de empleos” tiene otras ventajas que la “clasificación” de los sueldos. Pero ésta fue también uno de los objetivos de aquella.

6. Para el historiador de la administración pública, la clasificación de empleos no aparece necesariamente como un proceso previo a la clasificación de sueldos. En ciertos países, especialmente los de Europa, esta última se hizo en base de lo que podría llamarse “paridades”, o sea una cierta evaluación comparativa de los empleos, de la cual se dedujo una relación entre los sueldos correspondientes. Pero al examinar más a fondo el procedimiento entendemos que tal evaluación fue una “clasificación”, aunque más intuitiva que científica.

7. Por hipótesis, la clasificación de los empleos reposa sobre un análisis de los elementos comunes a excepción de los factores que puedan diferenciar a los empleados (como, por ejemplo, el rendimiento personal) o a las condiciones de vida del funcionario en relación con el puesto (como, por ejemplo, la situación geográfica de éste). En cuanto a los elementos comunes que se deben tomar en consideración, se reconocen por lo general los siguientes: características de la tarea y su dificultad, grado de responsabilidad del empleado, calificación necesaria del empleado y preparación anterior que exija el correcto desempeño de las funciones.

8. En definitiva, la “clasificación” técnica de los empleos y la concepción del salario igual para los empleados de la misma “clase”, nos lleva a rozar el problema siguiente:

9. Siendo C11, C12, C13, etc. las varias clases de la clasificación elaborada, ¿es posible fijar los salarios S1, S2, S3, etc., correspondientes? Encontramos evidente la contestación de que debe existir un paralelismo entre ambas series. Pero al mismo tiempo podemos entrever las dificultades con que tropezarán quienes han de fijar concretamente los sueldos, de las cuales las más importantes parecen ser las siguientes:

1) La clasificación de empleos suministra elementos de apreciación cualitativa mientras los sueldos se expresan cuantitativamente. Siempre es difícil el problema de la transposición de la calidad a la cantidad. En nuestro ejemplo puede formularse así: “conocida la definición de las clases C11, y C12, ¿qué diferencia debe existir entre S1 y S2?”. Si no hubiera otros factores que intervinieran en la solución del problema, bien podríamos decir que la solución a este problema sería más subjetiva que objetiva;

II) La clasificación no pretende en sí misma solucionar problemas de comparación: Por ejemplo si las clases Clx y Cly corresponden respectivamente a secretarios de oficina y a maestros de escuela, no tenemos en esta sola clasificación el medio de decidir que Clx y Cly se incluirán o no en el mismo grupo de salarios;

III) La participación deseable de los interesados en la determinación de los sueldos trae, sin embargo, el inconveniente de permitir que se ejerciten presiones, de tal modo que las remuneraciones de tal o cual grupo de empleados no corresponda a la clasificación teórica.

10. Podemos entonces concluir que si la clasificación de los empleos aporta elementos objetivos muy apreciables a la estructuración de sueldos, otros factores de tipo subjetivo disminuyen su alcance práctico.

Presupuesto de salarios

11. El segundo esfuerzo que hace la colectividad pública en materia de sueldos de sus empleados consiste en establecer una justa proporción entre el volumen total de sus gastos y el monto de las remuneraciones que se van a pagar.

12. Se entiende fácilmente las razones del cálculo, que son dos esencialmente: a) No pueden pasar de una determinada proporción los gastos de personal respecto del presupuesto correspondiente sin perjudicar otro tipo de gastos imprescindibles, por ejemplo las inversiones, o sin determinar reacción desfavorable contra los gobernantes en la opinión pública; b) la "masa" de salarios públicos que se distribuyen, por ser siempre importante tratándose del Estado, puede tener repercusiones en la economía del país; por tanto los gastos de personal, sea en su conjunto, sea por categorías, constituyen uno de los elementos de la política económica de los Estados.

13. Pero las dificultades para establecer la "justa proporción" aparecen de pronto:

I) El cálculo mismo no se efectúa con base firme y por ejemplo no se puede fundar en el mismo método que se utiliza en las empresas privadas, donde los gastos de personal se relacionan con bastante exactitud con la producción; en la colectividad pública, las funciones desempeñadas por los empleados son de una naturaleza particular y muy a menudo no susceptibles de permitir la evaluación de los sueldos correspondientes (por ejemplo cuando se trata de funciones de estudio de reglamentaciones, de jurisdicción, de coordinación entre el poder ejecutivo y el legislativo, etc.), de tal modo que existe entre los representantes de la entidad empleadora y los voceros de sus empleados la posibilidad de discusiones en cuanto al volumen global de los sueldos y al volumen de los salarios de tal o cual categoría de funcionarios; y no siempre se adaptan los sueldos al presupuesto, aunque es éste el caso más frecuente, sino que a veces se modifica el presupuesto en función de los salarios.

II) En la realidad no respetan mucho los empleados la clasificación teórica de los sueldos. Podríamos citar aquí el caso de varios países en donde grandes agrupaciones de funcionarios, tal como los de correo, o los maestros de escuela, han podido obtener por el solo hecho de su "potencia" electoral, o de sus amenazas de huelga, un "reajuste" sensible de sus sueldos. De una manera general percibimos el fenómeno de tendencia a la *destrucción de las estructuras teóricas de sueldos* por los grupos potentes de empleados (de tal manera que ciertos autores han encontrado en este fenómeno un argumento desfavorable a la "nacionalización" de los servicios públicos, cuyo efecto sería el permitir la creación de tales grupos). Así se pueden modificar a la vez el volumen global de los sueldos públicos a través de la modificación del volumen correspondiente a una categoría particular de empleados, como también la estructura de los sueldos.

14. No hay que pasar por encima el hecho de que varias entidades públicas o semipúblicas, en el seno de una misma nación, pueden practicar "políticas" de remuneraciones distintas, si el gobierno central no tiene atribuciones legales para obligarlas a uniformar sus clasificaciones de sueldos. Pero las discrepancias que se manifiestan tienden casi siempre a resolverse en favor de las categorías de empleados ya más favorecidos.

15. También es un hecho importante y que influye en el sentido de una destrucción de las estructuras teóricas, escasez de tal o cual categoría de empleados, ya que la colectividad pública entra eventualmente en competencia con las empresas privadas y ofrece sueldos elevados para conseguir funcionarios de dicha categoría.

16. Así, pues, ni la comparación entre los sueldos y otros gastos públicos, ni tampoco una "política de gastos" como palanca económica pueden suministrar bases muy precisas en el volumen ni en la estructuración de los sueldos, pero con todo son elementos imprescindibles en ambos asuntos.

La ética social respecto de los empleados públicos

17. Los empleados públicos o parte de ellos forman en el seno de la nación una categoría social que se apartará, más o menos, de los otros miembros de la comunidad, según se haga énfasis o no en sus características propias, especialmente su situación económica. Se plantea para los gobernantes esta cuestión de la "integración" social de los funcionarios, y la solución que se adopte es uno de los elementos objetivos de la política del gobierno, por lo menos en nuestros tiempos.

18. Son posibles varias situaciones, entre las cuales se destacan los siguientes: una de ellas se explica por la concepción de que el funcionario, especialmente de alto grado, no se diferencia fundamentalmente del gobernante, quien a su vez es de esencia distinta de la del pueblo; el ejemplo es el del antiguo imperio alemán, en donde se estableció una "clase" social de funcionarios, los más altos escogidos entre la nobleza, y por esto bien

acomodados, los otros retribuidos sin demasiada generosidad, de tal suerte que existía una distinción marcada en el nivel de vida de unos y otros; pero al mismo tiempo todos se apartaban de la gente común.

19. El otro ejemplo extremo es el de una democracia moderna, cuyos funcionarios no se distinguen como clase social de sus compatriotas, de quienes son los servidores y no los dueños; entonces no existen por lo general sueldos muy diferenciados entre empleados de alto y modesto rango por razón de ética democrática y por ser la gente generalmente opuesta a los altos sueldos públicos. (Por ejemplo la gama de los sueldos es 1-6 en la Confederación Helvética, 1-10 en Estados Unidos y Francia, 1-12 en Bélgica). Además, los sueldos públicos se parecen mucho a los de otros trabajadores. Así vemos que la ética política que se expresa a través de las normas jurídicas tiene su repercusión sobre la estructuración de los salarios públicos.

La relación salarios públicos — salarios privados

20. Finalmente una de las funciones de la entidad empleadora, después de constituir su administración, consiste en conservar sus empleados y conseguir la renovación de su personal con el criterio de la más alta calidad posible. Entra entonces toda colectividad pública en competencia con las empresas privadas, ya que una y otra necesitan empleados de formación más o menos equivalente, y es claro que el salario va a ser uno de los elementos más importantes en la determinación de los candidatos. Hablaremos más adelante del aspecto subjetivo del problema y veremos que no hay en la realidad rigidez en la relación sueldos públicos-sueldos privados, sino sólo una tendencia a establecer un nivel más o menos comparable entre unos y otros. Con todo, la entidad empleadora no puede prescindir de dicha relación, la cual constituye elemento objetivo de su "política" de salarios, y por tanto influye sobre la estructuración de éstos.

Conclusión de esta primera parte de la exposición

21. La conclusión que se puede sacar de las observaciones anteriores es que la estructuración de los sueldos públicos está sometida a un cierto número de elementos objetivos, pero que en la realidad humana y en la complejidad de las cosas tales elementos no se manifiestan con precisión.

22. No son además los únicos factores del caso, y debemos contemplar a continuación los elementos subjetivos, o sea la expresión de los conceptos e intereses de los mismos empleados públicos interesados.

Elementos subjetivos en la estructuración de sueldos:

Comparación con los sueldos privados

23. Es constante del hombre, especialmente en los países latinos, que compare su situación con la de sus semejantes. Por eso la relación entre sueldos públicos y sueldos privados es por parte de la entidad empleadora

un elemento de su "política" objetiva de personal en la medida en que es para el funcionario un elemento subjetivo de su situación administrativa. La comparación que se establece en este sentido tiene repercusiones profundas en la actitud de los empleados públicos, y tal vez de los empleados de las empresas privadas. Para los primeros se presenta la oportunidad de reivindicación cuando, de una manera general o en una categoría especial, existe disparidad importante entre sueldo público y sueldo privado. Los interesados se expresan por medio de sus asociaciones o sindicatos y utilizan sus posibilidades de ejercer presión sobre el órgano legislativo o ejecutivo, hasta llegar a la huelga cuando la ley lo permite. De este modo, más o menos pacíficamente y con más o menos éxito a favor de los funcionarios se solucionan las crisis agudas. Pero si el desequilibrio entre sueldo público en la categoría interesada, lo cual obliga a la entidad empleadora a modificar substancialmente la retribución de la clase de empleos correspondiente, sin superar el nivel racional para invertir la corriente. En tal caso se puede admitir que existe un verdadero "mercado del trabajo" donde, del lado de los demandantes, la entidad pública y la empresa privada compiten para conseguir empleados. Pero se puede observar al revés, aunque con poca frecuencia, el fenómeno de asalariados "privados" que presentan reivindicaciones a sus empleadores para obtener un alza de su remuneración, lo cual confirma la solidaridad existente en el campo de los sueldos, ya en el sector público, ya en el privado.

24. Sería candoroso, empero, imaginar que la relación de ambos tipos de sueldos constituye un elemento de alta precisión en la estructuración de los salarios públicos, y eso por el solo hecho de que las comparaciones entre uno y otro sector se establecen difícilmente.

25. A veces ninguna comparación es posible, tratándose de empleos públicos que no tienen homólogos en el sector privado (magistrados y jueces, policías, inspectores de la mano de obra en las fábricas, asistentes sociales, etc.).

26. A veces el sueldo del oficio correspondiente dentro del sector privado no puede considerarse como guía satisfactoria para fijar el sueldo público (ejemplo de los salarios pagados a los maestros de escuelas privadas, generalmente bajos; al adoptar la colectividad pública los mismos niveles para los institutores de las escuelas públicas, se desencadena una terrible desgracia para el pueblo: mala calidad del personal docente, inestabilidad del mismo, bajo nivel de la enseñanza pública y privada, con las debidas consecuencias en cuanto al nivel cultural de la nación).

27. Elementos distintos del salario interfieren con éste de tal modo que el sueldo no parece ser el factor dominante, ni el incentivo mayor del empleo (por ejemplo: el prestigio acatado al desempeño de una cierta función, el gozo que procura a unos hombres el ejercicio de una porción del poder público, el sentimiento para otros de servir a su país, o a la ciencia, etc.).

28. Por tanto, la comparación de los sueldos públicos con los privados es indudablemente un elemento poderoso en su dinamismo psicológico, pero poco preciso por lo general en sus aplicaciones concretas.

Comparación interna: Las "paridades"

29. El empleado público no mira solamente hacia el sector privado, sino también hacia sus propios colegas y homólogos y busca lo que podría llamarse las "paridades". La clasificación de empleos suministra base científica de comparaciones, como lo hemos dicho antes; pero ignorar que también los empleados mismos efectúan una clasificación intuitiva sería omisión grave. De tal modo que existe una "paridad subjetiva", que se puede o no confundir con la "paridad objetiva" sacada de la clasificación, y que influye poderosamente sobre la manera como el empleado va a aceptar su salario, su situación, y se mostrará dispuesto a prestar a la administración su completa colaboración.

30. Tales comparaciones internas son de tanta mayor importancia práctica, cuanto que interesan a grupos de empleados más numerosos y bien organizados en asociaciones o sindicatos, y dado que, por otra parte, las comparaciones con los salarios "privados" se revelan difíciles de establecer.

31. Hay que tener en cuenta también la influencia de las paridades internas en toda discusión relativa a modificaciones en las relaciones de salarios; se comprueba una tendencia al estancamiento de la estructura de sueldos, cuyas consecuencias mayores son: la dificultad en la solución de los conflictos entre categorías similares o vecinas de empleados, de donde resulta que la entidad acaba por modificar las remuneraciones accesorias más bien que el sueldo mismo (primas, indemnizaciones especiales, sobresueldo, etc.); la tendencia a una disminución relativa de los sueldos de las categorías tradiciones de empleo respecto de las categorías nuevas, ya que las primeras permanecen encerradas en un sistema de paridades que no se puede romper, mientras las otras son más "libres". Este fenómeno explica, por ejemplo, además de otros factores que actúan en el mismo sentido, la depreciación de los sueldos correspondientes a las funciones puramente administrativas y clásicas en favor de los sueldos de las carreras técnicas o profesionales de reciente creación.

Estructura de sueldos y carrera administrativa

32. Otro factor subjetivo importantísimo en nuestro asunto es el de las diferencias de sueldos atribuidos a un mismo empleo, según el rango personal de quien lo ocupa. Ya hemos hablado del aspecto objetivo del problema general al cual nos referimos aquí (¿cuál será la relación de sueldos S1-S2 cuando se hayan definido las respectivas "clases" C11 y C12?).

33. Tenemos que distinguir dos casos:

34. Un empleado sigue desempeñando las mismas funciones durante

varios años. Si no existe incentivo para que su labor se mantenga en condiciones de buena calidad, si no tiene el interesado el sentimiento de que se le considera como un ser humano, y no como una máquina, dándole mayor sueldo a medida que pase el tiempo, entonces no hay muchas probabilidades de que rinda buenos servicios ni siquiera de que permanezca en su empleo. Por tanto, en este caso, es necesario organizar la estructura de sueldos de tal modo que al finalizar un período bastante corto (de 1 a 2 años) el empleado tenga la seguridad de mejorar su sueldo, en tanto que su trabajo haya sido satisfactorio. Es evidente que el aumento debe ser apreciable.

35. Por tanto debemos encontrar en toda escala de sueldos varios salarios correspondientes a una misma clase o grupo de clases, que se atribuirán progresivamente al empleado merecedor en el transcurso de los años. Por lo general las diferencias entre 2 “pasos” consecutivos de la escala serán pequeñas en los empleos de remuneración baja, y más importantes en los empleos altos, pero al mismo tiempo el período necesario para ascender al paso superior se aumentará.

36. Un empleado permanece en el servicio público no unos pocos años, sino muchos. Entonces los incentivos anuales o bianuales son medios insuficientes para la organización de una verdadera carrera administrativa, primero, porque sería contrario a la ética común que un empleado reciba sueldos progresivamente aumentados durante los 20 ó 25 años de desempeño de las mismas funciones, y segundo porque la casi automaticidad de la atribución de sueldos mayores en la misma clase no es un incentivo suficiente para que el funcionario se perfeccione y desee ocupar puestos de más dificultad y responsabilidad.

37. Por esto se ha buscado, especialmente en los países europeos en donde existe desde siglos la noción de una carrera en el servicio público, una solución conveniente a este doble problema: alentar al empleado con remuneraciones siempre más elevadas, sin caer en la automaticidad de los aumentos periódicos, o distribuir la carrera administrativa entre varios “grados” de funciones, sin que en determinados casos la organización de la sección administrativa donde actúa el interesado pueda impedir el ascenso que merece.

38. Tal solución es probablemente difícil de concretar y a menudo no existe sino parcialmente. Dada la gran diversidad que existe en los varios países, quizás sea interesante estudiar más detalladamente dos grupos: uno americano y otro europeo, cuyos tipos respectivos serían el estadounidense y el francés.

Ejemplos estadounidense y francés: El ejemplo estadounidense

39. Su característica, en relación con nuestro asunto, es que no existe una organización sistemática de la carrera. Esto no implica la imposibilidad,

para un empleado, de ascender a empleos de más y más alta "clasificación" y sueldo, pero la carrera depende mucho de circunstancias extrañas al valor y calificación del funcionario, especialmente la existencia de una vacante en una clase superior a la suya. En otras palabras, el segundo de los dos problemas expuestos antes no ha recibido en este país una solución específica, puesto que el ascenso depende en primer término de una vacante dentro de un sistema en el cual la carrera administrativa no se contempla como finalidad del mismo. Vemos que no hay relación entre la estructura de sueldos y la carrera administrativa, sino que la primera depende únicamente de la estructura administrativa. Por eso tal concepción se conoce con el nombre de "concepción del puesto", siendo el puesto de trabajo el elemento básico de la remuneración.

El ejemplo francés

40. El ejemplo francés representa el sistema opuesto al norteamericano, ya que 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 intermedaria 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 marcha 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 la calificación, pero se entiende que cualquier funcionario de valor medio 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 del 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.

Comparación de los dos sistemas

41. El sistema norteamericano se funda sobre un análisis riguroso de los puestos de trabajo y de las necesidades de cada sección administrativa;

concede con todo la posibilidad de una remuneración progresiva al empleado que continúe desempeñando la misma función, pero de una manera limitada y sin miras a organizar su carrera completa, la cual en definitiva depende de la propia iniciativa del interesado.

42. El sistema francés se funda sobre la noción de carrera y organiza bajo el nombre de "cuadro" la carrera administrativa de amplios conjuntos homogéneos de empleados, aun sacrificando la precisión en el censo de las necesidades de las secciones administrativas y en la determinación de las funciones correspondientes a cada puesto de trabajo.

43. El sistema francés parece más costoso que el norteamericano y favorece la agrupación de los funcionarios en sindicatos o asociaciones que pueden oponerse al gobierno, especialmente en la discusión de "paridades" y sueldos. En cambio aquel sistema estrecha los vínculos de los empleados con su administración y por tanto favorece la estabilidad del personal al revelarse un sostén firme de la carrera administrativa.

44. Es evidente que en el intervalo entre los dos sistemas opuestos brevemente descritos en las líneas anteriores, existen otros distintos que se adaptan a las características y condiciones propias de cada país y presentan en grado diverso las ventajas e inconvenientes que corresponden a los dos tipos.

Conclusión

45. El examen sumario al cual hemos procedido muestra la complejidad de la estructuración de sueldos y por tanto la diversidad de las estructuras que se han establecido en los varios países. En definitiva parece que la estructura de los sueldos públicos depende:

I) De la actitud de la entidad empleadora (generalmente del Estado), así como de la opinión pública respecto de los problemas que interesan al personal administrativo (su situación social dentro de la nación, su estabilidad en el servicio público y por lo tanto el problema de la carrera administrativa);

II) De la reacción o actuación de los empleados públicos, sean en el sentido de apoyar a la entidad empleadora, sea en contra de ésta; los grupos más activos y poderosos son, por lo general, los que logran mejor situación administrativa y remuneración.

46. Por esto la técnica de la estructuración de sueldos sufre las consecuencias de las opciones de la colectividad pública y las intervenciones a veces irracionales de los empleados interesados. Parece entonces conveniente que toda labor dirigida hacia el establecimiento de una estructura de sueldos en un país determinado empiece: 1) por el estudio minucioso de las características nacionales en materia de ética de la función pública y situación

material de los funcionarios; y 2) la definición de la política que se va a adoptar en cuanto a la carrera administrativa.

47. Los representantes del personal serán llamados a colaborar en todas las fases de los trabajos, con el objeto de armonizar los intereses de los varios grupos con el interés general, siendo las bases de toda labor seria especialmente: la clasificación de los empleos, la comparación con los sueldos del sector privado, el análisis comparativo de la situación del trabajador privado y del público y la capacidad de la colectividad pública para pagar las remuneraciones de sus empleados. Se interpretarán tales estudios con el amplio sentido de la relatividad al cual invitan las observaciones presentadas en esta nota.

Anexo 1 al Documento I

Ejemplo de clasificación de sueldos en los Estados Unidos

Sueldos anuales (en dólares)

GS- 1	....	2.200	2.280	2.360	2.440	2.520	2.600	2.680
GS- 2		2.450	2.530	2.610	2.690	2.770	2.850	2.930
GS- 3	....	2.650	2.730	2.810	2.890	2.970	3.050	3.130
GS- 4	....	2.875	2.955	3.035	3.115	3.195	3.275	3.355
GS- 5	....	3.100	3.225	3.350	3.475	3.600	3.725	3.850
GS- 6	....	3.450	3.573	3.700	3.825	3.950	4.075	4.200
GS- 7	....	3.825	3.950	4.075	4.200	4.325	4.450	4.575
GS- 8	....	4.200	4.325	4.450	4.575	4.700	4.825	4.950
GS- 9	....	4.600	4.725	4.850	4.975	5.100	5.225	5.350
GS-10	....	5.000	5.125	5.250	5.375	5.500	5.625	5.750
GS-11	....	5.400	5.600	5.800	6.000	6.200	6.400	
GS-12	....	6.400	6.600	6.800	7.000	7.200	7.400	
GS-13	....	7.600	7.800	8.000	8.200	8.400	8.600	
GS-14	....	8.800	9.000	9.200	9.400	9.600	9.800	
GS-15	....	10.000	10.250	10.500	10.750	11.000		
GS-16	....	11.200	11.400	11.600	11.800	12.000		
GS-17	....	12.000	12.400	12.600	12.800	13.000		
GS-18	....	14.000						

Observaciones

1. En los Estados Unidos se han clasificado aparte los empleos de correos y los servicios de relaciones exteriores. La Ley de clasificación de 1949 que se aplicó entonces a 885.000 puestos de trabajo, estableció dos escalas de sueldos: una conocida bajo el nombre de General Schedule (o GS, trascrita arriba) y la otra bajo el nombre de Crafts Protective and Custodial Schedule (o CPs, con salarios de 1.500 hasta 4.150 dólares).

2. Se nota en la GS la existencia de 18 “grados” que son grupos de clases. Cada uno de dichos grados se define en la ley. Por ejemplo, transcribimos a continuación la definición del “grado” GS-8: “Este grado incorpora todas las clases de puestos cuyos deberes son: 1) Ejecutar, bajo inspección general, trabajos muy difíciles y de alta responsabilidad siguiendo las líneas de una técnica especial o las trazadas por los jefes, en oficinas, secciones o administraciones fiscales, por los cuales se exige: a) entrenamiento considerable en determinada especialización, y experiencia; b) conocimiento completo y amplio del trabajo en una materia especializada y compleja o en procedimiento, o práctica, o principios de una profesión, arte o ciencia, y c) una gran capacidad para el ejercicio de un juicio independiente: o 2) Ejecutar otro trabajo de igual importancia dificultad y responsabilidad, por lo cual se exige calificación comparable”.

3. Se nota también la estructura aritmética de la escala de sueldos GS- (aumento de 80 dólares en los varios “pasos” de los “grados” GS-1 a GS-4, de 125 dólares en los “grados” GS-5 a GS-10, de 200 dólares en los grados de GS-14, GS-16 y GS-17, con la “anomalía” de un aumento de 250 dólares entre los varios pasos de GS-15).

4. A pesar de la existencia de 18 series de remuneraciones. en una de las cuales el aumento total puede representar hasta 25 por ciento del sueldo del primer “paso” (en GS-5), la proporción entre GS-1 y GS-18 no pasa de 1-6,3.

Anexo 2 al Documento I

Ejemplo de remuneración correspondiente a un “Cuadro” en Francia

Se trata aquí de la remuneración de dos “cuadros” muy distintos: el de los miembros de los tribunales administrativos de provincia y de París; y el de los técnicos de estudios y fabricación de los arsenales dependientes del Ministerio de Defensa Nacional.

I. *Miembros de los tribunales administrativos*

Presidente del Tribunal de París	780
Presidente de sección del Tribunal de París	700
Consejero del Tribunal de París, o Presidente de tribunal provincial	
Clase excepcional	675
Clase normal:	
2º escalón	650
1º "	630
Consejero de tribunal provincial	
Primera clase:	
3º escalón	600
2º "	565
1º "	525
Segunda clase:	
7º escalón	500
6º "	470
5º "	440
4º "	410
3º "	375
2º "	335
1º "	300

II. *Técnicos de estudios y fabricación en los arsenales dependientes del del Ministerio de Defensa Nacional*

Técnico	
Clase excepcional:	
2º escalón	430
1º "	415
Primera clase:	
3º escalón	400
2º "	365
1º "	330
Segunda clase:	
7º escalón	330
6º "	310
5º "	290
4º "	270
3º "	250
2º "	230
1º "	210
En período de prueba	195

Observaciones

1. Las cifras son indicios de salarios. La correspondencia entre estos indicios y la moneda nacional se hace mediante un cuadro publicado por decreto.

2. El "indicio" mínimo de salario es 100, el máximo, 800, salvo pocos puestos a los cuales corresponden sueldos más elevados. Se admite por tanto que la proporción entre el mínimo y el máximo del salario es 1-8, ó 1-10 si se calcula con los sueldos excepcionalmente altos.

3. En ambos "cuadros" presentados arriba, se trata de una carrera continua para el funcionario. Teóricamente el "consejero" de tribunal provincial (que es un juez) puede ascender a Presidente del Tribunal de París, pasando entonces su remuneración básica de 300 a 780, o sea un aumento de 2,6 veces su sueldo inicial. De hecho un "consejero" provincial de valor normal puede ascender a "consejero" del Tribunal de París, con un aumento de 2,25 veces su sueldo inicial. En cambio el técnico de los arsenales puede ascender normalmente a la clase "excepcional" de su cuadro, lo cual corresponde a un aumento de 2,04 veces su sueldo inicial. Si trabaja intensivamente puede por concurso ingresar en otro cuadro de sueldos más altos, por ejemplo el de ingenieros del mismo Ministerio.

4. En Francia se exigen generalmente dos años de permanencia en un "escalón" antes de pasar al inmediato superior (salvo en cuadros de muy baja remuneración (indicios 100 a 180) donde el tiempo correspondiente es de tres años) y por otra parte la mayor parte de los estatutos por medio de los cuales se reglamentan los "cuadros" establecen que el funcionario puede ser examinado para ascender al grado superior cuando ha permanecido ya un año en el más alto escalón del grado inferior. Con esas cifras se ve que un "consejero" de tribunal provincial puede ascender teóricamente al "grado" de "consejero" del Tribunal de París de clase excepcional en 21 años; o que el técnico de los arsenales sube hasta la clase excepcional, 2º escalón, en el mismo tiempo de 21 años.

5. El aumento bienal para los "consejeros" de tribunal administrativo es de 30 a 40 puntos indicitarios, equivalentes, más o menos, a 200 dólares U.S. anuales; para los técnicos este aumento bienal es de 20 puntos en la segunda clase (equivalente a 100 dólares U. S. anuales) y 35 puntos en la primera clase (200 dólares U.S. anuales).

DOCUMENTO II

LA INVESTIGACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

Por Michael Louw

Necesidad de ella

1. La investigación, definida generalmente como “la búsqueda diligente y sistemática de hechos o principios”, es una parte esencial de la ciencia moderna y de su aplicación a la sociedad moderna. Los descubrimientos científicos, ya sean en las ciencias naturales o sociales, no dejan de influir en la trama general de los hechos humanos. En los cambios sociales, el hombre se siente compelido a guiar algunas de sus propias mutaciones, porque supone, en virtud de su inteligencia y de su sistema de valores, que puede y debe influir hasta cierto grado en la forma y dirección del cambio social. Mas, como todas las fases de la sociedad están íntimamente relacionadas entre sí, todo intento de guiar el cambio social implica que el hombre debe saber más sobre la totalidad del complejo social que la suma de conocimientos específicos sobre cada aspecto de la vida social. La interrogante del hombre acerca de su propia vida es, pues, una búsqueda continua de principios nuevos en la totalidad del complejo social.

2. En este sentido, la investigación produce una reacción en cadena; descubre nuevas verdades o puntos de vista en una fase de la actividad humana, lo cual conduce a la adaptación o aplicación de esas verdades en otras fases, las cuales, a su vez, requieren de investigación para adaptar u ordenar sus conceptos prevalecientes y absorber así los puntos de vista descubiertos en otras fases. La investigación es, por lo tanto, una continua actividad humana y representa la búsqueda por el hombre, de aquel conocimiento propio que impartirá forma, contenido y dirección a su vida individual y colectiva.

3. Este hecho impone una pesada responsabilidad a la investigación en las ciencias sociales, porque los descubrimientos de cualquier ciencia tienen, en última instancia, su impacto en la sociedad. Este impacto produce cambios sociales, que, en sus infinitas variaciones y ramificaciones, representan un reto supremo para la investigación.

4. Si suponemos que en el Estado plural moderno las asociaciones y

grupos sociales persiguen la conquista de sus propios objetivos, y que la finalidad de las legislaturas es principalmente armonizar los conflictos emergentes de esta multiplicidad de objetivos, la administración pública es entonces el instrumento principal para canalizar el cambio social según la dirección indicada por el sistema de valores. Siendo parte del complejo institucional y dinámico de la sociedad, la administración pública es un área de actividad social que, si bien puede orientar en cierto grado el cambio social, es a su vez influenciada por éste y por los cambios que ella misma origina. La investigación en la administración pública, es, pues, necesaria por su relación de reciprocidad con la sociedad, como instrumento de acción social: depende, de una parte, del conocimiento de la sociedad nacido de la investigación científica en general, y, de otra, conocer el papel que ella juega, así como de su utilidad en el complejo social.

5. Pero la necesidad de la investigación en administración pública parece aun más importante cuando se considera el formidable crecimiento en alcance e intensidad de la administración pública en la vida colectiva. Esto sugiere varias áreas gubernamentales que requieren análisis y comprensión y que tocaremos brevemente.

6. Comparado con el de hace cien años, el sistema administrativo del Estado moderno posee varias características distintivas que se deben a razones de orden empírico o teórico. Están todavía en proceso de cambio. ¿Qué es entonces lo inmutable y firme? El sistema de "mérito" en el servicio civil, por ejemplo, es un concepto permanente, pero los intentos de definir lo que es "mérito" (en términos individuales, institucionales o ideológicos han conducido a nuevas y desconocidas cuestiones igualmente difíciles de definir. Por ejemplo, y desde el punto de vista del individuo, ¿es el "mérito" *para el individuo* eficiencia, conformidad, ética, sentido común o calificación técnica? y, desde el punto de vista institucional, ¿es control centralizado de personal, exámenes de ingreso o servicios de personal? Todos estos conceptos requieren un análisis adicional y pocas son las respuestas definitivas obtenidas hasta ahora. La investigación es el único medio para distinguir uno de otro los elementos más permanentes y los más cambiantes de la administración pública.

7. Esto es también válido respecto de las nuevas formas de organización de la administración pública moderna, como las corporaciones públicas autónomas, instituciones reguladoras, juntas de asesoramiento técnico, cuerpos de representación colegiada, etc. Estas son principalmente el resultado de circunstancias prácticas, con muy poca atención a la teoría. ¿Son éstas formas manifestaciones cambiantes de algo más permanente o están relacionadas a fuerzas sociales contemporáneas y sujetas, por lo tanto, a cambios a saber, sobrevivencia o desaparición?

8. Uno de los rasgos más significativos del gobierno moderno es la aparición de relaciones directas y cofuncionales entre las instituciones admi-

nistrativas y los grupos y asociaciones sociales. Gran parte de la actividad gubernamental está todavía centrada en la legislatura, pero con la aparición de la "burocracia moderna" o del "nuevo despotismo", una parte creciente de la actividad gubernamental se lleva a cabo en el nivel administrativo, donde se concentra la iniciativa, el asesoramiento y la influencia de grupos organizados que representan intereses especiales y de asociación. ¿Significa esto una desviación de la democracia tradicional, o es la aparición de un nuevo tipo de democracia?

9. Aunque la investigación ha servido para encontrar respuesta a algunas de estas interrogaciones, tiene todavía una misión más específica que llenar. Su mayor significación consiste en que proporciona hechos objetivos, análisis y conclusiones de envergadura científica. Los resultados de la investigación pueden ser de importancia decisiva en los debates públicos, que a menudo tienen una base retórica y puramente verbal. El movimiento de reforma de la administración pública en los Estados Unidos avanzó apreciablemente después de la creación, en 1906, del "Buró de Investigaciones Municipales", de Nueva York, el cual proporcionó los argumentos fundamentales para la mejora administrativa. En Inglaterra, los informes de algunas de las Comisiones Reales (notoriamente el Informe Northcote-Trevelyan ya traducido al español, y el Informe de la Comisión Real sobre el Mecanismo Gubernamental, presidida por Lord Haldane) conservan hasta hoy su importancia y autoridad en los debates sobre administración pública.

10. En todos los movimientos de reforma los argumentos en pro o en contra de una proposición en particular, derivan su valor sólo de la relación que tengan con hechos objetivamente determinados y científicamente analizados. Los grandes contendores (la prensa, los líderes reformistas y los epistolarios) están sujetos al material básico proporcionado por el investigador, y ningún debate puede devenir estéril siempre que prosiga sobre hechos objetivos. Desde luego, la interpretación de los hechos generalmente se vuelve más importante que los hechos mismos, pero aun así, la investigación puede ayudar analizando la interpretación.

11. Desde el punto de vista de la institución administrativa, la investigación se ha convertido en un adjunto esencial a la buena administración, especialmente por lo que respecta a la formulación de directrices. Hoy en día, pocos departamentos administrativos proseguirán con directrices importantes o cambios en su política, sin investigar previamente sobre los métodos, objetivos y efectos de tal política. La investigación puede efectuarse, ya sea como una actividad normal del departamento mismo, es decir, por una dirección de investigaciones, o bien como un estudio *ad hoc* de gran envergadura en un sector amplio de la actividad administrativa, hecho por una comisión investigadora independiente.

Clases de investigación.

12. Normalmente se acostumbra a distinguir entre investigación fundamental y aplicada. Mientras que la primera trata de descubrir leyes y principios básicos como su finalidad misma, la segunda se preocupa de la utilidad para uno u otro propósito. Ambas son necesarias porque realmente están relacionadas entre sí. La investigación aplicada siempre sigue a la básica, ya que descubre fórmulas y métodos mediante los cuales pueden integrarse los resultados de la investigación básica dentro de la vida del hombre.

13. En la administración pública, la investigación básica trata de sus determinantes fundamentales, como por ejemplo los sistemas de valores, los factores culturales, el crecimiento y declinación de las instituciones administrativas, la relación entre estas últimas y otras instituciones sociales, etc. La investigación aplicada trata de la utilidad, real o aparente, del instrumental en administración pública, es decir, asuntos operativos tales como organización, procedimientos, personal, finanzas, capacitación, etc.

14. Tanto la investigación básica como la aplicada, en administración pública, pueden ser específicas o generalizadas. La primera trata con un problema especial dentro de un marco supuesto y sin atención a sus relaciones con problemas conexos en áreas adyacentes. Tiene el gran valor de enfocar la atención en una área limitada de actividad, lo cual puede resultar en una valoración útil de aquel problema, o puede sugerir que algunas soluciones existen en alguna otra parte. La investigación generalizada toma un amplio sector administrativo como su campo de operaciones y procura encontrar interrelaciones, hechos consistentes y tendencias que aparezcan dentro de su campo. Tiene la ventaja de integrar los puntos de vista específicos obtenidos mediante la investigación de problemas especiales, ayudando así al desarrollo de generalizaciones, proposiciones o teorías.

Requisitos previos a la investigación

15. La investigación en administración pública, como actividad intelectual, depende de ciertas condiciones para ser efectiva. En primer lugar, debe ser independiente de la administración rutinaria, puesto que por naturaleza tiene que ser objetiva hacia los hechos y su utilización. Debe considerarse como ayuda a una mejor administración, pero únicamente a su modo, i.e. no debe ser manipulada para probar ésta o aquella premisa o directriz administrativa, sino al contrario para valorizar tanto las premisas como las directrices en forma objetiva, en términos de criterios científicos establecidos.

16. En segundo lugar, la investigación en administración pública debe tener su tarea bien definida. Como en todas las ciencias sociales, es difícil establecer límites bien definidos alrededor de un problema administrativo específico, siendo inevitable, por lo tanto, cierto grado de arbitrariedad. Sin em-

bargo, la carga de definir claramente una tarea dada es, en último término, soportada por el investigador, quien tiene que declarar lo que ha tomado como punto de partida, con objeto de conservar los estandars científicos.

Aspectos administrativos

17. Actualmente los gobiernos financian u organizan muchas clases de investigación, ya sea mediante departamentos de investigación como parte integrante de la estructura ministerial, o a través de organizaciones independientes para el objeto. En la práctica los gobiernos generalmente financian aquella investigación, en su mayoría del tipo básico, que no es patrocinada por la industria (la cual, naturalmente, se concentra en la investigación aplicada), y principalmente a través de universidades.

18. La investigación en administración pública ha recibido su impulso principalmente de dentro de la organización administrativa misma, i.e. como un servicio de estado mayor para ayudar en la preparación de directrices y para medir la efectividad e impacto de las decisiones administrativas. Tal investigación interna en administración pública, siendo efectuada en relación estrecha con los problemas administrativos de rutina, tiene un abordó eminentemente pragmático. Aun las comisiones externas de estudio tienen, generalmente, términos de referencia muy específicos, y sus informes rara vez van más allá de los límites de la exigencia administrativa práctica. No ha sido sino hasta hace pocos años que se han hecho estudios de investigación sobre las implicaciones sociales más amplias de la administración pública, habiéndose desarrollado teorías al respecto, y eso mayormente por universidades e instituciones independientes.

19. Considerando los adelantos efectuados en la investigación en administración pública, así como las posibilidades de que su alcance se amplíe grandemente en el futuro, es útil indicar algunos de los problemas administrativos que se identifican generalmente con la investigación en gran escala.

i) *Tamaño*: Todavía existe el tradicional investigador "lobo solitario", pero actualmente está siendo substituído por equipos. La investigación colectiva significa organización, coordinación, especialización y distribución de trabajo, lo cual puede crear problemas administrativos peculiares en el caso de instituciones investigadoras en gran escala. Para citar un ejemplo: allí donde grupos pequeños resuelven problemas de colaboración cara a cara, la gran organización impersonal ha de desarrollar patrones institucionales de colaboración, con su corolario de papeleo y problemas de comunicación;

ii) *Política de investigación*: Contando con tiempo y recursos suficientes, la unidad de investigación tiene que determinar prioridades y delinear una política clara que proporcione la secuencia y los límites de tareas

específicas. Podría ser necesario distinguir entre directrices de investigación que traten, por un lado, con aspectos “estratégicos”, tales como los objetivos de los programas, marcas de referencia y sistemas de valores y, por el otro, con asuntos “tácticos”, tales como la distribución del trabajo, informes, contabilidad y personal. Mas, debido a que la investigación opera generalmente en un ambiente de relativa independencia, sus directrices son muy flexibles y a cada situación concreta debe corresponder una solución específica. Según lo indicó Raymond Randall: “la clave de la buena administración en la investigación reside en la dinámica de la situación de ésta y no en cualquier cuerpo de antecedentes o principios administrativos”;

iii) *La unidad investigadora.* De manera general, existen diversos tipos de organismo para la investigación, los cuales dependen de la naturaleza y alcance de la materia bajo investigación, así como de la importancia que le asignen el gobierno y los patrocinadores financieros. Ellos son los siguientes:

a) *El departamento independiente.* El Departamento de Investigación Científica e Industrial en Gran Bretaña es probablemente un ejemplo único en este tipo. Posee atributos similares a un departamento administrativo, tales como su propio personal y presupuesto, y se financia totalmente con fondos gubernamentales. Estrechamente ligado a las directrices del Gobierno, intenta servir las necesidades de los departamentos públicos en el campo de la investigación en ciencias naturales y, recientemente, también en el de las ciencias sociales hasta cierto punto. Fuera de su propia organización, controla un vasto sistema de investigación subsidiada que efectúan la industria, las universidades y otras instituciones. Bajo diversos nombres, se pueden encontrar variaciones de este tipo en muchos países:

b) *La división investigadora ministerial.* Algunos ministerios consideran a menudo necesario crear divisiones investigadoras dentro de su propia organización, para estudiar y asesorar en aspectos de sus programas. Los ejemplos usuales son: divisiones de investigación sobre economía agrícola y sobre técnicas agrícolas, dentro del Ministerio de Agricultura; una división de investigación médica, en el Ministerio de Salud; una división de investigación económica, dentro del Ministerio de Comercio e Industria, etc.

Generalmente, la división se encarga de la investigación aplicada u operacional, relacionada con las actividades del ministerio, y rara vez trata con investigación básica. En el campo gubernamental, los burós de información legislativa y los asesores legislativos usados por ciertas legislaturas estatales en los Estados Unidos, son variedades interesantes de este tipo;

c) *La institución independiente patrocinada por el gobierno.* Esta designación cubre una amplia gama ya que el apoyo gubernamental es altamente flexible. Generalmente, la institución, mantiene cierta independencia tanto en su posición como en sus ingresos y recibe apoyo gubernamental en forma de subsidios, sumas globales asignadas a tareas específicas, donativos para adquisición de equipo, pago de personal, etc. En cambio, estos orga-

nismos, en su mayoría universidades, así como también cámaras de compensación y servicios de administración pública, trabajan en programas de investigación designados por el gobierno y capacitan personal público en ciertos campos especializados;

d) *La institución investigadora con dotación privada.* Estas son las bien conocidas fundaciones, las cuales establecen y financian instituciones investigadoras y patrocinan proyectos de investigación. Ejemplos bien conocidos son, en los Estados Unidos, las Fundaciones Carnegie, Ford y Rockefeller, y, en la Comunidad Británica, la Fundación Nuffield. Mientras que la investigación gubernamental debe justificarse ante las legislaturas sobre la base de su utilidad, estas fundaciones gozan de entera libertad en la asignación de sus fondos. Ellas pueden financiar, por lo tanto, ciertos tipos de investigación que no pudieran parecer lo suficientemente reales o relacionados con problemas prácticos como para merecer la asignación de fondos por los legisladores con espíritu aborrativo. En esto, las fundaciones llenan una función muy importante, o sea, el fomento de la investigación fundamental. De hecho, un gran volumen de esta última se lleva a cabo en la actualidad bajo los auspicios de fundaciones privadas;

e) *El buró de investigación de los ciudadanos.* Este tipo surge normalmente de un movimiento de reforma, por ejemplo el Buró de Investigaciones Municipales en Nueva York (más tarde el Instituto Nacional de Administración Pública). Como tal, es creado y financiado por ciudadanos de espíritu público, quienes lo utilizan como un instrumento para descubrir hechos y hacer análisis objetivo, factores esenciales para un buen movimiento reformista. Su sobrevivencia depende, naturalmente, de la validez y aceptabilidad del movimiento reformista mismo, aunque puede continuar como institución independiente mucho tiempo después de que las reformas exigidas por su organismo patrocinador hayan sido efectuadas:

f) Una variante de este tipo es el buró investigador de los partidos políticos modernos, e.g. el Partido Laborista en la Gran Bretaña, y de grupos interesados, e.g. el CIO en los Estados Unidos. Sin embargo, aún cuando estos burós pretendan ayudar a un movimiento reformista, están ligados de manera íntima con actitudes e ideologías partidarias, no pudiendo considerárseles como verdaderos burós de investigación;

g) Las ligas municipales en los Estados Unidos, Canadá y Japón también efectúan algo de investigación básica y coleccionan información estadística.

Personal y organización:

La disponibilidad de personal investigador calificado

20. La investigación es una empresa altamente especializada y requiere capacitación básica, especialización y orientación intensivas para el personal que en ella participa. También puede contribuir en la investigación el

personal que tenga solamente experiencia práctica en administración pública, pero únicamente dentro del marco establecido por el investigador profesional. Aun una comisión exploratoria depende de un personal investigador para planear y ejecutar un programa de investigación, no importa cuán experimentados sean sus miembros.

21. Como en todas las especialidades, el investigador emerge en el vértice de una pirámide de gente calificada profesionalmente en ese campo de actividades. Ahí donde el servicio civil consiste en su mayor parte de aficionados o de nombramientos políticos, e.g. donde es escaso el personal administrativo capacitado en forma profesional, es bien difícil iniciar un programa de investigación en administración pública. Este significa un auditorio profesional amplio y comprensivo, para que entienda, interprete y aplique las lecciones de sus colegas investigadores. Dentro de una repartición gubernamental, el personal investigador tendría contacto directo con sus colegas ejecutivos, mas si éstos no están capacitados o les falta estatura profesional, los puntos de vista obtenidos por la investigación se perderán en su mayoría. Para desarrollar esta amplia base profesional es, pues, indispensable, establecer capacitación profesional en administración pública con anterioridad o conjuntamente a un programa de investigación y a la capacitación del personal investigador.

22. El personal utilizado en proyectos de investigación científica generalmente cae dentro de tres categorías generales: primero, los especialistas altamente calificados quienes determinan las directrices y efectúan las principales tareas subsidiarias; segundo, los colaboradores capacitados (quienes pueden o no tener estudios profesionales) que llevan a cabo la parte operativa del proyecto, e.g. estadísticas, trabajadores de campo, observadores, etc., y tercero, el personal administrativo y de secretaría que mantiene la organización investigadora proporcionándole servicios institucionales básicos tales como locales y equipo, materiales, correspondencia, finanzas y contabilidad, etc.

23. El personal para las dos últimas categorías se obtiene fácilmente por lo general, pero el personal clave en el plan de investigación es aquél de la primera categoría y ese requiere capacitación especial. La capacitación en investigación generalmente sigue el modelo de estudios profesionales básicos y, posteriormente, puede tomar la forma de un estudio de post-graduados, experiencia práctica obtenida en la preparación de una tesis profesional o doctoral, y cursos regulares sobre métodos y técnicas de investigación. Las tesis por sí mismas no siempre pueden hacer un buen investigador; lo que cuenta a largo plazo son, más bien, las actitudes mentales: honestidad y perseverancia intelectuales, así como puntos de vista más amplios obtenidos mediante estudios avanzados. Si fuera posible agregar estudios en el exterior, visitas profesionales e internados, se puede decir que la capacitación formal del futuro investigador está completa.

Interacción profesional

24. La investigación es un sujeto vivo y depende de un continuo intercambio de ideas y estímulos mutuos entre los miembros de una misma profesión, así como entre ellos y los de otros campos de especialidades relacionadas. Existen en las ciencias sociales muchas áreas de interés común y los puntos de vista obtenidos por una pueden ser de gran valor para la otra. Como ejemplo sobresaliente, uno podría mencionar el estímulo y entendimiento dados a la investigación en administración pública por las contribuciones de Mayo, Leighton, Weber y Thurstone, quienes trabajaron en diversos campos relacionados.

La organización de la investigación

25. Cuando ha sido determinada la posición general del marco administrativo para la unidad investigadora, debe diseñarse la estructura y procedimientos internos de la misma. La unidad puede estar bajo la dirección general de la cabeza ejecutiva, un consejo profesional o técnico, o un consejo asesor de profesionales y no profesionales. Generalmente se encabeza por un director de investigaciones y se distribuye en departamentos correspondientes a las subdivisiones técnicas del campo a investigar o a la subdivisión procedimental, si la investigación se contempla como una serie de actividades. Además en estos departamentos especializados, se deben proveer los servicios administrativos e institucionales como locales y equipo, personal de secretaría, finanzas, publicaciones, dactilografía, biblioteca, etc.

Coordinación

26. La dinámica del trabajo de investigación hace que se pase inventario, a intervalos cortos y regulares, de lo que ha hecho la unidad entera. Muchos investigadores saben las tentaciones que se presentan para desviarse a problemas laterales llamativos. Se requiere una evaluación regular, mediante discusiones colectivas entre los colegas investigadores, para determinar si se deben continuar explorando los problemas laterales o si debe continuarse en la línea de trabajo predeterminada.

27. Tal coordinación interna podría extenderse a los individuos fuera de la unidad, e.g. prácticos, investigadores en campos relacionados, hombres con experiencia, etc., quienes podrían ayudar a aclarar problemas, contribuir con los puntos de vista de la experiencia práctica, o bien hacer notar nuevos problemas. Las conferencias de pequeños comités asesores pueden ser muy valiosas para este objeto.

28. Así que se complete el trabajo en tareas específicas de investigación, debe resolverse el problema de la integración de resultados. Esta constituye probablemente la fase más difícil de la coordinación, puesto que han de reunirse y armonizarse los datos y análisis entregados por individuos especializados.

El programa de investigación

29. Aun ahí donde su patrocinador establece un programa para la unidad investigadora, normalmente esto se hace en términos muy generales. Y no puede ser de otra manera porque las técnicas de la investigación y de la materia sujeto de estudio requieren que la unidad misma efectúe una elaboración y definición de tal programa. Esto representa el aspecto de política de la investigación. El programa debe indicar las tareas de investigación subsidiarias, itinerario de los proyectos, etcétera. Tal cosa debe hacerse tomando en cuenta los recursos disponibles como finanzas y personal capacitado.

30. La distribución de un proyecto de investigación específico en tareas, generalmente sigue la línea de especialización dentro del campo, pero puede ser necesario ajustar el programa con objeto de dar lugar a la terminación de un proyecto antes de dar principio al siguiente. Esto podría ser necesario en casos donde la iniciación de investigación en un campo especializado pueda depender de los resultados de investigaciones en otro campo. La distribución de las tareas también debe indicar una división del trabajo lógica, dentro de los departamentos de la unidad, así como fuera de ella con colaboradores en el mismo campo. En el sistema moderno de investigación organizada, se están usando en escala creciente tales colaboradores foráneos.

31. El programa también debe indicar qué métodos han de usarse para enfocar la atención profesional sobre los asuntos a estudiar, de modo a obtener un panorama autoritario de opiniones profesionales. Tales opiniones, obtenidas de un gran número de profesionales ajenos a la unidad, son valiosas para elegir entre cursos de acción alternos y caminos a explorar. Puede convocarse a conferencias nacionales para discutir la materia sujeto de estudio y para indicar el área donde éste se requiere con mayor urgencia. Tal conferencia también podría mostrar cuántos colaboradores, y en qué campos, estarían disponibles en caso de que se requieran sus servicios en etapas posteriores del proyecto de investigación.

La publicación de los resultados

32. Aun cuando la presentación de los resultados normalmente se conformaría a los instructivos recibidos por la unidad, es enteramente justificable incluir aquellos que ésta haya obtenido en su trabajo, y que puedan no tener consecuencia directa sobre los problemas principales mencionados en los instructivos. Dichos resultados adicionales, que representan la experiencia práctica de la unidad en el campo de operaciones, pueden ser muy útiles para investigaciones ulteriores o bien para corregir impresiones equivocadas que se hayan tenido previamente. Ellos pueden darse a conocer mediante informes regulares, progresivos, preliminares o definitivos, apoyados por la evidencia escrita o los antecedentes (apéndices, cuadros esta-

dísticos, diagramas) que sean necesarios. Estos informes pueden publicarse ya sea *ad hoc*, como serie cubriendo ciertas materias relacionadas, en forma de monografías, o como una serie de folletos. La selección del medio de publicación dependería de la audiencia a que se destinen; por ejemplo, asuntos altamente técnicos se presentarían mejor en forma de monografías, mientras que el material para divulgación popular podría publicarse en folletos. Aun podría ser conveniente publicar resúmenes simplificados de los informes técnicos largos, con objeto de que puedan llegar a un público lector más amplio. Dichos resúmenes contendrían naturalmente los principales resultados y recomendaciones de la unidad investigadora, expresados en lenguaje claro y comprensible.

33. Los resultados de la investigación también pueden presentarse como artículos o como transcripciones de memoranda, en publicaciones profesionales. En algunos casos cuando el campo de la investigación es nuevo o altamente especializado, aún podría ser factible fundar una nueva asociación profesional y, con ella, una nueva publicación con la orientación deseada.

34. Ahí donde la investigación se efectúa por el gobierno, los resultados pueden publicarse como documentos gubernamentales, ya sea en forma de informes progresivos regulares o bien como informes sobre fases específicas de la investigación.

Métodos de investigación

35. Un programa de investigación se construye generalmente alrededor de un problema específico, el cual, a su vez, determina el método que debe adoptarse, tal como investigación documentaria, observación e investigación de actitudes y opiniones.

Los principales métodos modernos de investigación son los siguientes:

a) Documentario y de biblioteca. Este incluiría el examen detallado de los escritos sobre un asunto particular, tales como informes, monografías, opiniones judiciales, etc. Esta investigación es generalmente necesaria, aún si el asunto es de naturaleza dinámica, ya que proporciona los antecedentes o fundamentos necesarios con los que se efectúa el estudio. Por tanto, es indispensable una buena biblioteca y un centro documental de referencia para toda clase de investigación;

b) Estudio de situaciones comparables. En situaciones altamente dinámicas, como las que se presentan en administración pública, los cambios continuos pueden ocasionar que los resultados devengan parcialmente obsoletos al tiempo de su publicación. Para obtener una perspectiva más cercana de los factores reales que afectan dichas situaciones, pueden compararse dos o más de ellas en distintas etapas. Lo anterior requiere que el investigador haga una descripción detallada de la situación existente en cierto momento y trate de registrar no solamente los datos que normalmente

se consideran, sino también aquéllos que traten de los aspectos más intangibles de la situación, tales como ambiente, puntos destacados, valores, etc. Más tarde, se hace una descripción detallada de una situación comparable en la misma unidad administrativa. Una comparación entre estas dos descripciones estimularía entonces explicaciones de diferencias que se encuentren entre estos lapsos de tiempo;

c) El método de casos. Desde hace pocos años, éste se ha convertido en un método importante de investigación y enseñanza en administración pública. Consiste en la presentación de datos detallados sobre una decisión específica en administración pública y se da como un "episodio". Generalmente se compone de un tópico, seguido por una exposición del problema, una exposición del caso incluyendo hechos pertinentes, las posibles decisiones, la decisión a que realmente se llegó, sus razones y resultados, y, finalmente, por el comentario del recopilador;

d) Estudios piloto y de colaboración. En algunos casos, especialmente aquellos en que se efectúa un programa amplio de investigación, es de gran utilidad comenzar con un estudio piloto. Este puede mostrar el modo más efectivo de hacer la investigación, qué problemas laterales y qué callejones sin salida deben evitarse, y puede sugerir un plano para estudios similares de investigación. Sobre este modelo, puede entonces construirse toda una serie de estudios a efectuarse por la unidad investigadora misma o por colaboradores. Las variables de tiempo y lugar pueden mostrar una modalidad interesante cuando los estudios se refinan y valoricen;

e) El método de captura y registro. Los registros administrativos son notoriamente incompletos porque mucho de lo que realmente acontece nunca es anotado, por diversas razones. Un registro acumulativo y completo de la acción administrativa real, sería de gran beneficio a estudios y análisis ulteriores. El Comité sobre Administración Pública, del Consejo Americano de Investigación en Ciencias Sociales, declaró, como objetivo del método de captura y registro, "obtener puntos-guía fijos, acrecentar el bagaje de principios de administración para que, a medida que el gobierno encare nuevos problemas y expanda aún más sus actividades, sus funciones regulatorias y sus empresas económicas, aquellos que deben formular decisiones administrativas puedan beneficiarse de experiencias recientes y actuales". Algunos de estos estudios fueron efectuados por eminentes estudiosos bajo el programa del Comité, cuyas recomendaciones acerca de los registros ministeriales resultaron en mejoras notables durante la segunda guerra mundial, tales como la asignación de oficiales historiadores, quienes llegaron a elaborar recuentos oficiales, etc.

Las técnicas de investigación

36. Las técnicas de investigación en administración pública varían ampliamente y su selección depende de la naturaleza del problema sobre

el cual se hace la investigación. Pueden utilizarse aislado o conjuntamente y son, en breve, las siguientes:

a) Examen analítico de documentación existente, tal como informes, correspondencia, publicaciones gubernamentales, biografías, material de prensa, etc. Este proporciona los antecedentes normales para guiar la investigación ulterior;

b) Pueden efectuarse entrevistas personales con los participantes más destacados en el patrón de la acción administrativa, con objeto de obtener opiniones, evaluaciones personales y reacciones individuales a una situación especial. Esta información trata condiciones vitales y, por lo tanto, no es siempre fácil de organizar. Puede usarse un método estandard de entrevista o un sistema de cuestionarios para arreglar los datos resultantes de las entrevistas;

c) Es necesario el trabajo de campo cuando tienen que observarse las operaciones reales, el cual generalmente se identifica con la técnica de la entrevista;

d) Cuando se pueden obtener datos cuantitativos, el análisis estadístico puede ser muy útil. Pueden seguirse las técnicas estadísticas estandards del análisis y construcción de cuadros y diagramas.

37. La etapa final más importante de la investigación es integrar un gran número de resultados en un conjunto significativo y, de éste, desarrollar ciertas tendencias o factores sobre los que se pueda construir una propuesta o, cuando sea necesario, una recomendación. Tal síntesis de los datos podría facilitarse mediante un programa bien planteado en el cual ya se pueden sugerir los perfiles de la misma. Esta es la etapa "intelectual" donde asumen gran importancia las cualidades personales de imparcialidad e integridad del investigador. Puede agregarse que, como seres humanos, los investigadores reaccionan favorablemente a aquellas situaciones donde se comprende y aprecia su trabajo. Tal cosa requiere que el organismo patrocinador cree una atmósfera propicia a la investigación profunda, como independencia financiera, seguridad personal e institucional y reconocimiento profesional. De éstos, la más importante con mucho, es la independencia intelectual, debido a que se relaciona con la integridad personal del investigador, quien no debe sentir que es solamente un instrumento administrativo, sino un contribuyente de conocimientos independiente.

38. Se puede concluir con el punto de vista de Graham que "la práctica, en las organizaciones gubernamentales mejor dirigidas, se ha puesto al día con la teoría. Aún más, el cambio en la naturaleza y alcance de las funciones gubernamentales ha producido una serie de problemas administrativos nuevos y más difíciles. Hoy en día, los cuerpos docentes enseñan todo lo que saben acerca de administración pública y aun van más allá. No podemos perpetuar el pasado en el futuro sin cometer el fraude que hemos evitado hasta ahora. La investigación, es, quizás, la única escapa-

toria, la investigación que incluye la ayuda mutua de un amplio cuerpo de estudiosos, el cual se enriquece mediante la colaboración estrecha con funcionarios públicos, y que se relaciona con problemas fundamentales de gobierno y administración, investigación que utiliza esfuerzos mayores y más sostenidos de los que hasta ahora se han aplicado en el campo de la administración. Sin este tipo de actividad, las universidades no serán capaces de satisfacer las necesidades presentes y futuras. La capacitación superior en administración pública merecedora de la tradición universitaria, debe basarse y relacionarse estrechamente en la investigación”.

DOCUMENTO III

LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL

*Preparado por la División de Administración Pública de la
Administración de Asistencia Técnica*

Introducción

1. Es necesario tener muy en cuenta que los problemas mencionados en este ensayo han estado presentes, en un pasado no muy distante, en cada país del mundo, y que aun hoy no están completa o permanentemente resueltos en ninguna parte. La reforma del servicio civil es uno de los fenómenos perennes en la administración pública. Hay varias razones para ello, de las cuales mencionaremos dos: la íntima relación entre el servicio civil y la comunidad, que somete a aquél a la influencia de los cambios culturales, económicos y sociales de ésta; y el continuo desarrollo de las funciones gubernamentales y su distribución entre autoridades centrales y locales. Aparte de estas dos causas de dinamismo, el creciente reconocimiento en los últimos años de la administración como profesión ha originado, paralelamente, el estudio y el desarrollo de técnicas, lo cual ejerce a su vez una influencia gradual pero profunda en el servicio civil.

2. En aquellos países en que la reforma perseguida intenta lograr en pocos años el proceso de modernización, conseguido en otros países que lo iniciaron antes, al cabo de décadas y aun siglos, la magnitud del problema inmediato puede oscurecer el hecho que aun en caso de completarse la tarea, esto no significa el paso de una posición estática a otra, sino, más bien, el comienzo de un proceso evolutivo que tendrá que continuar, así sea a un ritmo menos acelerado. A guisa de ilustración, podemos mencionar que cualquier sistema de remuneraciones para el servicio civil tiene que ajustarse a la vez a los niveles económico y educacional de la comunidad, y que el efecto de una política económica y social efectiva puede alterar grandemente esos niveles en un tiempo relativamente corto.

3. Los motivos y condiciones que originan en un país la tendencia hacia la reforma del servicio civil, son generalmente del mismo orden, aunque pueden variar considerablemente en intensidad y urgencia. Existen, sin embargo, dos amplias categorías de casos que demandan un abordaje fundamentalmente diferente.

I

4. En aquellos países donde la situación y la estabilidad del servicio civil se derivan de la legislación vigente, la necesidad de la reforma nace, por regla general, de lo inadecuado de las reglamentaciones prácticas frente a exigencias modernas, más que de la ausencia del concepto de un servicio civil organizado y permanente. En estos casos, la rigidez exagerada, la falta de espíritu profesional —que no es lo mismo que falta de “esprit de corps”— y los procedimientos y relaciones anticuados, son obstáculos comunes a la reforma y a la adaptación; pero, al reformar tal situación, a menudo pueden y deben conservarse o modernizarse valiosos elementos de tradición y estabilidad. Generalmente hay oportunidad de introducir cambios que, aunque graduales, tengan su finalidad, lo cual facilita considerablemente el proceso de reforma y hace innecesaria la adopción de medidas drásticas o la introducción de conceptos y actitudes revolucionarias, como los requeridos en otros casos. De otro lado, la resistencia colectiva de una burocracia atada por la tradición y atrincherada contra cualquier cambio, puede revestir mayor fuerza en las etapas iniciales de la reforma que en los casos en que se requieran cambios mucho más fundamentales desde un comienzo.

5. Donde existe un servicio civil de estas características, lo que advierte al Gobierno la necesidad de la reforma, es frecuentemente la necesidad de nuevas políticas económica, fiscal y social, para las cuales el presente mecanismo administrativo resulta inapropiado. Los funcionarios públicos, aun los de mayor categoría, simplemente no han adquirido la preparación y la flexibilidad de pensamiento y de acción sin las cuales no es posible idear y ejecutar eficientemente un programa de desarrollo económico, un presupuesto moderno, el control de divisas y la política de crédito, las relaciones modernas del trabajo, o un sistema de seguridad social. Las necesidades crecientes de coordinación entre varios departamentos y ministerios gubernamentales, o las de establecer instituciones poco conocidas —corporaciones públicas, por ejemplo— pueden sorprender al servicio civil sin la preparación necesaria para organizar y administrar los nuevos organismos sin mencionar ayudar en el desarrollo de iniciativas para su establecimiento. Es posible que una administración apegada a métodos tradicionales por una o más generaciones, no asimile o se oponga porfiadamente a procedimientos que no le son familiares, dictados por exigencias de una nueva política.

6. En tal situación, unas cuantas medidas pueden producir un cambio suficientemente rápido sin dislocar el servicio civil existente y sin amenazar sus fundamentos y estabilidad.

7. El Gobierno, en sus niveles más altos, debe estar convencido de la necesidad de la reforma y preparado a iniciarla prestándole todo su apoyo,

siendo esta *conditio sine qua non*, pero desde un comienzo parecen esenciales dos grupos de medidas relacionadas entre sí. La opinión pública, si es que no lo está ya, debe convencerse de la importancia de esta reforma para la ejecución de directivas que quizás cuentan ya con su fuerte apoyo. Al mismo tiempo, la planificación y dirección de la reforma deben confiarse a un grupo de expertos capaces que dediquen a ella todo su tiempo, asesorados y dirigidos a su vez por un comité ampliamente representativo e influyente, el cual debe incluir los ministerios de mayor importancia y, de ser posible, organizaciones públicas y privadas y una representación del servicio civil organizado.

8. Las principales provisiones que deben prepararse en estos casos se refieren directamente a la modernización y racionalización del servicio civil. Deben perseguir la conservación de la estabilidad existente y, al mismo tiempo, el mejoramiento de la capacitación, selección y moral de los funcionarios. Debe darse mayor énfasis, por lo general, a la aplicación plena del sistema de mérito, haciéndose imperativo cierto remozamiento en las jerarquías superiores, incluyendo el reclutamiento, fuera del servicio, de personal excepcionalmente calificado, aunque debe procurarse consistentemente llegar, hasta donde sea posible con el personal actual, a aplicar con mesura, medidas como la jubilación prematura o despido, principalmente en casos de incompetencia, duplicidad de funciones o de incompetencia incorregible.

9. La capacitación y recapitación deben aplicarse, por lo tanto, enérgica y sistemáticamente en todo el servicio. El Gobierno debe brindar a sus mejores funcionarios, tan pronto como sea posible, la oportunidad de mejorar su capacitación, y debe aceptar, en un comienzo, el privarse temporalmente de sus servicios en vez de diferir la oportunidad para su mejoramiento con el pretexto de su indispensabilidad. Debe establecerse, para los nuevos funcionarios, un programa de capacitación adecuado, paralelo al de los funcionarios actualmente en servicio.

10. Debe hacerse cuanto sea posible para fortalecer el concepto de que la administración pública es una profesión tan compleja, dinámica y plena de recompensas, como, por ejemplo, la ingeniería. Debe fomentarse la organización de asociaciones profesionales y la investigación. Un período de expansión económica y social es particularmente favorable para un cambio de ambiente como éste, ya que a la vez pone de manifiesto la necesidad y las ventajas del profesionalismo en la administración pública. Debe tenerse en cuenta que la perspectiva profesional es igualmente valiosa para los funcionarios de alta jerarquía y para el personal administrativo y de secretaría. Los cambios y mejoras en el personal de menor jerarquía son, generalmente, de igual importancia que en el personal superior. El orgullo por el buen desempeño, la satisfacción de ser útil y la recompensa del reconocimiento y aprecio públicos, son muy buenos sustitutos del mero goce del poder o de la cómoda rutina.

11. En otros documentos se trata de los medios de asegurar esta capacitación dinámica y refinamiento profesional. Baste decir aquí que la capacitación, ya sea nueva o complementaria, debe relacionarse tan íntimamente como sea posible con las nuevas directrices y orientaciones a seguirse y con las nuevas tareas a iniciarse, sin descuidar su aplicación a las actividades más tradicionales y comunes de la administración.

12. Una segunda revisión necesaria para muchas de las administraciones consideradas en este capítulo, consistiría en la clasificación o reclasificación de cargos. Un servicio civil que se ata por tradiciones bien pierde la adaptabilidad de su sistema de graduación a las exigencias de servicios públicos nuevos o en proceso de cambio, o se entrega a una situación caótica de clasificaciones y nombramientos *ad hoc* que dificultan, si no imposibilitan, un sistema orgánico de reclutamiento, promoción y carrera. Se verá entonces la necesidad de una clasificación nueva que permita la revisión y adaptación constantes.

13. Aunque en otra parte se trata del problema de clasificación, debe insistirse en la necesidad de una cuidadosa selección de los funcionarios para colocarlos en las funciones que sean capaces de desempeñar. En última instancia, el cargo debe determinar el grado del que lo ocupa y nadie debía ser designado para un cargo para el cual le falte competencia y, en tanto sea necesario, antigüedad en experiencia. Sólo se mencionan aquí los problemas inherentes a la estructura de carrera y a los procedimientos apropiados de reclutamiento y promoción; el primero debía ser un elemento inherente a todo buen sistema de clasificación y el segundo puede requerir cambios de mucho alcance en la legislación del servicio civil vigente, o simplemente la aplicación más sistemática de sus principios.

14. Debe considerarse en tercer lugar, la escala de sueldos. La insuficiencia de los sueldos de los funcionarios es un fenómeno casi general, intensificado en muchos países por el proceso inflacionista que casi siempre lleva la delantera a los aumentos de ingresos. Más aún, es muy difícil elevar los requisitos educacionales y de capacitación para los cargos del servicio civil y conservar en el servicio a aquellos que mejor respondan, si no se elevan las remuneraciones satisfactoriamente. Al mismo tiempo, sin embargo, la mejora en los sueldos y en la capacitación debe conducir a un mejor desempeño de los cargos, lo cual a su vez, puede permitir al Gobierno la reducción de personal o la iniciación de nuevas tareas y la creación de nuevos servicios sin un aumento proporcional de personal. La clasificación y la revisión de sueldos deben planearse con sumo cuidado y, de ser posible, no deben aplicarse a granel para todo el servicio civil, sino que primero deben aplicarse experimentalmente en aquellas reparticiones donde los problemas sean menos complicados y donde los cambios encuentren oposición por parte de fuertes tradiciones administrativas y del personal. Sin embargo, deben determinarse de antemano los elementos prin-

cipales de los sistemas de sueldos y clasificación, de tal forma que su aplicación en una escala mayor no requiera un cambio total y completo, sino simplemente aquellos ajustes que el primer experimento haya puesto de manifiesto.

15. Finalmente, donde se va a hacer la reforma debe iniciarse por lo menos el trabajo de organización y métodos para el mejoramiento y simplificación de procedimientos y la racionalización de la estructura institucional. Mejor capacitación, mejor remuneración y mejor reconocimiento del mérito facilitan considerablemente tales mejoras, no sólo porque los funcionarios estarán mejor preparados para sus tareas y comprenderán con mayor claridad el cómo y porqué de la racionalización, sino también porque permitirán al Gobierno aliviar la excesiva centralización de responsabilidad, tan característica en muchas administraciones tradicionales.

16. Si se va a establecer un organismo adecuado para la planificación y ejecución de la reforma del servicio civil, cabe preguntarse en qué parte de la estructura gubernamental debe situárselo. Mucho depende de la división de responsabilidad existente respecto al servicio civil. Si existe un centro del cual emanan las directivas para el servicio civil, por lo menos en parte —digamos, el Ministerio de Hacienda, la Oficina del Presidente, o el Ministerio de Gobierno— convendría desarrollar y robustecer ese centro en vez de establecer una nueva institución. En tal caso, la secretaría para la reforma debe asimilarse o trabajar en la más estrecha colaboración con dicho centro. Si no existe un organismo central bien definido, la secretaría para la reforma puede constituirse en el núcleo de tal cuerpo. Dos condiciones permanecen esenciales: completo apoyo de la autoridad superior, reforzado por la amplia participación de grupos y ministerios en una capacidad asesora o de supervisión, y la presencia de un pequeño pero selecto grupo de funcionarios dedicados exclusivamente a la investigación, preparación de proyectos y supervisión de la ejecución gradual de las nuevas normas y sistemas. Sin esta dedicada guía, no será posible llevar a cabo una reforma de magnitud; y aun con ella, y con la cooperación sin reserva de los ministerios y demás instituciones interesadas, se requerirán varios años de constante e infatigable esfuerzo para completar la tarea.

17. Una vez establecida la organización y los trabajos básicos suficientemente avanzados, el problema de donde iniciar la aplicación de las nuevas provisiones se convierte en un problema de táctica. Deben crearse oportunidades, tan pronto y en una escala tan amplia como sea posible, para la capacitación, aunque parece conveniente por lo menos una concentración parcial en las instituciones donde primero se introduzcan las reformas. Los objetivos más fáciles son posiblemente las instituciones completamente nuevas o departamentos técnicos estrechamente vinculados a directivas nuevas. Esa vinculación servirá naturalmente de estímulo, y su naturaleza técnica los hará más susceptibles al profesionalismo y a la inno-

vación administrativa. Pero nunca debe perderse de vista que la reforma eventualmente debe abarcar a toda la administración y a la larga nada contribuye más a desvirtuarla como la vitalización de ciertas partes frente al estacionamiento continuado del resto de la administración.

II

18. La reforma es mucho más urgente en países sin un servicio civil organizado y consolidado, pero al mismo tiempo mucho más difícil. Debe comenzar a menudo desde los mismos fundamentos: los conceptos del servicio civil como una institución permanente, del servicio civil como carrera, del reclutamiento en competencia abierta y promoción a base de mérito, de los sistemas de capacitación, de clasificación y de sueldos. A menudo no existe, o es muy vaga, la línea divisoria entre los nombramientos políticos y los del servicio civil; si existe relación entre capacidad y cargo, es muy débil. Si existen normas que definan situación, derechos y obligaciones, disciplina, remuneración, jubilación, etc., no están coordinadas y crean conflictos entre sí. La función pública es a menudo una recompensa política, una prebenda para la parentela, un empleo para los que de otro modo estarían desocupados; rara vez o nunca significa una profesión, una carrera. Los sueldos no son proporcionales al grado de responsabilidad y de eficiencia; a menudo son muy bajos para sostener al funcionario y a su familia; los horarios de trabajo son cortos e irregulares; el cargo complementario y otros medios de ingreso son la regla más que la excepción.

19. En tales circunstancias es, desde luego, casi imposible demandar un trabajo definido, coordinado y eficiente del servicio civil. Afortunadamente, es raro el caso en el que la mala organización y los bajos estándares asumen los extremos descritos en el párrafo precedente. Siempre hay ciertas oficinas y ciertos funcionarios que ocupan una situación más definida en la administración; siempre hay sectores donde existe un servicio civil incipiente, ya sea sobre una base tradicional u organizada *ad hoc* para desempeñar funciones requeridas por acontecimientos recientes. En ciertas instituciones conectadas con el Gobierno, pero autónomas en cuanto a personal, como por ejemplo los bancos centrales, la administración de personal puede encontrarse bastante avanzada, mientras que en otros sectores es todavía incipiente. Situaciones como ésta deben ser fomentadas cuando se va a implantar una reforma más general.

20. La reforma del servicio civil en tales países requiere que la misma cúspide del gobierno demuestre firme resolución, al igual por lo menos que en los casos tratados en los párrafos 4 al 17. Si aquí no sabemos temer los obstáculos opuestos por la actitud negativa de la burocracia tanto como en esos casos, hay otras formas de oposición, otros impedimentos igualmente graves a vencerse. La reducción o abolición del favoritismo político, la

introducción del concepto de permanencia, asociado con la aplicación del sistema de mérito, la limitación de nombramientos políticos y de cambios de personal en cada cambio de Gobierno y aun de ministro, todo esto sólo puede asimilarse e incorporarse al sistema poco a poco. Hay sin duda, condiciones políticas que dificultarán —si no han de prevenir— el desarrollo de la imparcialidad y la neutralidad en secciones importantes de la administración. El proceso ha sido lento en todos los países y en algunas administraciones muy avanzadas el número de nombramientos “políticos” es todavía grande. Pero constituiría una falsa concepción pensar, primero, que esa dificultad es igualmente seria en todos los sectores de la administración y, segundo, que la continua presencia de nombramientos políticos en una proporción considerable excluye necesariamente la posibilidad de mejorar la capacidad y el desempeño de los así nombrados. Ni siquiera impide necesariamente la evolución del profesionalismo en la administración en general, aunque es ciertamente un factor dilatorio.

21. Si la reforma del servicio civil se ha de hacer bajo tales circunstancias y si cuenta con el firme apoyo de la más alta autoridad gubernamental, parecería que la necesidad primera es el establecimiento de un organismo o institución central, cuya misión principal sería la creación y desarrollo del servicio civil. La forma que debe tomar este organismo y su ubicación dentro de la estructura gubernamental, dependen en gran medida de esta misma estructura y de las circunstancias de cada caso. En un régimen presidencial debería estar preferentemente bajo el Jefe del Ejecutivo, pero no deben excluirse otras posibilidades. En un régimen ministerial podría estar bajo la responsabilidad del Primer Ministro, bajo la de uno de los otros ministros (el de Hacienda, por ejemplo), u organizada en un ministerio propio. La cuestión de si debe estar sujeta a una dirección unipersonal o bajo una comisión del servicio civil depende, también, de las circunstancias y posibilidades nacionales.

22. Dos factores organizativos, parecen ser, sin embargo, de importancia preponderante. Puede ser decisivo si en las primeras etapas se puede delegar la formación del servicio civil y la introducción de las reformas más urgentes a una o más personas de autoridad, que tengan y conserven una posición de completa imparcialidad respecto al favoritismo y otros intereses políticos, y cuya situación sea tan independiente respecto a cambios políticos como sea posible. La legislación de reforma en sí y a su alcance dependerán, desde luego, de las decisiones de carácter político del Gobierno y del asentimiento político de la legislatura, pero su preparación, y particularmente su aplicación, deben confiarse en lo posible a manos apolíticas. En segundo lugar, es aún más imperativo que en los casos tratados en los párrafos 4 al 17, organizar la cooperación, en base representativa, de los ministerios e instituciones de mayor importancia en el Gobierno y, de ser posible, en el sector privado de la comunidad. Es considerable la persuasión

y poder de convicción que deben ejercitarse paralelamente a la reforma, si se quiere convertirla en la práctica aceptada de la administración y si se quiere que su significación sea completamente comprendida y respetada por todas las partes interesadas y por la comunidad en general.

23. La primera tarea de dicha institución central y del Gobierno sería la redacción —por lo menos en líneas generales— de las normas del nuevo servicio civil. Puede que sea conveniente obtener para los principios de las normas la más alta sanción legislativa, pero no parecería aconsejable aplicarlas respecto a cualquier parte o cualquier funcionario de la administración existente sin antes efectuar por lo menos una selección y una reorganización mínimas respecto a ellos. Aunque es propio en éstos como en los casos tratados en los párrafos 4 al 17 utilizar el mayor número de los presentes funcionarios, después de la capacitación complementaria y de la reclasificación, son de esperarse varios cambios y despidos antes de que convenga otorgar mayor estabilidad. De otro lado, la rotación de funcionarios en tal administración es, como regla general, más intensa que en una administración más asentada, y esto puede ser útil para el cambio.

24. Las otras medidas mencionadas anteriormente. capacitación, clasificación, reasignación de puestos, establecimiento de un sistema de sueldos, revisión de organización y métodos, son tan necesarios aquí como allí. En ciertos aspectos este trabajo puede ser algo más fácil cuando menos tradiciones y costumbres tienen que alterarse. Pero, de otro lado, la base sobre la que se debe construir será mucho más frágil. Además, el problema de la capacitación inadecuada, de las escalas de sueldos inadecuadas y el problema correlativo del escaso personal, tienden a ser mucho más graves en estos países.

25. En vista de estos hechos, la planificación de la reforma del servicio civil, que debe preceder toda decisión o aplicación de medidas, tiene que ser más integral y la introducción de tales reformas tiene que completarse en un número mayor de años, si se quiere obtener resultados prácticos duraderos.

26. Puede hacerse absolutamente necesario en estos países seguir un plan de reforma de cinco o diez años en etapas sucesivas y establecer un fondo especial para financiar el aumento temporal de gastos (desahucio, jubilación forzosa, pago temporal de mayores haberes a un personal muy numeroso, costos especiales de capacitación). El fondo quedaría justificado si logra acelerar las mejoras permanentes y la eliminación del derroche inherente a la mala administración.

27. Además de estas necesidades mayores de un organismo central del servicio civil, de preparación más intensa, de una planificación integral y de un plan de acción detallado, existen aquí los mismos problemas mencionados. Valga repetir la conveniencia de seleccionar ciertas reparticiones o instituciones técnicas para experimentar la aplicación de las medidas; el

hecho de que algunas de esas reparticiones o instituciones cuenten ya con un núcleo de personal más permanente y escogido de manera más sistemática —como la Contraloría por ejemplo— puede influenciar la selección.

28. Observemos, como nota final, que mientras menos sistemáticas y menos adecuadas sean las escalas de remuneración del funcionario, debe estudiarse más cuidadosamente la situación del funcionario tanto en el presente como en su forma futura mejorada, dentro del marco social y económico del país con vistas a los standards educacionales requeridos y en relación con consecuencias financieras. Este puede ser el problema más difícil, en sentido técnico, en casos donde el sistema existente, o la falta de un sistema, ofrece pocos puntos de partida para buscar la solución. La popularidad de la reforma puede, además, quedar temporalmente dañada si ha de afectar primero a los servicios que producen ingresos como un medio de financiar su inevitable costo. En última instancia, sólo el mejoramiento de las cualidades éticas del servicio público ha de convencer a todos de la necesidad de la reforma.