



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION

Instituto de Economía, Administración
y Contabilidad de Haciendas Públicas

Selección de Temas sobre Administración Pública

TOMO III

Organización y Métodos
y
Administración del Personal

MONTEVIDEO
1958

I N D I C E

	Págs.
Prólogo	5
Experiencia Argentina en Organización y Mé- todos para el Mejoramiento de la Admi- nistración Pública.	
Por J. C. Rodríguez Arias	7
En Torno a la Administración del Personal.	
Por Lucien Talloen	31

PROLOGO

El Instituto de Administración y Contabilidad de las Haciendas Públicas, de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, recoge en esta publicación dos trabajos relacionados con temas de verdadero interés para los estudiantes de los Cursos Superiores de la Facultad.

Las finalidades de "organización y métodos" en la administración pública consisten, según Laberge, en lograr la máxima eficiencia en los diversos aspectos de la labor del Gobierno.

Estos fines se obtienen mediante la aplicación continua de métodos científicos.

Siguiendo a Laberge, "organización y métodos" actúa en forma permanente como asesor de los jefes de la administración, en todo lo relativo a la forma cómo deben ser agrupados y distribuidos los funcionarios; delimita funciones, implanta trámites y procedimientos y distribuye espacios y materiales, de manera tal que los servicios a rendir sean aumentados y su costo reducido.

Es cada día más reconocida la necesidad de crear divisiones de "organización y métodos" con la finalidad de realizar estudios destinados a tener una administración pública mejor y menos costosa, según la expresión de Garvey.

En torno al problema de la administración del personal afectado a los servicios públicos, la clasificación de cargos constituye la base esencial para una eficiente organización administrativa, en todos sus aspectos.

Teniendo en cuenta la importancia que el estudio de los temas mencionados tiene para la administración pública, el Instituto ha creído útil la difusión de los trabajos de dos especialistas de las Naciones Unidas: el Señor Julio C. Rodríguez Arias y la Señorita Lucien Talloen. Ambos trabajos han sido publicados en la Revista Internacional de Ciencias Administrativas.

La Dirección.

EXPERIENCIA ARGENTINA EN ORGANIZACION Y METODOS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

por J. C. RODRIGUEZ ARIAS

Consultor en Administración Pública de las Naciones Unidas

ADVERTENCIA. — El autor estima que un relato objetivo de las vicisitudes y de los obstáculos que retardan el establecimiento permanente de un sistema de organización y métodos en la Administración Civil de su país —como asimismo algunas reflexiones sobre los éxitos logrados en ese campo—, pueden ser útiles para la apreciación general del problema de la racionalización administrativa en otros países, particularmente en América latina, aprovechando al efecto las facilidades que la “Revista Internacional de Ciencias Administrativas” ofrece para promover en esta materia el intercambio de experiencias y conocimientos de los funcionarios públicos.

I. SINTESIS DE LA LABOR REALIZADA HASTA EL PRESENTE.

El día 6 de octubre de 1824, a poco más de ocho años de la declaración de la Independencia Nacional, el presidente Las Heras, por decreto número 1756 de ese año, señaló por primera vez en forma orgánica la necesidad de realizar en este país un esfuerzo sistemático para resolver las dificultades y los errores producidos en la Administración Pública por la falta de conocimientos de su personal, e indicó la conveniencia práctica de que el propio Gobierno provea los medios indispensables para la formación técnica de sus empleados, a fin de que éstos puedan alcanzar un adecuado nivel de preparación para atender con eficacia las funciones a su cargo.

Desde entonces, poco es realmente lo que se ha logrado en este campo, no obstante los esfuerzos aislados de algunos gobernantes y profesores que se preocuparon personalmente por mejorar la función pública y perfeccionar y modernizar los organismos y procedimientos de la Administración del Estado.

Cabe destacar, por su jerarquía, la labor científica y docente de profesores como Rafael Bielsa y Juan Bayetto, especializados en Derecho Ad-

ministrativo y Contabilidad Pública, respectivamente; los trabajos de la Comisión de Racionalización de la Administración Nacional (1933-1935), dirigidos por H. Beccar Varela y Pedro d'Hers; las deliberaciones del Primer Congreso Argentino de Racionalización Administrativa Pública y Privada, dirigidas por J. López Zavaleta y Jacobo Wainer, y la labor de la Dirección Nacional de Racionalización (1951-1956) y del Primer Congreso Nacional de Administración Pública (1954), en el que participaron 150 funcionarios técnicos del Gobierno federal, de provincias y de algunos municipios del país, los que presentaron más de 200 trabajos de interés que fueron publicados en cuatro volúmenes en 1955.

El *Boletín de Racionalización Administrativa*, publicado mensualmente en los años 1954 y 1955, es igualmente digno de mención, como asimismo la Cátedra de Ciencia de la Administración organizada y dirigida en la Universidad de Cuyo (Mendoza) entre los años 1940 y 1945. Corresponde citar igualmente, por sus esfuerzos para realizar algún adelanto en esta materia, a la Dirección de Suministros del Estado y a la Contaduría General de la Nación, aunque, repito, todos estos trabajos, publicaciones y cátedras, no han podido aún vencer ni la indiferencia o el escepticismo de las personas ni la resistencia de los hechos, no habiéndose adelantado otra cosa más que ahondar las preocupaciones de los hombres responsables y conscientes de la importancia enorme que tendría para el país mejorar económicamente los rendimientos del servicio público civil (1).

De toda esta acción, todavía dispersa y esporádica, en cuanto se refiere a la Administración Civil, la que más cerca estuvo del éxito en su objetivo de establecer normas y orientaciones técnicas permanentes para lograr un mejoramiento sistemático de la Administración, fue sin duda la labor cumplida por la Dirección Nacional de Racionalización, labor que actualmente se continúa a través de una oficina de Organización y Métodos dependiente de la Presidencia de la República.

En sus poquísimos años de existencia, pues sólo comenzó a funcionar como órgano técnico a mediados de 1952 y prácticamente terminó su labor a fines de 1955, la Dirección Nacional de Racionalización contribuyó en dos formas a resolver este grave problema:

1) elaborando normas básicas y principios generales de orientación práctica, a ser aplicados por los ministerios, con los cuales coordinó su acción técnica a través del *Consejo Nacional de Racionalización* y de los

(1) La Administración Militar merece un capítulo aparte, pues ciertamente ha logrado un alto grado de eficiencia, con cuadros orgánicos, planteles, procedimientos y manuales dignos de imitar en el servicio público general. Para esto la función militar cuenta con Escuelas adecuadas, disciplina, sentido de la jerarquía e insobornable espíritu de servicio.

Es curioso anotar sin embargo que, en países nuevos como éste, gobernados durante generaciones por militares, no siempre se traducen sus experiencias en una mejora orgánica de la Administración Civil.

servicios de racionalización y auditoría interna (de los ministerios), servicios que fueron creados en 1954 a su propuesta; y

2) con su aporte científico, de difusión e información sobre problemas de la Administración Pública actuando al efecto mediante la publicación de su *Boletín* mensual y ejerciendo la dirección permanente del Consejo Nacional de Racionalización y del Congreso Nacional de Administración Pública, habiendo organizado la primera reunión de este último cuerpo en marzo de 1954.

La Dirección Nacional de Racionalización logró en lo fundamental la aprobación de tres decretos básicos: El 21.119/53, por el que se crearon los servicios de racionalización y auditoría administrativa interna en los ministerios, en correlación con el Consejo Nacional de Racionalización (como órgano central) y se estableció un plan técnico sobre las tareas a cumplir en este terreno. El 15.650/54, que dispone una estructuración simplificada de los servicios de los ministerios y aprobando reglamentos básicos sobre ingreso en la función pública, sobre normalización de materiales y elementos de uso común en la Administración Pública, sobre racionalización y economía del trámite administrativo y sobre uso de automotores de propiedad del Estado. Este decreto también fijó algunas normas importantes para servir de base a la estructuración de la carrera administrativa. Y finalmente, el decreto número 12.667/55, que establece definiciones y normas para fijar y distribuir las jerarquías en relación estricta con las funciones (misión) a cumplir por cada organismo, simplificando las estructuras de cada sector, con denominación y autoridad precisas, para terminar con la anarquía entonces imperante a este respecto.

Logró instituir asimismo el procedimiento de las *circulares de racionalización*, para dar instrucciones generales (métodos) de aplicación en toda la Administración del Estado, sobre distintos aspectos de su funcionamiento, y dictó algunas normas para crear un Fichero permanente de expertos en problemas administrativos, inventario de funcionarios técnicos que hubiera sido muy útil pero que todavía no llegó a concretarse.

Sólo han podido ser cumplidas hasta el momento las tareas previas para el desarrollo de un programa permanente y sistemático —independiente de toda presión o influencia política—, encaminado a la formación de una conciencia técnico profesional del funcionario público, y consecuentemente las necesarias para la difusión efectiva de los conceptos básicos de la Ciencia de la Administración, cuya enseñanza comenzó Bielsa en la Universidad del Litoral (Rosario) y pudo continuar en la Universidad de Cuyo (Mendoza) al organizar en 1940/45 la primera cátedra del país que trató de desarrollar esta materia desde el punto de vista de las ciencias políticas y económicas.

Sin embargo, la acción señalada en este punto dió hasta el momento buenos frutos, si se tiene en cuenta el clima inicial de desinterés y subestimación general de estos métodos para resolver los problemas adminis-

trativos, y logró materializar una realidad con el debido impulso de las autoridades del Gobierno puede permitir en un futuro próximo la formación del necesario sentido profesional y de la conciencia administrativa del funcionario público, consolidando en el país ese “estado de espíritu” que es fundamental para que la racionalización pueda verdaderamente existir y tener valor.

II. DEFICIENCIAS E IMPEDIMENTOS QUE RETARDAN LA APLICACION DE UNA TECNICA ADMINISTRATIVA EN LA ORGANIZACION Y LA GESTION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Hay causas profundas que en todos los países del mundo han retrasado y aun impedido el desarrollo de la técnica administrativa aplicada al servicio público, y son muy pocos los países donde puedan observarse el funcionamiento de una Administración Pública perfeccionada (simple, económica, eficaz, atenta y objetiva), pues en todos los casos el factor humano impregna (positiva y negativamente) el quehacer burocrático, sin haber sido, salvo excepciones, adecuadamente preparado para la importante tarea de servir al prójimo. Prueba de estos defectos y miserias las numerosas obras de la literatura universal que de un modo u otro han ridiculizado al burócrata embrollador, haragán o indiferente, pedante o venal, y a los malos políticos, únicamente interesados en grandes y complicadas organizaciones para servir a su partido o a su propio beneficio personal.

En este apunte me refiero sólo a causas menos generales y más directas, que interesan de manera inmediata al campo del trabajo administrativo, esto es, la labor diaria de cientos de miles de empleados e incontables oficinas y servicios públicos de mi propio país, aunque no dejo de pensar en muchos otros países, al Norte y al Sur, que ofrecen una fenomenología administrativa similar.

En primer lugar, hablando en términos generales, puede observarse que en los empleados de Gobierno no predomina el sentido profesional de la función pública que desempeñan, no pudiendo hablar de una carrera administrativa con la que guarden una vinculación social y económica definida y estable.

La formación de esta conciencia y sentido profesional se subestima y descuida lamentablemente, salvo los sermones y buenos consejos que —esporádicamente— algunos políticos se preocupan por agregar a sus discursos de circunstancias, en las grandes ocasiones.

Un inconveniente a este respecto ha sido, y es, la falta de una doctrina (técnica) sobre orgánica administrativa; el abandono de las universidades en la enseñanza de esta materia y consecuentemente la ausencia de una

documentación científica para su consulta. En este punto se ha hecho algo, pero limitado al esfuerzo personal de muy contados “teóricos” (2).

Hay aquí tres campos de estudios y desarrollo técnico que, por lo mismo, han progresado muy poco:

a) *La organización administrativa*: estudio de los problemas relativos a la misión, estructura, coordinación, reglamentación y control de las funciones administrativas y, en particular, de los sistemas y normas que, sin perjuicio de la necesaria flexibilidad técnica y económica (es decir, autarquía), aseguren el principio esencial de unidad de acción del Gobierno.

b) *La economía administrativa*: estudio de la racionalización de los trámites, procedimientos y elementos de la actividad administrativa propiamente dicha, con el objeto de propender a la gestión económica de los servicios y a la racionalización de los recursos, los bienes y medios materiales correspondientes, para que se cumpla el principio de eficacia en la Administración.

c) *Los estudios del Personal*: consideración de los problemas que conciernen a la carrera administrativa, el reclutamiento, formación, capacitación, selección, relaciones y obligaciones y derechos de los empleados del Estado, con el fin de llevar a la práctica las normas específicas que corresponden al Servicio público.

En todo esto es aún necesario combinar el sentido y fin del reglamento administrativo con el propósito y condiciones económicas de la acción del funcionario, que debe moverse siempre dentro del marco legal, pero con la discrecionalidad y diligencia adecuadas a su misión de servicio de interés o utilidad general.

El principio jurídico básico en esta materia establece la necesidad de que la administración y el gobierno (los órganos respectivos) no excedan en su estructura, misión y funciones, lo establecido por la ley. Por eso la doctrina administrativa debe nutrirse de la Constitución, siendo tarea principal de la racionalización luchar contra las “excrecencias administrativas” y evitar el desarrollo de vicios contrarios a la utilidad pública, neutralizar los abusos de la burocracia, considerando que esos vicios afectan a la economía del Presupuesto (aumento innecesario de los gastos públicos), y que asimismo enervan las energías de la actividad económica de los administrados con establecimientos o autoridades de fomento, de control, de producción o de comercio de organismos estatales que no son indispensables, que importan la promoción de un clima de desigualdad (contrario

(2) Bielsa, por ejemplo, ha ayudado inmensamente a desarrollar y precisar en este país los principios del Derecho Administrativo. La labor de este autor es particularmente notable pues ha permitido crear aquí las bases jurídicas (normativas y formativas) para edificar una Administración responsable y bien estructurada.

En Política y Economía Administrativa, apenas se ha podido empezar a hacer alguna cosa.

a la ley), de privilegios o de monopolios, o son meras duplicaciones de esfuerzos que a la postre desnaturalizan o debilitan la acción constructiva de los individuos.

En nuestro país éstos ya han demostrado que saben hacer las cosas si no se obstaculiza su acción creadora (productora) con trámites interminables e intervenciones de multiplicidad de autoridades que con diverso criterio a veces pretenden decidir sobre un mismo asunto sin acertar a resolverlo con la rapidez y eficacia que requiere la materia económica, lo que en definitiva no produce sino desconcierto, inactividad y pérdidas irre recuperables en el dominio de las energías económicas del país.

En el *Boletín de Racionalización*, citado, se trató de promover la formación y difusión de una doctrina científica en materia de organización y métodos administrativos; pero todavía no ha podido completarse este trabajo con el desarrollo combinado de una teoría jurídico económica aplicable a este campo, para compenetrar a las autoridades (funcionarios ejecutivos) y a los administrados que lo que en el fondo se busca es evitar las deformaciones y los excesos del órgano administrativo, cuya acción debe corresponder estrictamente a los fines del servicio ⁽³⁾, tal como ellos fueron establecidos por la Constitución y las leyes.

Otro elemento que ha contribuido a desorientar y que ha retrasado la aplicación de la técnica administrativa es la concepción que pretendió limitar los alcances de la racionalización a una mera etapa de la planificación, concebida ésta más como estatuto legal y político que como programa de acción de los propios administrados.

Es importante llegar a una etapa evolutiva en la cual se combine efectivamente el principio jurídico institucional con el económico en una administración democrática ordenada, responsable y eficaz, sin que para ello los gobernantes entiendan que es necesario oprimir o ahogar las energías individuales, ya que la racionalización no es un proceso ni siquiera una manifestación de totalitarismo, en el que el Estado (comunista o fascista) lo es todo, sino al contrario: una limitación a los excesos de la burocracia y a los feudos del burócrata que siendo empleado público se considera un fin en sí mismo y olvida sus obligaciones de servicio.

De ahí la importancia primordial de educar e instruir al funcionario, que debe comenzar por conocer los factores del desarrollo y progreso del país y valorar los esfuerzos y dificultades de los hombres de empresa y de todos los que trabajan y producen. Por educación, el funcionario debe estar convencido asimismo que su misión en la vida es también de producción y no solamente de consumo, pero para ello debe compenetrarse profundamente del significado y valor de la noción de utilidad e interés público.

(3) Tratándose sólo de los que debe prestar el Estado porque no pueden ser realizados directamente por los particulares.

Además de la falta de preparación adecuada de la mayoría de los empleados, es también un obstáculo el desconocimiento de algunos altos funcionarios en lo que concierne a los problemas de la Ciencia de la Administración —e inclusive del Derecho Administrativo—, refiriéndonos sobre todo a los principios de orgánica, procedimientos y métodos, administración del personal y del material, planeamiento, presupuesto, economía administrativa, previsión, relaciones públicas y humanas, etc., ello como consecuencia, en muchos casos, de la escasa compenetración y colaboración de la Universidad en estas materias y de la falta de un centro adecuado para promover la investigación y capacitación especializadas.

En algunos casos, v. gr., en la Dirección de Impuestos y en la Policía, se realiza con éxito la capacitación “en servicio”; pero esta feliz iniciativa todavía no ha podido llevarse al terreno de la Administración general, donde hace mucha falta.

No obstante los congresos de racionalización y administración celebrados, en los que participaron activamente muchos funcionarios interesados, falta además un centro de información técnica e intercambio de experiencias, que hubiera favorecido la oportuna aplicación de muchas recomendaciones valiosas.

El número excesivo de empleados atenta por supuesto contra el deseo de mejorar su nivel o índice de preparación técnica y contra excelentes disposiciones que a veces se adoptan para establecer una buena administración de personal: distribución adecuada de los planteles, de los espacios o lugares de trabajo, de las máquinas y útiles de oficina; aplicación de un régimen disciplinario estricto; de una retribución conveniente, etc.

Igualmente es un obstáculo la discontinuidad y falta de método y homogeneidad de las disposiciones o normas, establecidas de tiempo en tiempo, en forma contradictoria y a menudo sin determinar la responsabilidad de las autoridades ejecutivas correspondientes. Por ejemplo, en 1933-34, con respecto a las excelentes recomendaciones de la Comisión presidida por los doctores Beccar Varela y d’Hers, no se adoptó luego un plan de acción que se concretara siquiera en una mejor difusión de los conocimientos que en esta materia deben tener los funcionarios públicos, particularmente los jefes; y salvo algunas medidas aisladas del Ministerio de Hacienda y de algunas reparticiones ejemplares en aquel entonces, como el Banco Central y Réditos, y de los trabajos presentados al Congreso de Racionalización en 1938 y 1942, poco se logró en los últimos veinte años anteriores a la creación de la Dirección Nacional de Racionalización.

La falta de independencia de los organismos encargados de promover y dirigir la acción oficial en esta materia, fue otro inconveniente serio. Por ejemplo, la subordinación de la Dirección Nacional de Racionalización al sistema administrativo burocrático de un Ministerio, debiendo por tanto limitar sus posibilidades de acción por falta de autoridad y prestigio propios en este campo. El éxito o el fracaso de una acción así queda siempre

vinculado indisolublemente al prestigio moral y a la influencia o fuerza personal de un ministro en el Gabinete o en el Gobierno, virtudes de las que depende antes que del propio mérito de las normas o de las recomendaciones técnicas que aquel organismo pueda producir, las que se aplican o no según sea el interés político de los demás ministros y de las autoridades ejecutivas en general.

Así los programas de acción han quedado influenciados forzosamente por objetivos de carácter general (del Gobierno), restándose fuerza a los aspectos o propósitos estrictamente técnicos, que aparecen subordinados sin necesidad.

Tampoco ha podido concretarse un plan de coordinación de medidas o normas de racionalización con la acción indispensable destinada a capacitar al funcionario, pues poco se ha hecho en este campo para incrementar los conocimientos técnicos que ofrezcan un servicio de entrenamiento honesto y objetivo.

La ausencia de una íntima y permanente coordinación de las medidas de organización y métodos (racionalización) con el trabajo de la Oficina del Presupuesto (Dirección General de Finanzas), ha sido otro importante factor de retraso. La utilización del Presupuesto (preparación, clasificación, etc.) como base permanente de análisis administrativo (de las estructuras y de las funciones) sería un excelente medio para el desarrollo de una política administrativa con el propósito de lograr eficiencia y economía en los servicios públicos y en la maquinaria del Gobierno. En el Congreso de Administración Pública realizado en Mendoza en 1954 se recomendaron interesantes medidas en tal sentido.

También conspira contra estas mejoras la premura o impaciencia de algunos jefes por obtener resultados inmediatos en una materia como ésta, que requiere preparación sistemática, método, coordinación y sobre todo perseverancia y paciencia hasta lograr que se difundan y consoliden los principios científicos que deben ser previamente asimilados por los funcionarios encargados de su aplicación cotidiana.

Vinculado a todo ello se ha observado el fracaso de la racionalización *por decreto*, no habiéndose ensayado sino en una mínima escala la racionalización *por instrucciones* y/o manuales de trabajo.

La inestabilidad de los cuadros administrativos y también de las personas, sobre todo en los altos cargos, aun inclusive en los técnicos, ha retrasado institucionalmente el establecimiento de la Carrera administrativa o del bien llamado Servicio civil ⁽⁴⁾ y ha determinado por consecuencia la frecuente desorganización de equipos y la pérdida de experiencias que no se continúan y que podrían haber dado buenos resultados si se capitaliza-

(4) Esto parece que podrá remediarse a breve plazo en nuestro país gracias a la aplicación de un excelente proyecto de "Estatuto del funcionario público", que se encuentra a estudio del nuevo Gobierno.

ran con el tiempo y no tuvieran que repetirse cada vez, ensayándose de nuevo desde el principio, con direcciones y criterios distintos, la solución de viejos problemas administrativos.

Por supuesto, debe tomarse en consideración que es ésta una enumeración incompleta de las condiciones y de los factores que de un modo u otro retardan el progreso de la técnica administrativa en el país; pero de su lectura quizás pueda extraerse una idea aproximada de los principales obstáculos, advirtiéndose que la mayoría de ellos, por lo menos los más importantes, pueden transformarse fácilmente en elementos positivos, desechándose los factores subjetivos, las dudas y el escepticismo, que afortunadamente son apenas superficiales y no representan el verdadero espíritu de esta joven y pujante Nación.

III. BENEFICIOS OBTENIDOS. CAMPO DE ACCION FUTURA. ALGUNAS SOLUCIONES ENSAYADAS PARA LOGRAR EL MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS. ORIENTACION QUE PUEDE DARSE A ESTOS TRABAJOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

No todo es desencanto y escepticismo sobre los resultados de este arduo intento por mejorar la Administración Pública, limitar los abusos de la autoridad, aventar recelos y mitigar el cretinismo maligno de la burocracia.

A pesar de lo poco que ha podido hacerse, los beneficios ya alcanzados son promisorios y no dejan lugar a dudas sobre la posibilidad de lograr ventajas en este campo. Como en la selva, se trata de luchar contra la maleza con un puñado de hombres cuyo brazo debe golpear incansable y metódicamente.

Esto ya se ha comprendido y se han dado los primeros pasos para la formación y el entrenamiento de ese pequeño ejército de técnicos especialistas. Se ha comprendido igualmente, tanto en las altas esferas del Gobierno como en el nivel medio de los funcionarios ejecutivos, que estos hombres encargados de llevar adelante un programa de organización y métodos en la Administración Pública son dignos del mayor respeto y consideración, tanto por la naturaleza de su tarea —que no es fácil— cuanto por su preparación especial de soldados de vanguardia, expuestos a toda clase de espinas y de ácidos y a la vigorosa reacción vegetativa, asfixiante, de la selva, que se ve crecer de continuo y para cuya limpieza y aprovechamiento es preciso luchar con tino, sistemática y silenciosamente.

Estos son técnicos de formación muy peculiar, que deben constituirse en un equipo para la lucha, también peculiar, contra el virus de la ineficiencia que se nutre y regodea en el seno de la burocracia.

No me refiero a los héroes de brillante espada y armadura, que al favor de una influencia política —en un momento dado, con un gobierno

deseoso de progreso— encuentran apoyo y fuerza para dar un golpe de efecto feliz, disponer una medida de orden o limpiar una porquería en un rincón cualquiera de la Administración. Eso es bueno y muy plausible, pero es efímero, como el héroe y su influencia.

Por haberlo casi conseguido en este país, sería preferible que se definiesen las condiciones necesarias para la formación de los técnicos en racionalización, como hombres discretos, sin brillo ni influencia, sin espada ni armadura, cuya misión no es combatir enemigos exteriores sino vicios y malezas de la propia casa, donde para sostener la bandera debe luchar uno con demagogos del propio país e incluso consigo mismo.

Estos hombres discretos son los que luchan eficientemente si pueden sostenerse en su línea de combate. Cuando han sido bien preparados, en lo moral e intelectual, de ningún modo los ataca ni el virus de la ineficiencia ni los vicios enervantes de la selva. Generalmente pierden terreno sólo cuando no son sostenidos por aquéllos que debieran hacerlo desde arriba, los que a veces hasta permiten que el resentimiento y la venganza de la burocracia los apuñale por la espalda.

Esta etapa ha sido superada en mi país, donde ya podemos palpar ciertos beneficios obtenidos en este campo. Algunos de ellos han sido enumerados en un punto anterior al hablar de la labor cumplida, que en lo fundamental se reduce a una definición del programa a realizar, lo que ya es bastante si se tiene presente cuán pocos elementos han podido conjugarse para esta obra de romanos.

Quizás parezca poco decir que “sabemos lo que queremos”; pero en esta materia esto es muy importante.

Hemos dado también algunos pasos en el terreno de las definiciones y de la orientación práctica del programa de racionalización a cumplir, de modo que además sabemos “cómo lograr lo que queremos”.

Nuestro problema es el cuándo y el dónde, cuya determinación excede desgraciadamente la responsabilidad de los técnicos.

La nuestra es una lucha muy especial, que debiera tener facultades especiales para desenvolverse autónómicamente; pero es éste un largo camino que apenas hemos empezado a recorrer.

Es ya un buen principio para los técnicos saber qué es lo que se necesita y cómo podría conseguirse, para seguir adelante, en una cruzada contra la ineficiencia, el caciquismo, la pedantería, el cretinismo y el resentimiento disolvente de los burócratas y de la burocracia.

No se deberá pecar de escepticismo enervante en esta lucha; pero tampoco de idealismo sentimental, al extremo de creer que es posible o siquiera conveniente que el “proceso de tecnificación” de la Administración Pública llegue a separar o independizar la función pública administrativa de la función política, ya que por principio constitucional la “técnica de la ejecución” no debe ignorar la dirección gubernativa, o los im-

pulsos gubernativos —particularmente aquellos que tienen su origen en la representación democrática—, pues lo contrario sería actuar sin sentido realista y útil a los fines del interés general.

Teniendo en cuenta las soluciones ensayadas y la experiencia recogida ¿Cuál es, pues, la orientación que podría darse a los trabajos o servicios técnicos destinados a promover mejoras en la Administración?

En primer lugar ¿Cuál es el problema?

Lo hemos definido al fundamentar y proyectar la creación del *Servicio de Asesoramiento y Estudios Técnicos en Administración Pública* (SAETAP), puesto a consideración de la Presidencia.

Como dijimos entonces, de lo que se trata es de resolver dos importantes y urgentes problemas de la Administración del Estado:

1) El alto costo y enorme peso de la burocracia en relación con la renta nacional, y el engorro y complicación extremos de los organismos y de los procedimientos administrativos, cuyos excesos asfixian y enervan las actividades productivas de la población del país, y

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

En el punto inicial de este ensayo ya señalamos que para la solución del primer problema se han dado en este país algunos pasos bien definidos, aunque aplicados de manera todavía tímida e inorgánica. Entre ellos debe recordarse a la *Comisión de Racionalización de la Administración Nacional*, el *Primer Congreso de Racionalización Administrativa Pública y Privada* y la acción de la *Dirección Nacional de Racionalización*, la actuación del *Consejo Nacional de Racionalización* y los trabajos del *Primer Congreso Nacional de Administración Pública*, además de la creación de los servicios de racionalización y auditoría interna de los ministerios, en coordinación con la Dirección Nacional de Racionalización (Decretos 21.119/53 y 15.650/54), con la idea de facilitar la aplicación de principios generales sobre organización y métodos que el órgano central pudiera ofrecer a los ministerios mediante decretos normativos, circulares, instrucciones, manuales, etc.

Se ha previsto que esta acción debe intensificarse en el futuro perfeccionando las anteriores funciones de la ex-Dirección Nacional de Racionalización (5) mediante el establecimiento de un órgano como el proyectado SAETAP, u otro similar, complementando las tareas normativas con las de un equipo técnico de asesoramiento (asistencia técnica nacional) para servicio del Estado en cualesquiera de sus dependencias, incluso en el interior del país, provincias, municipios, etc.

Estos trabajos deberían realizarse con el propósito de evitar duplica-

(5) Estas funciones han sido provisionalmente resumidas en una oficina de Organización y Métodos en la Secretaría General de la Presidencia.

ciones innecesarias de gastos y de estudios difíciles de realizar por parte de las distintas entidades públicas, mediante un sistema de cooperación e intercambio de experiencias, observaciones y documentación que el SAE-TAP puede acumular en esta materia para uso de todos, facilitando la solución de problemas similares que interesan a la mayor parte de los organismos existentes o a crearse en el país (6).

El segundo gran problema —falta de capacidad y de vocación del personal del servicio civil— es sin duda el más serio y desgraciadamente el más descuidado. Por aquí debería empezarse para resolver de raíz las deficiencias anotadas, formando en primer término jefes capaces y dignos de respeto.

Como ya hemos dicho, el índice de preparación del personal es pobre, en cualesquiera de los niveles que se consideren, y frecuentemente su capacidad y comportamiento son absolutamente inadecuados para la función pública.

El principal culpable es y ha sido siempre el Estado empleador y el régimen y las costumbres políticas, aunque también ha conspirado contra la calidad el excesivo número, que ha impedido la remuneración, las instalaciones y el control adecuados.

Como quiera que sea, el problema existe y puede calificarse de grave, por lo que no hay más remedio que encararlo y encararlo bien, conforme a la experiencia que ya se tiene en el país y atendiendo a las recomendaciones de la experiencia de otros países que también han decidido atacar este mal, tratando por lo menos de impedir la difusión de sus efectos.

Afortunadamente tenemos una buena base de solución. Nuestro personal es sano, es inteligente y por lo general bien dispuesto al progreso.

Con buenos jefes, en los distintos niveles, este problema no tendría importancia en nuestro país.

Por eso tenemos que empezar desde arriba. En los últimos quince años, por diversas razones, la Administración Pública se ha “descapitalizado”, ha perdido muchos de sus mejores funcionarios técnicos. Hay que reconstruir esto urgentemente. Quizás es necesario empezar hoy mismo, porque hay que formar nuevos jefes. Los que se fueron difícilmente vuelven y además ya no serían bastantes.

Además hay que promover la capacitación del personal de nivel medio e inferior, desde el jefe de sección hasta el ordenanza.

Alguien tiene que ocuparse de estudiar todo esto, con objetividad y con independencia técnica, para dar normas, proyectar los planes y programas, asesorar y supervisar los cursos y también proveer el material didáctico necesario.

(6) En este aspecto el SAETAP comprendería servicios similares a los que realiza la “Public Administration Clearing House” en los Estados Unidos.

Para este trabajo la Universidad no es suficiente ni está en condiciones. De lo que se trata no es de formar personal para el ingreso, tarea que sí podría corresponder a la Universidad en cuanto a la formación de las nuevas generaciones de futuros hombres de Estado, sino de capacitar al personal en servicio. El problema es este: hay demasiado personal actualmente en la Administración Pública y además es incompetente.

Por otro lado, la Universidad tiene un carácter específicamente académico, y no está en contacto directo con los problemas prácticos ni posee los elementos de trabajo de la propia Administración. ⁽⁷⁾

La acción de los jefes es también deficiente a veces por falta de preparación para dirigir y para general desconocimiento de los principios que rigen las relaciones públicas y humanas.

El primer paso que deberíamos dar para realizar un programa de acción sistemática en esta materia es, pues, la creación de un instituto (servicio) central, dentro de la propia Administración y al nivel del Ejecutivo — es decir, equidistante de los ministerios — y organizado como unidad independiente, dentro de lo posible, para cumplir las tareas previas de formulación e irradiación de los principios y normas básicos que es imprescindible adoptar en toda la Administración para encauzar la lucha contra la burocracia, la ineficiencia, el derroche y el obstruccionismo, con el fin primordial de liberalizar la intervención del Estado en el orden económico social, ajustándola a lo esencial para el cumplimiento de lo prescripto por la Constitución y las leyes del país.

Esta tarea fundamental supone la adopción de normas de coordinación de la acción de este órgano central con la de los ministerios y demás entidades públicas (especialmente la Dirección General de Finanzas: Presupuesto); el asesoramiento periférico necesario para facilitar la aplicación de los nuevos métodos hasta en el último rincón de la Administración; la investigación científica (objetiva) de los problemas y, sobre todo, la capacitación de los jefes y altos funcionarios del Estado, que imprescindiblemente necesitan realizar de tiempo en tiempo — como lo hacen a menudo altos jefes militares — cursos superiores de “entrenamiento en servicio”, cursos que también deberían estar a cargo de este órgano central, donde pueden concentrarse documentación, observaciones y experiencias valiosas, y desde donde se irradiarían luego, hacia abajo, las normas e instrucciones, programas y manuales, que permitirían realizar a su vez otros cursos de entrenamiento para funcionarios inferiores, jefes de sección, etc., en los propios ministerios, de acuerdo con sus necesidades específicas.

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

(7) Sobre esto es importante tener en cuenta las conclusiones del *Seminario Internacional sobre Administración Pública*, celebrado en Montevideo en octubre de 1955, conclusiones que, agregadas a nuestra experiencia y al consejo aportado por expertos de las Naciones Unidas, sugirieron la proposición del SAETAP.

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

b) proponer al Poder Ejecutivo las normas de dirección, programación y coordinación necesarias para el desarrollo de cursos de capacitación del personal de nivel medio e inferior en servicio en los ministerios y demás entidades de la Administración nacional;

c) realizar cursos de capacitación y perfeccionamiento para altos funcionarios de la Administración Pública, al nivel de postgraduados universitarios;

d) realizar y estimular investigaciones y análisis sistemáticos sobre problemas de la Administración Pública, con el objeto de promover su solución técnica racional;

e) promover entre los funcionarios y entidades públicas el intercambio y difusión de conocimientos y de técnicas y métodos modernos de organización y procedimiento administrativo;

f) organizar y mantener cátedras o seminarios especializados, conceder becas y organizar el intercambio de expertos y de trabajos y publicaciones sobre problemas administrativos, como una forma de acción directa para el progreso de las investigaciones y la aplicación de las técnicas modernas en materia de Administración Pública;

g) organizar cursos de capacitación y perfeccionamiento en Administración Pública para postgraduados universitarios, funcionarios o no, que se inscriban privadamente y den cumplimiento a los requisitos y condiciones que a ese efecto establezca el SAETAP;

h) colaborar con los organismos de la Administración nacional, provincial y municipal del país, y eventualmente con los gobiernos de los países vecinos si así lo solicitan en la realización de los programas de asistencia técnica que en estas materias se aprueben o convengan con o sin participación de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y demás organismos internacionales;

i) coordinar su acción, y colaborar con los institutos universitarios, colegios y asociaciones científicas del país y del extranjero, en cuanto pueda ser útil a los fines del intercambio y difusión de experiencias y conocimientos en la materia.

Debo destacar que el método adoptado para los cursos de entrenamiento propuestos es el mismo que se cumple desde hace algunos años en la *Escuela de Administración Pública de América Central* (ESAPAC), método que estimo daría excelentes resultados también en nuestro país.

Una acción importante que será necesario cumplir tan pronto como se pueda es el inventario de los organismos, entidades y oficinas públicas existentes, fichando, para el posterior análisis crítico de cada uno de ellos,

la misión que cumplen o deben cumplir de acuerdo con la ley que les dió origen; las funciones y tareas internas correspondientes; la estructura orgánica adoptada; el plantel de personal que utilizan; su presupuesto de gastos e inversiones (costo), y todo otro dato que el investigador estime oportuno recoger para caracterizar las distintas unidades administrativas y determinar su verdadero grado de importancia y pertinencia. Hay mucha confusión, duplicación y superposición de funciones y de jerarquías que podrían revelarse con este sólo trabajo, cuya definición sería de mucho interés para el análisis del Presupuesto General de la Nación y para la realización de un programa conjunto de economías y racionalización de la Administración Pública. Esto sobre todo si se tiene presente que en algunos organismos (v. gr., municipios) que fundamentalmente deben prestar servicios a la colectividad, más del 80 % de sus ingresos se malgasta en el pago de personal y funciones muchos de los cuales no corresponden a la misión legal de la entidad.

Hace mucha falta en el país la publicación de una buena revista técnica sobre problemas de la Administración Pública, en la que se divulguen objetivamente los buenos principios que deben presidir el manejo de los servicios públicos. El *Boletín mensual de Racionalización* fue apenas un comienzo, que sería útil continuar y perfeccionar.

También se propuso y confiamos que ha de crearse muy en breve, por ser una evidente necesidad, una Biblioteca especializada de consulta, con servicios de traducción e información bibliográfica en esta materia.

Toda otra acción del órgano central que estimule la formación de una conciencia o sentido profesional del funcionario público, será siempre beneficiosa a los fines expresados. En tal sentido deberían completarse los ficheros de técnicos y funcionarios interesados en problemas de organización administrativa, favoreciéndose además la realización periódica de seminarios o congresos de funcionarios para intercambio de experiencias y compulsas de conocimientos. Muchas sugerencias útiles se obtienen de este modo, a menudo, de funcionarios del interior, de municipios y aun de oficinas alejadas, cuyas inquietudes deben sumarse a la campaña general en pro de una mejor Administración.

En este punto no debe olvidarse que la Administración Pública es una materia muy especializada (sic), que conocen muy pocos técnicos capaces. Duplicar su trabajo y los costos de su asesoramiento sería absurdo.

Lo mejor es actuar en forma cooperativa, mediante seminarios, irradiando desde un centro, el mejor dotado, mediante asistencia económica y de calidad por el sistema de intercambio de experiencias. Los problemas de fondo son los mismos para centenares de entidades públicas del país. Conviene pues sistematizar la información y asistencia técnica respectiva ahorrando mucho esfuerzo.

Todo lo anterior interesa para la definición de un programa general

de racionalización, que en principio debe ser promovido por un órgano central, v. gr., el SAETAP.

Pero esta labor general sería prácticamente inútil si no se realiza paralelamente una acción similar especializada en cada ministerio o dependencia. Sería una lástima retroceder en este terreno si los ministerios no aprovechan la labor de sus servicios internos de racionalización y auditoria, que se han previsto para funcionar en coordinación con el órgano central.

Las razones que se tuvieron en cuenta al propiciar la creación de estos servicios y las características de su organización son las siguientes:

a) Desde luego las de orden general — constitucional — referidas al principio de unidad de acción del Estado, puesto que la racionalización debe combinar en forma adecuada dicho principio, que es esencial, con el principio económico, de eficacia, utilidad y rendimiento de la gestión administrativa del gobierno.

b) La conveniencia de mantener un equipo permanente de estudios especializados en *racionalización, estructura orgánica estatal o ciencia de la administración*, para la formulación sistemática de normas de aplicación en la materia, al considerar esta tarea como un proceso continuo indispensable para la dirección y el control administrativos.

c) Siendo permanente y especializado, este equipo puede operar con el tiempo necesario para concentrar su examen sin preocupaciones con respecto a los detalles y responsabilidades de la dirección o ejecución de los trabajos, dedicándose objetivamente al estudio de los defectos de la organización respectiva y proponiendo con independencia — desde un punto de vista técnico — las soluciones mejores para hacer posible su máximo rendimiento.

d) La independencia de este equipo en relación con la línea de mando, o jerárquica, por tratarse de un servicio de asesoramiento, es una característica importante que es preciso respetar. Solamente así podrá operar libre de cualquier inhibición — moral o reglamentaria — que limite sus posibilidades de observación y crítica.

La responsabilidad por el cumplimiento de las funciones de la organización no le concierne. Pertenece al jefe de la misma y a sus subordinados jerárquicos.

e) Con la especialización, desarrollada al más alto nivel de la organización respectiva, esto es, en la misma línea horizontal que corresponde a su jefe, el equipo puede lograr la máxima experiencia y el más amplio punto de vista sobre los problemas de dicha organización y las soluciones pertinentes.

f) La posición de este servicio en la línea asesorada, al nivel superior, y la definición de sus propósitos, hacen indispensable que, para poder actuar, el equipo encuentre la colaboración del jefe de la organización respectiva. El servicio de racionalización no tiene autoridad propia

dentro de la organización. Su acción y sus recomendaciones sólo pueden ser puestas en movimiento por el jefe de la organización, el que debe estar previamente convencido de la bondad y oportunidad de los cambios o ajustes aconsejados.

g) Lo expuesto en el párrafo anterior, en correlación con los párrafos d) y e) explica las razones por las cuales se aconseja situar al equipo de racionalización directamente al lado de la autoridad superior (el ministro, tratándose de un servicio departamental). En el decreto 21.119/53 se ha contemplado esa circunstancia en la debida forma.

Además de las funciones indicadas para estos servicios internos o locales en el artículo 4*, incisos a/i, del decreto 21.119/53, corresponde destacar la conveniencia de tener en cuenta en general las líneas de procedimientos aconsejadas por K. S. Jefferies en su folleto "Presenting O and M Recommendations", publicado en 1952 por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas de Bruselas, cuyas conclusiones sintetizo a continuación:

1) El papel o las tareas del equipo de racionalización — organización y métodos —, en su carácter de servicio asesor o consultivo, debe ser claramente entendido por los jefes o autoridades de la línea jerárquica de la organización, para evitar especialmente las resistencias a lo que se cree es una interferencia en su labor ejecutiva;

2) Todas las autoridades de la organización que de una manera u otra deban aplicar las recomendaciones de este servicio deben ser consultadas desde el comienzo, estableciéndose de común acuerdo el propósito y los alcances de cada investigación;

3) Para asegurar la aplicación de la norma o recomendación resultante, es conveniente mantener en todo momento el más estrecho contacto con los jefes ejecutivos durante el desarrollo de los estudios;

4) D ser posible, hay que tratar de elaborar y complementar las propias ideas de los funcionarios encargados de las tareas ejecutivas aprovechando su experiencia. Las propuestas basadas en esas ideas tienen más posibilidades de ser bien aplicadas;

5) Las ideas originales del servicio de racionalización deben ser mencionadas tentativamente al comienzo de la investigación, para ser confrontadas con la opinión de los jefes ejecutivos antes de su desarrollo. Siempre es conveniente que las normas se formulen en estrecha cooperación con los que tienen que aplicarlas;

6) En la elección de las encuestas y de la oportunidad de cada estudio, como asimismo de su extensión y alcances, debe hacerse todo lo posible para lograr el acuerdo de los jefes. Un consejo práctico ofrecido en el momento en que puede ayudar a resolver el problema, vale más que el mejor estudio teórico que pueda elaborar por su cuenta el servicio de racionalización;

7) Finalmente, hay que tener presente que las recomendaciones del equipo de racionalización se preparan para que puedan ser utilizadas en ayuda de la organización a que sirven, o para lograr una mejora efectiva en su trabajo, y que por tanto deben ser formuladas teniendo en cuenta el costo de los ajustes propuestos, sobreentendido que esos ajustes no son promovidos por el gusto de hacer un cambio por el cambio mismo.

La acción futura a desarrollar en materia de Administración del personal es inmensa, pues en este campo no se ha hecho prácticamente nada, salvo una tímida e incompleta definición del problema.

Debemos tener planteles adecuados para la misión que ha de cumplir cada organismo, evitando los excesos en la dotación de personal.

Hay que formar jefes y establecer y mantener las debidas diferencias de jerarquía, responsabilidad, capacidad, retribución, etc.

Debe mejorarse el nivel de preparación del personal en general, en todos los niveles de la Administración, seleccionando los mejores y desechando implacablemente los malos empleados.

Si no se logran estos tres objetivos básicos (número suficiente, calidad y autoridad), poco podrá hacerse por otra vía para mejorar la Administración.

Hay que analizar las causas, procedimientos y formas de la “burocracia”, que evidentemente es una enfermedad resultante de diversos factores negativos que pueden controlarse.

El conocimiento oportuno de estos factores puede ser útil a un gobierno decidido a mitigar el mal y a detener su avance.

Las causas son numerosas y han sido profundamente analizadas por muchos autores, por sociólogos, economistas, médicos y filósofos, pero no estará de más recordar aquí sumariamente las observaciones realizadas sobre este problema en nuestro propio país según un trabajo cumplido en la Dirección Nacional de Racionalización con la colaboración del Cap. Carlos A. Juvenal, actualmente a cargo del Departamento de Organización y Métodos de la Presidencia:

1) Falta de comprensión por parte de los jefes, de la importancia del elemento humano en el desarrollo de cualquier actividad. Bajo la denominación genérica de jefes se incluye a todos aquellos que deben administrar un grupo de agentes de cualquier magnitud, tales como encargados, capacitados, jefes de oficina y así siguiendo hasta el más alto puesto de la escala jerárquica administrativa.

Esta falta de comprensión tiene carácter universal y es susceptible de eliminarse mediante una prédica intensa y constante de las autoridades y organismos competentes, prédica no sólo encaminada a convencer de la necesidad de la capacitación, sino también de las ventajas que poseen los jefes que tienen a sus órdenes personal competente.

2) Intimamente relacionado con lo anterior, se hace notar la falta de

normas precisas estableciendo responsabilidad de los jefes en lo que se refiere a la preparación y eficiencia del personal a sus órdenes y la consiguiente obligación natural de actuar como instructores de sus subordinados.

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

Este es uno de los factores de mayor peso en el problema y su existencia puede atribuirse a las siguientes causas principales:

- a) Incumplimiento de la disposición constitucional que exige idoneidad como requisito único para el ingreso en la Administración Pública. Se considera indispensable regular con brevedad dicha disposición.
- b) Ausencia de reglamentaciones básicas y de detalle para el ingreso. Es una consecuencia de la anterior y puede eliminarse fácilmente por la acción directa de los poderes administradores.
- c) Expansión rápida de la Administración Pública al encararse la organización del gobierno mediante la creación de nuevos servicios y la restructuración de los existentes, lo que impidió efectuar una selección apropiada.

Ya organizadas todas las ramas de la Administración y parcialmente colmadas las vacantes, se estima que este factor tiende a anularse por la formación gradual de un núcleo importante de aspirantes capacitados.

- d) Deficiente preparación básica por parte de las escuelas e institutos de enseñanza primaria, secundaria, universitaria y especial, por causas que escapan a los límites del presente estudio, pero cuyas consecuencias se advierten tanto en la Administración Pública como en el resto de las actividades del país.
- e) Factores extraños a la Administración Pública.

4) Falta de un equilibrado sistema de estímulos para el personal eficiente, y de sanciones para el negativo por fallas de las disposiciones legales, o por ausencias de las mismas.

5) Excesivas facilidades para incrementar sin motivos fundados las dotaciones básicas de los distintos organismos, reemplazando la calidad por la cantidad, con lo que si bien puede conseguirse dar cumplimiento a las tareas, ello es a un costo excesivamente oneroso en personal, elementos y materiales.

6) A los anteriores pueden, o mejor dicho, deben agregarse otros factores, que siempre han sido considerados "inconfesables" y que en determinados sectores adquieren gran importancia, tanto que priman sobre todos los demás, en especial por sus efectos destructores, ya que afectan la moral de los agentes, la que sabemos es muy difícil de curar una vez lesionada. Los más comunes son:

- a) Hábito de ciertos jefes de confiar ciegamente en los “imprescindibles” y permitir su existencia. Los imprescindibles contribuyen a agudizar el problema general, en primer lugar, porque — sin demostrarlo abiertamente — se resisten a transmitir sus conocimientos y a organizar las tareas, para mantener la situación de privilegio, y luego porque generan en los demás empleados una atmósfera de apatía y conformismo, matando toda iniciativa y deseo de colaborar.

Resulta obvio agregar que la existencia de un imprescindible indica la existencia de un mal jefe y que si éste no elimina a aquél, corresponde que el superior de ambos intervenga para remediar la situación que, se insiste, es de efectos más perniciosos de lo que supone el común de los funcionarios.

- b) Simulación de incapacidad para evitar que se le asignen trabajos. Todos conocemos a este tipo singular que resulta para la Administración y para sus propios compañeros que tienen que realizar su trabajo, con el agravante de que, como está desocupado, lo encontramos siempre fuera de su puesto distrayendo a los demás.

Igual que el anterior, este factor es fácilmente eliminable a poco que se lo proponga un jefe competente y consciente.

- c) Ausencia de vocación para la función pública, a la que sólo se considera una meta para solucionar una situación con el mínimo de esfuerzo.

Podrían enunciarse algunos otros factores concurrentes, pero se estima que actuando sobre los expuestos, allí donde se manifesten, se obtendrá un beneficio inmenso.

Si se insiste además en la formación de los jefes (clase dirigente) en la forma propuesta en el proyecto del SAETAP; si se instituye el *Servicio Civil* como se ha recomendado, con fundamentos similares a los expuestos en el *Seminario Internacional de Administración Pública de Montevideo* (octubre de 1955), y se organiza una Oficina Central del Personal del Estado para decidir en general la materia de ingreso, capacitación, dotaciones, retribución, carrera administrativa, etc., estamos seguros de que este gran problema quedaría resuelto en muy poco tiempo.

IV. EL CLIMA PROPICIO.

En cuanto al hombre de gobierno o el estudioso, este amplio campo de la Administración Pública, de sus defectos y de las técnicas practicables para la solución de sus problemas, de inmediato salta a la vista que lo principal en toda ella es el hombre, su voluntad y su espíritu, que impregnan y condicionan irremediablemente el quehacer burocrático.

De ahí que la Ciencia de la Administración, esa disciplina que americanos e ingleses denominan simplemente *Public Administration*, haya to-

mado un nuevo giro en el marco de las ciencias sociales y pueda ofrecer hoy importantes recomendaciones útiles en materia de Relaciones públicas, Psicología, Relaciones humanas, etc., que nosotros los latinos deberíamos tomar muy especialmente en cuenta.

Hemos comprobado, tras larga experiencia, que el planteo político de *oportunidad y conveniencia* y el económico de *máximo rendimiento con el mínimo de costo* no pasan de ser una manifestación de ideales imposibles si en esta materia no coopera la célula humana.

Ni los sermones de los políticos, ni los códigos disciplinarios, las instrucciones o los manuales o reglamentos, pueden por sí solos nada si no existe en el funcionario el ánimo o íntima voluntad de participar activa y constructivamente en la realización del servicio y en su mejoramiento.

Hay que crear ese espíritu y hay que saber irradiarlo y mantenerlo vivo, porque como bien se ha dicho — y es verdad — en el fondo, la racionalización no es ni más ni menos que “un estado de espíritu”, entendido como sublimación de las energías y virtudes del individuo en sociedad.

Para lograr ese grado de civilización, todos los países progresistas han debido cumplir, con mayor o menor felicidad, un largo proceso, alentando y desarrollando los principios ciudadanos, de respeto, de solidaridad, de servicio, de responsabilidad, etc., sin los cuales de poco valen, v. gr., los mejores reglamentos e instalaciones sanitarias, municipales, de comunicaciones o cualquier otra prestación que el Estado organice.

Este proceso cultural, individual y colectivo, referido a la función pública, puede organizarse e intensificarse a esta altura del siglo con mejores métodos de enseñanza y de difusión, los que prácticamente no han sido aún utilizados en este campo, salvo lo poco que sabemos de América Central (con la ESAPAC) y de Brasil (con la EBAP y el DASP), países latinos que realizan desde hace años un esfuerzo sistemático con el propósito de mejorar sus niveles administrativos.

Únicamente cuando los empleados se someten espontáneamente a la disciplina del trabajo, respetan conscientemente a sus superiores, obedecen confiadamente sus órdenes, están atentos a las necesidades del trámite, saben que su intervención es sólo un instrumento del servicio, un medio organizado para facilitar y no para obstaculizar o detener la acción de los administrados, únicamente entonces podríamos decir que la Administración ha creado, por sí misma, un clima propicio para su propio perfeccionamiento.

En tal caso hay una “actitud moral” colectiva correspondiente a la responsabilidad individual de cada funcionario que ha sido capaz de discernir la parte que le concierne en la misión del conjunto.

Esta actitud moral con que se exterioriza la personalidad satisfecha del funcionario, y esta capacidad para discernir cada uno su responsabilidad, sus obligaciones y posibilidades de acción, son valores o fuerzas interiores

resultantes en cada individuo de la propia formación espiritual y sobre todo de la educación técnica o profesional alcanzada.

Podemos así decir que en la realización de las actividades de la Administración Pública no bastan las intenciones, a pesar de la importancia de contar con un clima general de decisión y buena voluntad.

Es también necesario saber cómo hacer las cosas mejor, más rápida y económicamente. Lo cual puede lograrse en este campo como en cualquier otro donde hay un trabajo útil por realizar.

Las fallas no son siempre imputables a los individuos, sino también a los sistemas, a las organizaciones, los prejuicios y el clima en que éstos deben actuar.

Estas organizaciones, este clima, son también un producto humano; pero no hay duda que individualmente considerados tenemos en nuestra Administración excelentes funcionarios, elementos ejemplares, sacrificados, altamente preparados para el cargo que desempeñan.

Que no se interprete, pues, este ensayo como una crítica mezquina al funcionario individualmente considerado. De ningún modo. Sé muy bien cuáles son sus luchas y sus temores personales a lo largo de su azarosa carrera, y conozco muchos funcionarios, grandes y pequeños, en todos los sectores de la Administración, con cuya amistad me honro.

Este es un problema colectivo, de organización y de reglamentaciones plagados de defectos o de trabas que impiden o retardan por sí solos el progreso nacional; son una sobrecarga para el Presupuesto; innecesariamente exigen un extraordinario esfuerzo y desgaste de dinero y de energías al país entero, disipación que inclusive disminuye las posibilidades de una retribución justa a los funcionarios indispensables, los cuales, no obstante el excesivo número de sus auxiliares, ven aumentar sus responsabilidades hasta los límites del absurdo, en una rutina que no les satisface por su rendimiento, trabajando mucho de su tiempo confundidos por la superposición de las funciones, los conflictos de autoridad y la contradicción de criterios sobre asuntos importantes que están privados de resolver o pierden indefinidamente en la maraña del expediente, a pesar de sus mejores deseos.

La ejecución sistemática de un presupuesto de economía administrativa (de organización y métodos) y de capacitación, es el único remedio aconsejado para este problema por la técnica y la experiencia universal.

Nosotros podríamos aquí acelerar este trabajo y recuperar el tiempo perdido desde Las Heras hasta la fecha, apoyando este esfuerzo en la prensa diaria, que es capaz de difundir los principios de buena administración y de llegar con este incentivo al alma del pueblo, para combatir en su raíz la incuria e indiferencia del burócrata o la desaprensión del gobernante.

El clima propicio para la formación y consolidación del “estado de espíritu” necesario como condición de perfeccionamiento y progreso, no

es un elemento dependiente de la latitud o longitud geográficas, sino exclusivamente del desarrollo cultural (jurídico, político, económico y social) de la población respectiva.

Para este desarrollo no tiene importancia ni el calor ni el frío, ni la nieve ni el sol. Lo que cuenta es el esfuerzo sistemático de años enteros de trabajo, cumpliendo el país un programa sencillo pero claro, de nociones formativas y fundamentales, y dirigiendo la autoridad a ese efecto todos los factores positivos a su alcance con la intensidad y persistencia necesarios, entendiéndose desde el principio que un programa así debe alcanzar a toda la población en sus distintos sectores en mayor o menor grado según la importancia relativa de su participación en la cosa pública.

En esto mucho pueden hacer las escuelas públicas y la Universidad, cuando son ellas sensibles a las necesidades y problemas del país. Pero como el mal de la burocracia y de la ineficiencia de los servicios públicos hay que combatirlo desde ahora y de raíz en su propio terreno, mucho más que la Universidad puede hacer la propia Administración, el Gobierno y, como digo, también la prensa diaria, coadyuvando esta última constructivamente con los órganos de control popular en la apreciación y crítica de los asuntos de interés general y de los instrumentos o servicios destinados a su adecuada satisfacción.

A esta altura de nuestro pensamiento vuelve por ello a preocuparnos la necesidad primordial de formar los hombres que deben constituir ese pequeño ejército de especialistas a que nos referíamos al principio para luchar desde adentro, en el alma de la propia Administración.

Este es un proceso que puede activarse para lograr efectos tan inmediatos como sea posible, no sólo por imperativos de economía presupuestaria, que ya sería una razón bastante, sino principalmente por los motivos más profundos de organización, conservación y desarrollo de las energías nacionales que el burocratismo ahoga y disipa sin beneficio para nadie.

Ya tenemos la semilla y el seminario (SAETAP); nos faltan los abonos y estímulos para que cuaje el fruto y podamos ofrecer una mejor Administración en un país progresista que, al deshacerse de las taras de trámites e intervencionismos enervantes, ha podido avivar sus energías y virtudes reiterando con fe su tradicional pujanza moral y material.

“El hecho de que un procedimiento para el mejoramiento de la Administración no convenga actualmente a un determinado país, no significa que no pueda ser utilizado en el futuro. Es necesario aprender a caminar antes de empezar a correr. Por eso, la adopción de un plan considerado útil, puede producir cambios en la pericia, entendimiento o aptitudes de los funcionarios, que a su vez pueden, de este modo abrir el camino a otras medidas de carácter necesario. El camino que ha de seguirse para lograr una Administración superior es generalmente desalentador y lento, pero el deseo de construir algo valedero y el continuo esfuerzo por lograr algo mejor,

producirán con el tiempo un mejoramiento que será perdurable en la administración o gestión de los asuntos de interés público”. (8)

Para esto lo único que se necesita es el clima propicio, ese estado de espíritu o actitud moral colectiva, de administrados y de gobernantes, mancomunadas todas las fuerzas sanas del país en la decisión de servir objetivamente los imperativos del progreso, que sólo se alcanza por el trabajo inteligente y el perfeccionamiento constante de la voluntad de hacer de los individuos.

(8) Finan & Dean, *Procedures for the Preparation and Implementation of Administrative Reforms*. IICA, 1956, pág. 8.

EN TORNO A LA ADMINISTRACION DEL PERSONAL

por LUCIEN TALLOEN

Experto en Administración Pública de la Asistencia Técnica de las Naciones Unidas

CLASIFICACION DE CARGOS

Su utilidad y sus repercusiones en la organización administrativa

En virtud, sobre todo del desenvolvimiento de la práctica del “Job Analysis” (Análisis del trabajo) en las empresas privadas, se ha creído que la clasificación de cargos era emprendida únicamente en vista del establecimiento de una escala de salarios, cuando su principal objeto es el rendimiento máximo del personal de la empresa al precio más económico posible. La escala de remuneraciones no se asienta solamente sobre los elementos y criterios suministrados por la clasificación de cargos. Además de aquéllos son considerados otros elementos socio-económicos, administrativos, fiscales y presupuestales, tales como el interés de la función, el costo de la vida, los cambios del índice de precios, la comparación con los salarios pagados por la empresa privada, las posibles repercusiones de un ajustamiento de sueldos de los funcionarios del Estado sobre la economía general, las posibilidades presupuestales, etc.

Aplicada a la administración, la clasificación de cargos, al mismo tiempo que permite resolver lo más objetivamente posible el problema de las remuneraciones, tiene fines diferentes y más de acuerdo con el interés general amplia y sanamente entendido.

La clasificación de cargos, hecha sobre monografías detalladas y descriptivas, está destinada a esclarecer el conjunto de la organización administrativa. Considerada abstractamente, consiste en establecer una nomenclatura sistemática para los objetos a clasificar — en nuestro caso los cargos administrativos — analizarlos y luego agruparlos en clases según presenten una o varias características semejantes o acusen diferencias en relación con las características elegidas.

Para alcanzar este objetivo, la clasificación de cargos exige una prosecución lógica de operaciones intelectuales y materiales, que tienden a:

1) Delimitar el campo de aplicación, es decir, sobre el que tendrá efecto la clasificación. ¿Se trata de clasificar los cargos de un servicio, de

un ministerio o de toda la administración central? Es un punto importante, pues el equipo de monografías y de medios materiales variará de acuerdo con la amplitud del estudio emprendido.

2) Determinar los fines perseguidos de acuerdo con los servicios interesados. Será conveniente realizar una investigación previa en los diversos servicios a fin de identificar lo que espera cada uno de la clasificación de cargos. La sección de sueldos deberá ser consultada indefectiblemente, pues uno de los fines más evidentes es el establecimiento de una escala de salarios y remuneraciones equitativa de acuerdo con las diferentes características de las funciones.

El servicio de reclutamiento, o la sección que se ocupe de ello, deberá especificar a su vez sus necesidades, pues la clasificación de cargos tiene otros fines tales como el establecimiento de las condiciones objetivas de reclutamiento (sexo del candidato, diploma, edad, formación técnica, nacionalidad, etc.) y las exigencias de salud. En fin, deberán pronunciarse todos los servicios de personal encargados de diversos aspectos tales como el establecimiento de fases de la carrera, y condiciones del ascenso, la concesión de licencias de descanso o por enfermedad, distinciones honoríficas, etc. En una palabra, es necesario que la función administrativa sea descripta en todos sus aspectos y con detalle de incidencias, pues hay que tener presente la posible utilización de los datos recogidos. Muy a menudo hay tendencia a limitarse a las informaciones que sirven para fines inmediatos, como pueden ser el establecimiento de una escala de sueldos, arriesgándose así a consagrar un tiempo precioso a un proyecto útil en sí, pero que no justifica tal despliegue de esfuerzos.

Será útil que el servicio encargado de establecer el método de trabajo y de determinar los fines a los que servirán las informaciones obtenidas, haga circular una lista de las mismas por toda la administración a fin de promover observaciones complementarias. Una vez preparada la lista de necesidades de la administración será conveniente someterla a la consideración de los jefes de los servicios interesados, a los delegados de personal y en los casos en que los organismos sindicales son reconocidos, se someterá a los delegados de los mismos.

3) Establecer una nomenclatura sistemática de los cargos existentes. Se trata de un trabajo preliminar y sistemático de inventario de todos los cargos. Para su preparación es aconsejable obtener la colaboración de los servicios interesados y pedirles, además de la lista de funciones, una descripción esquemática y su ubicación dentro de la estructura del servicio. Estas informaciones no constituirán las monografías de los cargos a las cuales habrá que proceder ulteriormente, sino que darán una primera escala aproximativa de funciones al servicio encargado de las operaciones de clasificación. En general, la sección de sueldos y también el servicio de personal tienen ya una lista.

4) Ajustar el método monográfico y decidir de acuerdo con qué criterios serán analizadas las funciones.

Existen numerosos métodos de análisis de los cargos. Durante los últimos años se han multiplicado aquéllos y han sido elaborados, sobre todo, con el fin de establecer escalas de salarios y de facilitar las comparaciones entre las tareas de las diversas ramas de la industria. El hecho de que los métodos de análisis del trabajo hayan sido elaborados con miras a ser utilizados en las empresas privadas en las que predomina la idea del lucro, hace difícil su adaptación a la administración pública. Sin embargo, la administración pública y la administración privada coinciden en la presunción de que, a pesar de la infinita variedad de actividades humanas, los elementos determinantes del valor y la naturaleza de las mismas son limitados. Lo importante es la elección de buenos criterios que permitan la descripción de estos elementos.

El análisis, de acuerdo con los criterios, debe tender a una descripción que permita, incluso a un profano, darse cuenta de lo que es realmente la función. Debe procurar mostrar en qué consiste la tarea en el momento presente y no lo que debería ser. El análisis debe ser hecho sobre el contenido objetivo de la función y no sobre la capacidad y las cualidades reales del funcionario que la asume momentáneamente. Será preciso evitar dejarse influir por la personalidad y las calificaciones del titular del cargo, pues éstos pueden transformar su función. Tomemos un ejemplo concreto: un simple redactor que tiene tareas cotidianas relativamente fáciles y poco variadas, si por casualidad es supercalificado para el cargo que desempeña, puede transformar su tarea de redactor en una función mucho más importante por el hecho de que asume voluntariamente tareas y responsabilidades que no forman parte de las atribuciones de su cargo. En un caso semejante se tratará de ver cuáles son las tareas y las responsabilidades que le incumben verdaderamente a un cargo de redactor. La única manera de evitar este riesgo consistirá en imaginar la hipótesis de la función vacante.

Cuando se hace un análisis del trabajo y se interroga al individuo que lo realiza, es conveniente tener en cuenta la frecuencia de los hechos constatados. El funcionario tendrá, en efecto, una tendencia a insistir sobre los casos difíciles que debe resolver, pero que, sin embargo, son relativamente raros.

Las monografías preparadas por el equipo que realiza el análisis del trabajo, deberán seguir una técnica común e idéntica. Su concepción será esencial y deberá ser emprendida previamente. Será conveniente que se ajusten al plan discutido de antemano y puesto en práctica de común acuerdo. Por otra parte, convendrá elegir entre dos concepciones, variables según los países ⁽¹⁾. En Estados Unidos, por ejemplo, se tiene la tenden-

(1) *Grégoire, Roger. Guide pour l'établissement d'un statut du personnel des administrations civiles de l'Etat. p. 12.*

cia a considerar el cargo administrativo como una unidad aislada cuyas diferentes operaciones diarias deberán ser estudiadas sistemáticamente. Cada cargo es individualizado, en cierto modo, y tiene su propia personalidad; ésta es la concepción de los empleos específicos. En caso de vacante, el candidato reclutado sabe exactamente cuáles son las tareas y responsabilidades que él asume; él tendrá de preferencia una formación especializada precisa para la función de que se trate.

Al contrario, en los países de Europa, la administración es concebida de manera diferente. Allí se prefiere el sistema de los cargos polivalentes según el cual cada cargo es considerado ante todo como formando parte de una categoría que comprende funciones ligeramente diversas sin duda, pero que sin embargo son muy semejantes por su nivel y por su naturaleza.

De ahí que los funcionarios son considerados como intercambiables dentro de su categoría. En un servicio técnico, por ejemplo, se considerará que existe un cierto número de cargos superiores correspondientes a funciones de concepción en el dominio económico, social, jurídico y administrativo. En la concepción del sistema de los cargos específicos, tomando el ejemplo de un servicio técnico, se distinguirán 10 cargos de especialistas; uno ocupándose de problemas de remuneración, otro de problemas de los sindicatos y de sus relaciones con el Estado, un tercero de los problemas estatutarios que plantea la organización de las carreras de los funcionarios.

Como vemos, las dos concepciones denotan divergencias bastantes profundas. En efecto, en el sistema de cargos específicos se considera que el trabajo administrativo propiamente dicho no exija cualidades particulares y que puede descomponerse en un cierto número de tareas técnicas que pueden y deben confiarse a los profesionales de las diferentes ramas de la actividad. Con tal sistema se podrá proceder al análisis de estas funciones con la misma rigurosidad que se hace en los puestos de trabajo de la empresa privada. Este sistema supone que se pueden reclutar especialistas, es decir, que el país dispone de establecimientos universitarios y técnicos que los preparan.

El sistema de cargos polivalentes parte de la idea de que la administración pública procede de manera diferente a las empresas privadas, y que la función en sí exige una formación propia. En esta concepción, la "especialidad" del funcionario no presenta más que un interés secundario y predomina en cambio su cualidad de administrador. Desde luego que en este sistema es menos importante que sea rigurosamente definido un cargo administrativo, pero será necesario describir sobre todo las grandes categorías de tareas administrativas. Este sistema está ligado a un régimen de enseñanza que suministra una preparación de carácter general y otorga diplomas que consagran más cierto grado de cultura general que conocimientos técnicos profundos. Este es el sistema tradicional utilizado en los países europeos.

De nuestro pequeño estudio del tema, se deduce que las operaciones de análisis y clasificación de cargos serán más o menos complejas de acuerdo con el sistema adoptado. Un país que sigue el sistema de cargos polivalentes se contentará con describir los grandes grupos de cargos que exijan una formación de base idéntica e impliquen atribuciones y responsabilidades del mismo nivel. En cambio, los Estados que han adoptado el sistema de cargos específicos, deberán individualizar cada cargo y hacer, en cierto modo, el retrato monográfico de cada uno.

Según el sistema adoptado, variará igualmente el plan de análisis, por cuanto en el sistema de cargos polivalentes, recomendamos:

1) Una descripción general de la función considerada dentro de la categoría a la que pertenece y no aisladamente. Con este fin será preciso hacer un esquema de la organización administrativa que muestra el objeto asignado al cargo en relación con los otros. Seguidamente será preciso hacer el levantamiento completo de todas las actividades efectivamente desplegadas, de acuerdo con criterios judiciosamente elegidos de antemano, si bien no consideramos indispensable, y menos posible, aislar completamente la función de que se trate. Quien prepare la monografía deberá tener siempre presente la idea del conjunto del servicio. Este análisis permitirá darse cuenta si se ejerce algún control, y en qué medida los contactos que el funcionario tiene con sus colegas pueden influir su actividad y sus responsabilidades.

2) En el sistema de cargos específicos, recomendamos una etapa suplementaria, que consistirá en la descripción completa y detallada del cargo, partiendo de criterios determinados elegidos de tal manera que se superpongan lo menos posible y que sean examinados los elementos esenciales de la función. Será gracias a los criterios elegidos que se podrá establecer una comparación entre los cargos y distribuirlos, de acuerdo con el fin perseguido, en grupos de cargos con caracteres comunes, con el máximo de garantías y de éxito.

Si el contenido del cargo viniese a modificarse, será fácil incorporar las modificaciones producidas al estudio realizado, siempre que, en esta segunda fase del trabajo, se haya previsto tantas hojas móviles como criterios considerados y el reemplazo de la hoja correspondiente a las indicaciones prescriptas por una hoja que contenga los nuevos hechos comprobados. Será importante en consecuencia, fechar minuciosamente los elementos recogidos, de manera a poder proceder de un golpe a ajustes sucesivos. En cuanto al método de trabajo utilizado para la descripción de tareas consistirá en la observación directa y en el análisis de los procesos que esta tareas requieren; la entrevista con el funcionario que desempeña el cargo, lo mismo que con su o sus superiores jerárquicos, completará utilmente los datos ya recogidos. El monografista seguirá el curso del trabajo

y estudiará los expedientes sometidos al funcionario titular del cargo, en el momento en que le son remitidos y cuando éste los despacha. La comparación entre los dos momentos le permitirá juzgar el adelanto de los trabajos y la parte de iniciativa tomada por el funcionario.

Mucho más difícil será la determinación de responsabilidades asumidas en el ejercicio de un cargo. ¿Cómo aislar las responsabilidades y juzgarlas en relación con las dificultades propias de un cargo determinado? No es preciso preguntarse: ¿qué habría sucedido si un acto no se hubiera planteado en un tiempo y un lugar determinados? Sería necesario precisar por qué razón tal acto no fue planteado en el tiempo y lugar precisos. Se ve inmediatamente que toda responsabilidad administrativa tiene un aspecto colectivo.

Los mismos tribunales han demostrado grandes dificultades en la apreciación de la responsabilidad de los funcionarios públicos, y a este respecto es extremadamente característica la falta llamada “de servicio”. Por otra parte, es preciso reconocerlo, los tribunales tienen una marcada tendencia a atenuar la responsabilidad individual del funcionario. Esta consideración por sí sola, hace muy difícil el estudio sistemático de una función. Se percibe uno de ello cuando por razones particulares, por ejemplo, a continuación de una reivindicación en materia de salarios, por parte de un grupo de titulares de una función determinada, se decide la realización del análisis de la función de referencia. En seguida comprobamos que, a falta de un trabajo de clasificación de conjunto, el análisis aislado es forzosamente imperfecto. Sólo el estudio de la organización y del contenido objetivo de un conjunto de cargos con conexiones entre sí permitirá juzgar el nivel de cada uno de ellos, así como el grado de control al que está sometido.

¿Cuáles serán los criterios que deben retenerse y considerarse para el análisis de los cargos en las administraciones públicas?

En general, en los numerosos sistemas de análisis conocidos se encuentra un conjunto de factores comunes. Se trata de aquellos que se refieren a la amplitud de la experiencia requerida, al grado de autonomía que exige el cargo, a las aptitudes físicas e intelectuales del titular del cargo, a la responsabilidad comprendida bajo sus diversos aspectos, a las condiciones particulares en las cuales se desempeña el trabajo, con los riesgos, los peligros y los inconvenientes inherentes a éste. La jerarquía de las tareas en una administración pública implica actividades de toda especie, que van desde las tareas manuales más humildes hasta las funciones que requieren la intervención de las más altas cualidades intelectuales del hombre. Será necesario cuidar de elegir criterios que permitan analizar cargos tan variados bajo todos sus aspectos.

En el Método de análisis de clasificación de cargos publicado por cuenta de las Naciones Unidas por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, se proponen algunos criterios que parecen ser los más indi-

cados para el estudio de los cargos administrativos. (2) Entre esos criterios encontramos:

1) Los criterios que permiten distinguir las operaciones efectuadas en el marco mismo del cargo. Se distingue la naturaleza de las tareas — trabajo de ejecución, de estudio, manual, intelectual, etc. — la diversidad de las tareas, tareas de igual dificultad, o al contrario, bien diferenciadas y exigiendo por consiguiente una competencia más amplia y mayores calificaciones el estado del trabajo en el momento en que es enviado al funcionario y en el momento en que le es retirado; el grado de precisión y la calidad del trabajo exigido — criterio particularmente válido para ciertos tipos de funciones que requieren en grado sumo precisión y fineza —; el tiempo consagrado para preparar el trabajo, sea escrito, oral o manual.

2) El criterio “Mando”. Se distinguirá aquí la autoridad ejercida sobre los subordinados de la jerarquía administrativa o sobre otras personas. Se tendrá en cuenta el número de personas sometidas directa o indirectamente a la autoridad del jefe, si esta autoridad ejercida es única o si se ejerce con la ayuda de colaboradores de un grado eventualmente inferior pero que tienen cierta autoridad sobre los funcionarios a supervisar; se tendrá en cuenta también la localización geográfica de los lugares donde se encuentran los subordinados, pudiendo éstos encontrarse en el mismo local que el jefe o en organismos localizados fuera. Será preciso considerar también cuando la autoridad se ejerce sobre otras personas fuera de los funcionarios propiamente dichos, qué clase de posible resistencia puede manifestarse contra la autoridad ejercida y las posibilidades más o menos frecuentes de la exteriorización de la misma. Podrá ser el caso del funcionario encargado de la recaudación que entra en contacto directo con el público.

3) La responsabilidad. El desempeño deficiente de un cargo administrativo puede entrañar daños materiales o inmateriales. Los perjuicios materiales atañen a las instalaciones, el material, los bienes muebles o inmuebles, la demora en la ejecución de una misión, deterioros y pérdidas, pudiendo todos ser cubiertos por el seguro; los perjuicios inmateriales provienen del hecho de que el funcionario no ha estado a la altura de la función. Deberán ser estudiadas las diferentes posibilidades que se presenten; será necesario apreciar la contribución del funcionario a la decisión finalmente tomada y ver si ésta ha sido supervisada por un jefe antes de su ejecución. El análisis del cargo considerado deberá tener en cuenta si hay demasiadas o pocas posibilidades de riesgos y de perjuicios, si se ejerce algún control sobre las actividades del funcionario, si este control es ocasional, periódico, etc. También será necesario evaluar la importancia del

(2) *Talloen, Lucienne*. Guide pratique pour l'analyse et la classification des fonctions. Bruselas IICA 1952. Véase también: Job description and Employee evaluation. The Netherland Civil Service. The Hague, Juli 1951.

daño eventual; ¿se le puede evaluar en dinero? En un caso semejante podría examinarse un sistema de reembolso periódicos. Se trata de la responsabilidad de los administradores de los fondos públicos, de los guardianes de museos nacionales, etc.

Empero, existen muchos perjuicios que no son susceptibles de apreciar en dinero. Es el caso de la responsabilidad por la seguridad del prójimo; podrá ser el conductor del Ministerio que transporta a los funcionarios superiores el del funcionario de Defensa Nacional, encargado de doblar los paracaídas. También habrá que distinguir si la responsabilidad es directa e inmediata o si no lo es, etc. El desarrollo de este punto reclama para sí un estudio muy amplio.

4) La autonomía. Es el grado de libertad concedido al funcionario para concebir, tratar de resolver problemas que se le presenten. El examen de la autonomía está ligado al de la responsabilidad. El análisis del cargo determinará si el funcionario está obligado o no a observar instrucciones precisas y disposiciones reglamentarias en el ejercicio de su función, y cuál es el nivel de los problemas tratados, es decir, la dificultad y la complejidad de las tareas que forman el contenido objetivo del cargo.

5) Las condiciones en que se realiza el trabajo. ¿El Trabajo es más o menos pesado?, ¿la actividad es particularmente fatigosa?, ¿la función exige una atención más o menos intensa? y ¿de qué naturaleza es?, ¿hay molestias o enfermedades profesionales resultantes directas de la naturaleza del trabajo?

6) Los contactos con el exterior ya sean éstos con los funcionarios del mismo servicio, con los de otros servicios o con particulares extraños a la administración. Este género de relación varía considerablemente en cuanto a importancia, dificultad y frecuencia según la función considerada. El funcionario que está en contacto con el público, deberá hacer prueba de tacto, habilidad y, a menudo, de diplomacia. Los datos recogidos indicarán la multiplicidad de contactos, la naturaleza de las relaciones, etc.

7) ¿Exige la función capacidad y calificaciones particulares de parte de quien la ejerce? Si es así, estas permitirán a menudo, juzgar el nivel del cargo y las dificultades que presenta el cumplimiento de las tareas.

Cuando se quiera estudiar de manera profunda un cargo administrativo determinado, como el de jefe de despacho, convendrá que los equipos de monografistas examinen esa función en varios servicios luego de haberse puesto de acuerdo sobre el plan de conjunto de su trabajo y sobre su campo de acción de jefe de despacho en servicios administrativos diferentes, confrontando luego los datos recogidos, será relativamente fácil retirar los elementos comunes cuyo conjunto ha de constituir la función tipo del Jefe de despacho. Habrá que dejar de lado momentáneamente las diferencias sensibles propias de tal o cual servicio determinado y sólo se conservarán los elementos idénticos comunes a todos los jefes de despacho de los servi-

cios estudiados. Es verdad que la monografía obtenida de esta manera será una monografía abstracta, que no corresponderá a ninguno de los cargos de jefe de despacho estudiados, pero constituirá la función más aproximada a la verdadera de jefe de despacho. Es interesante que una administración disponga de un repertorio de todas las funciones tipos, pues ello presentará grandes ventajas al poner al alcance de todos los interesados una descripción del contenido objetivo de todas las funciones administrativas; facilitará también la tarea de los que deben organizar los servicios administrativos, incluso aquellos de constitución jurídica diferente de la de los que dependen de la administración central propiamente dicha; será una ayuda constante para el servicio de personal, el servicio de O & M, a los servicios de contabilidad, al organismo de reclutamiento; en una palabra, su utilidad alcanzará a toda la actividad administrativa que depende del uso de los hombres en los servicios públicos. Este repertorio será igualmente útil a los consejeros de orientación profesional, así como a los establecimientos de enseñanza que preparan para la carrera administrativa.

Junto con este repertorio será interesante tener, para cada uno de los servicios estudiados, una hoja móvil que contenga las diferencias más sensibles encontradas en los diversos cargos de jefe de despacho examinados. Estas diferencias servirán, en rigor y llegado el caso, para singularizar los sueldos acordados o para valorar las dificultades suplementarias encontradas por determinados jefes de despacho por medio de una indemnización adecuada.

El objetivo final del establecimiento de monografías es de hacer posible la distribución de cargos administrativos en clases o categorías; éstas son el resultado de una simplificación que consiste en reunir bajo una misma rúbrica, las funciones que presentan, desde un cierto ángulo, un grado suficiente de semejanza.

Bajo pena de no tener un efecto práctico suficiente, el agrupamiento en clases o categorías debe permitir ser utilizado con fines variados. Debe permitir basarse en ello para determinar la formación de base exigida a los candidatos en el reclutamiento, también la capacitación profesional o adiestramiento a dar a cada categoría de cargos, las escalas correspondientes a cada grupo formado de esa manera, etc. No existe ni regla ni fórmula aplicable excepción hecha quizás de la constatada y de la que se ha sacado buen provecho el ejército, según la cual un jefe puede mandar y dirigir efectivamente más de cinco a siete personas. Se señala sin embargo, que el número de clases o categorías existentes en las administraciones públicas, en general es bajo. Por tal motivo los cargos están reducidos a tres o cuatro grandes categorías. En el Civil Service del Reino Unido de Gran Bretaña tenemos por ejemplo: the Administrative Class, the Executive Class, the Clerical Class, the Writing Assistant Class. En Bélgica se clasifican en cuatro categorías: Primera, Segunda, Tercera y Cuarta; la Primera comprende

los grados más elevados. En Francia existen cuatro categorías designadas con las letras A, B, C, D, en el orden jerárquico decreciente. En cada una de estas categorías son reunidas las funciones que presentan rasgos ampliamente comunes que permiten que se les enfoque en conjunto de una manera idéntica, respecto, por ejemplo de las aptitudes que han de exigirse de los candidatos para el reclutamiento, el modo de reclutamiento, la marcha general de la carrera, la distribución de las responsabilidades.

Sin embargo, es posible concebir un sistema con una cantidad mayor de categorías. Tendría, quizás, la ventaja de encerrar más de cerca la realidad pero por otra parte, no permitiría alcanzar la eficiencia que puede proporcionar una esquematización indispensable desde muchos puntos de vista. Pero cualquiera que sea el número de clases previstas, es necesario que bajo el rótulo que las representa figure una descripción general válida para todos los cargos comprendidos en esta clase.

Tomando en consideración estas observaciones, es posible concebir diversos sistemas de agrupación de cargos por categorías, desde aquél extremadamente simple, efectuado con relación al sexo, hasta otros más complejos efectuados, por ejemplo, con relación a las calificaciones exigidas, a las condiciones de reclutamiento, al aspecto administrativo general de los cargos o a su aspecto técnico, a la importancia de los sueldos otorgados, y también con relación a las dificultades y responsabilidades inherentes a las tareas. Las clasificaciones diversas efectuadas de ese modo de acuerdo con los objetivos para los cuales han sido concebidas deben partir, no obstante, de una misma base, caso de los datos recogidos en el análisis de los cargos administrativos. Estas grandes categorías son, evidentemente, las más difíciles de establecer si se desea, en verdad, que tengan el más amplio y objetivo campo de aplicación. En la hora actual muy a menudo, son producto de una improvisación apresurada y de un empirismo meramente formal. Al lector a quien interese muy particularmente este punto, le remitimos a la guía práctica citada anteriormente para el análisis y la clasificación de cargos administrativos.

En efecto, no es en un documento de pocas páginas que se puede mostrar a la vez todos los problemas que plantea la clasificación de cargos, juzgar los criterios a tener en cuenta y examinar las fases materiales que requiere esta empresa. Sin embargo, el precedente desarrollo del tema habrá mostrado que no es cuestión de emprender la clasificación de cargos sin disponer de un equipo de monografistas especializados en esta técnica, ya porque hayan éstos realizado un período experimental en un servicio especializado del extranjero o porque hayan estudiado la materia por su cuenta. De todos modos su formación se planteará en estas condiciones, pues conviene que apliquen una técnica común en condiciones idénticas. Quisiéramos insistir también sobre el hecho de que este equipo de monografistas debe ser dirigido por un funcionario de rango superior directamente depen-

diente de la autoridad administrativa más alta. Solamente en estas condiciones el trabajo será productivo y rápidamente ejecutado, ya que de este modo será fácil lograr la colaboración de los servicios interesados.

Por lo común, el servicio central de personal es el que se ocupa de clasificar los cargos administrativos. En la actualidad casi todas las administraciones disponen de una o de muchas clasificaciones establecidas empíricamente partiendo de bases diferentes, y muy a menudo los criterios considerados para el establecimiento de la escala de sueldos difieren esencialmente de los criterios tenidos en cuenta para fijar las condiciones de reclutamiento o de ascensos. Esto proviene de que a menudo han sido funcionarios diferentes los que han establecido las clasificaciones, y se nota inmediatamente la debilidad y los inconvenientes de tales procedimientos. La clasificación científica de los cargos administrativos no tiene otra pretensión que la de poner un poco de orden en estas clasificaciones prematuras y de construirlas todas según un patrón común.

EVALUACION DE LA EFICIENCIA DE LOS FUNCIONARIOS

En el transcurso de algunos años la mayoría de los países han ido adoptando diversas técnicas para evaluar la eficiencia del funcionario. Los jefes de servicio han sido movidos a emitir un juicio periódico sobre la manera de realizar el trabajo de sus subordinados. Por otra parte, las administraciones públicas que se han servido de esta técnica se han preocupado de que esa apreciación fuera lo más objetiva posible. Esta se presenta, comúnmente, bajo la forma de un formulario que contiene un cierto número de criterios sobre la manera de servir, la calidad de los servicios ofrecidos, el comportamiento y la presentación del funcionario, su salud, etc. Respecto de cada criterio valorativo, se prevén diversas apreciaciones entre las que la autoridad competente debe escoger la que considera más conveniente para calificar al funcionario.

Los países anglosajones son los que mejor han estudiado y perfeccionado esta técnica administrativa, si bien los países de Europa, al cabo de unos años se han tomado el desquite del atraso y, a la vez, han sacado beneficio de las experiencias extranjeras, adoptando los sistemas más convenientes al carácter propio de sus administraciones.

Aunque todos los países están de acuerdo sobre la necesidad de calificar periódicamente a los funcionarios, no existe, sin embargo, una técnica administrativa unificada que pudiera ser considerada la mejor o la única válida en ese sentido. Aun en los Estados Unidos y en Canadá, donde estas técnicas son bien precisas y detalladas, comprobamos que la administración pública, no admite haber alcanzado el mejor resultado y que, regularmente, el sistema adoptado es sometido a revisión.

El Reino Unido de Gran Bretaña es, quizás, el único país donde se

han proseguido estudios en una misma dirección y donde han sido evitados algunos inconvenientes encontrados por los otros sistemas en vigor.

Se trata de una técnica muy delicada porque la síntesis de todas las informaciones parciales dadas por el jefe tiene que constituir una fiel fotografía graduada y exacta, de la manera de servir el funcionario. Esta es la razón por la cual algunos países, como Suiza, han preferido no detallar los formularios utilizados y, en cambio, pedir al jefe su opinión personal y global sobre el funcionario.

Utilidad del sistema de calificación de los funcionarios

Es innegable la importancia que tiene, para una administración de cierta categoría, el hecho de que los funcionarios sean calificados regularmente, conociéndose así su comportamiento en el desempeño de sus tareas y lográndose una necesaria comparación entre los mismos.

Esta clasificación aproximada del valor profesional del funcionario y de su rendimiento es de gran utilidad cuando se trata de proveer una vacante, ya que, en nuestra época, es indiscutido el criterio de elección de aquel que posea mayores méritos y tenga mejores aptitudes para desempeñar el cargo superior.

Así como los informes de calificación sirven para clasificar los funcionarios distinguiendo a los mejores con fines de promoción, también son útiles para ubicar los funcionarios en tareas de su particular interés.

En el momento del reclutamiento, cualquiera que sea el método utilizado en la selección, se exige que los candidatos reúnan todas las condiciones requeridas para su ingreso en la administración. Sin embargo, circunstancias fortuitas, particulares de su situación personal o del desarrollo de su madurez psicológica y profesional, pueden influir posteriormente sobre su rendimiento, y resultar que excelentes funcionarios se vuelvan repentinamente mediocres o dan un rendimiento insuficiente. En consecuencia, es notoria la conveniencia de que la administración esté al tanto de la manera de servir de cada uno, para poder, eventualmente, tomar las medidas que correspondan y remediar así el estado de cosas.

Desde el punto de vista del funcionario, los Boletines de Calificación son de suma utilidad cuando se pretende la satisfacción de sus intereses profesionales e inclusive personales, sirviendo muchas veces como ocasional estímulo de superación.

El funcionario puede ser empleado en funciones que no le convengan y en las que no tiene oportunidad de expresar su verdadera personalidad. La transferencia de este funcionario a otra tarea le permitirá, tal vez, recelarse en todo su alcance.

Un funcionario puede distinguirse de sus colegas por sus aptitudes específicas manifiestas o por un interés personal respecto de ciertas activi-

dades. Esto será notado en el informe de calificación lo que permitirá, al servicio administrativo competente, sacar el mejor provecho para la institución y satisfacer al funcionario utilizándole en función de sus gustos y aptitudes.

Por causa de incompatibilidad con uno de sus jefes o de incompreensión suelen promoverse malos informes respecto de un funcionario. Denunciada esta situación es remediable con el cambio de función del funcionario dentro del servicio o trasladándolo a otro.

Las informaciones provistas por el Boletín de Calificación son extremadamente útiles para hacer conocer al funcionario la opinión que su superior inmediato se ha formado de él y de su labor. Estará al tanto de cuáles son sus aspectos satisfactorios y de cuáles son los que se le reprochan, y tratándose de un funcionario consciente aprovechará la oportunidad de perfeccionarse profesionalmente y de corregir defectos y lagunas denunciadas.

El Boletín de Calificación contribuye a un mejor conocimiento del personal. En general, los funcionarios más conocidos son aquellos que ocupan los grados más altos y los de mayor antigüedad en la institución. Por otra parte cada jefe tiene una tendencia natural a proteger a sus subordinados directos y a valorizarlos frente a los de otros servicios. La técnica de calificación obliga al jefe a considerar sus funcionarios bajo diversos ángulos profesionales y a limitar su subjetividad.

La formación de los jefes en materia de calificación de los subordinados

El poder jerárquico de calificar a los subordinados entraña verdaderas responsabilidades administrativas y morales para el jefe. Y allí reside otro problema muy importante que no hay que subestimar, ya que seguramente ha motivado más de un fracaso de sistemas de calificación altamente perfeccionados. Se trata de la formación de los jefes en materia de calificación de los subordinados.

Es imprescindible que al elegir y adoptar una técnica de calificación se promueva una reunión de los jefes que tendrán facultades para aplicarla. Un estudio detallado de los diversos criterios y de la manera de utilizarlos, y su discusión en grupo, constituyen la fórmula más feliz. La administración pública del Reino Unido de Gran Bretaña acostumbra a realizar conferencias periódicas y discusiones en grupo con tales fines.

En efecto es conveniente atraer la atención de los jefes sobre la responsabilidad que les cabe al calificar a sus subordinados. Al favorecer a uno de sus funcionarios, puede considerarse que se ha hecho un bien, pero en realidad se han lesionado los derechos de otro que pudiera tener mayores méritos. Los jefes no deben ignorar que a su vez, ellos serán juzgados inmediatamente, y que se pondrá en evidencia su calidad de justicia, el

exceso de generosidad o la exigencia extrema al apreciar a sus subordinados. El servicio de personal podrá intervenir luego para rectificar o corregir las calificaciones, teniendo en cuenta el jefe que las ha establecido.

El valor del sistema adoptado, dependerá siempre y directamente de la calidad de los individuos llamados a servirse de él y de su propio sentido de responsabilidad.

Es muy difícil alcanzar una uniformidad absoluta en las apreciaciones hechas por jefes diferentes. Sin embargo, el perfeccionamiento de las técnicas existentes permite uniformizar las opiniones emitidas y unificar el método de calificación y los boletines respectivos.

El deber del jefe facultado para proceder a las calificaciones es de presentar un retrato fiel del funcionario y hacerlo lo más objetivamente posible. No debe permitir que influyan de algún modo la simpatía personal o la antipatía profesada a cualquiera de sus subordinados.

En este sentido, un jefe muy joven puede carecer de experiencia y de fortaleza suficiente para ser objetivo. Esta es una de las razones por las cuales se recomienda que los Boletines presentados por un jefe sean confirmados por otro jerárquicamente superior, quien podrá eventualmente rectificar el juicio. Aún más la calificación final y decisiva será determinada por una autoridad colegiada.

En cuanto a calificación, es exigible del jefe la mayor sutileza, tanto respecto de sus subordinados como de la calidad media de todo el servicio. Un funcionario puede aparecer como una notabilidad en relación a sus colegas únicamente porque la calidad media del servicio es muy mediocre. También sucede a menudo lo contrario.

Una falta cometida por el funcionario durante el período considerado para su calificación, influye a veces determinadamente sobre la apreciación que ha de emitir el jefe. Para obviar el olvido, estas faltas son anotadas en el legajo del funcionario, y en el momento de efectuar las calificaciones se magnifican a tal punto que hacen olvidar las cualidades generales y el rendimiento elevado del funcionario en el mismo período. Estas faltas deben ser revisadas después de algún tiempo, pero con todo, es preciso llamar la atención de los jefes sobre este posible peligro.

Criterios considerados para la evaluación de la eficiencia del funcionario

Estos criterios varían de acuerdo con los países y con los sistemas. Un sistema plenamente válido para una administración no dará nunca los mismos resultados si es trasplantado a otra, a menos que se adapte a la mentalidad del país y a sus tradiciones. Sin embargo, algunos aspectos del rendimiento de un funcionario y de las cualidades manifestadas por éste, pueden ser considerados como universales y válidos para todos los países.

Los sistemas de calificación distinguen las cualidades de inteligencia, por un lado, y las del carácter en sus manifestaciones profesionales, por

otro. El jefe no está llamado a emitir un juicio sobre la inteligencia en general ni sobre las diversas manifestaciones del carácter, sino exclusivamente sobre aquellas que se denuncian en el ejercicio de una función. Por ejemplo, entre las cualidades de la inteligencia se distinguirán: la facilidad de adaptación del individuo, la rapidez con que ejecuta las órdenes recibidas y estudia los documentos sometidos a su examen, su método de trabajo, su realismo y su aptitud para prever las consecuencias de sus actos. Entre las cualidades del carácter que deberán interesar al Jefe podemos considerar: la aptitud de mando manifestada, el sentido de la disciplina y del orden, la autoridad demostrada en las discusiones, en una palabra, su comportamiento en el servicio.

Otra distinción que el Boletín de Calificación debe hacer es la del rendimiento del funcionario en la función que desempeña y sus aptitudes para ocupar una función inmediatamente superior. Es decir que el jefe estudia al funcionario y analiza sus aptitudes eventuales que podrían corresponder a futuras atribuciones, en este último caso su valor profesional es apreciado en función de lo futuro, no de lo presente. La utilidad de este segundo aspecto del Boletín de Calificación, es evidente: el funcionario que llena perfectamente sus tareas ejecutivas, no es necesariamente aquel que se distinguirá por un trabajo de concepción.

Los sistemas de calificación tienen la tendencia a detallar los diversos aspectos de la inteligencia y del carácter sobre los cuales habrán de pronunciarse los jefes. Respecto de cada rúbrica se prevén, habitualmente, diversas apreciaciones que dan al jefe la posibilidad de elección de la más adecuada al funcionario examinado. El jefe hace así una apreciación cualitativa sobre la manera de servir del funcionario. Este es el sistema puesto en vigor en Gran Bretaña después de 1921, y que parece haber dado entera satisfacción a los interesados.

Algunos países con miras a alcanzar una mayor objetividad, cual los Estados Unidos después de la primera guerra y respecto de la administración federal, y Francia después de 1949, han elaborado sistemas que permiten traducir estas apreciaciones en números. La suma de los puntos obtenidos da una síntesis del comportamiento y la personalidad del individuo.

Un sistema que actualmente tiene éxito, en especial en las empresas privadas, es el sistema Probst que pretende hacer un inventario de la personalidad del individuo. Este sistema da una centena de trazos característicos del comportamiento, los que deben ser anotados por dos o tres calificadores diferentes. Luego corresponderá a los especialistas emitir un juicio global sobre la base de esta serie de datos parciales obtenidos. Los interesados no son calificados, hablando propiamente, sino colocados en grupos según su valor relativo.

Todavía existen otros métodos para calificar funcionarios. Cuando el Trabajo se reduce a actividades repetidas, siempre las mismas, y fáciles de

traducir en números, tal como las tareas concernientes a la mecanografía, el Boletín de Calificación podrá ser un boletín de rendimiento. Este es, en verdad, el sistema más simple para evaluar la eficiencia del funcionario. Se le puede completar agregándole algunas indicaciones sobre el comportamiento.

Algunas administraciones han adoptado un sistema gráfico de representación. Las diversas apreciaciones realizadas en base a criterios pre-establecidos, son transportadas a una gráfica; la línea general indicará inmediatamente a quien examine las fichas de calificación, cuáles son los funcionarios que se clasifican por debajo o por encima de una media determinada.

En fin, muchos sistemas de nuestros días combinan varios de estos sistemas, de base. Cada administración procura elegir el sistema que mejor conviene, de acuerdo con los caracteres propios de su actividad y siguiendo las tradiciones del país, para adaptarlo a las circunstancias.

¿A quién corresponde la responsabilidad del Boletín de Calificación?

El jefe que trabaja directamente con el funcionario es, evidentemente, quien mejor le conoce y quien puede, en conocimiento de causa, hacer con mayor exactitud el informe de calificaciones. Sin embargo, es deseable que él no tome la total responsabilidad de la apreciación y que discuta ésta con su superior inmediato, quien asumirá la verdadera responsabilidad al firmar el Boletín. En muchas administraciones se ha previsto que el Boletín sea confirmado en sus apreciaciones por un superior de este último de modo que al final la calificación haya sido determinada por tres superiores jerárquicos.

En otras administraciones se prevé que el Boletín de Calificaciones propuesto por el Jefe sea revisado y firmado por una comisión de jerarquía superior.

Son evidentes las preocupaciones de la administración que trata de garantizar al funcionario un juicio imparcial, y de obtener para beneficio de la misma administración la seguridad de una calificación objetiva y bien hecha.

¿Deben ser puestos en conocimiento de los interesados los Boletines de Calificación?

Hoy en día, las administraciones más progresistas admiten que los boletines de calificación deben ser puestos en conocimiento de los interesados antes de su confirmación. El funcionario tendrá el derecho de conocer el juicio emitido sobre él, y el Boletín tendrá la utilidad que le hemos reconocido precedentemente. En caso contrario el funcionario no sabría nada acerca de sus cualidades satisfactorias ni de las que se le reprochan.

Además es conveniente que el funcionario pueda, eventualmente hacer sus propias observaciones y lograr una revisión del juicio emitido sobre él.

La mayoría de las administraciones han adoptado un procedimiento de apelación que permite a los funcionarios, normalmente y luego de discutir con los jefes responsables del Boletín de Calificaciones, anteponer un recurso contra una calificación considerada injusta. Frecuentemente se comete la tarea de examinar el caso a una comisión formada por altos funcionarios. Los jefes responsables de las apreciaciones del Boletín en discusión, no podrán integrar esta comisión, pero, en cambio, a ellos corresponderá debatir las contestaciones que pudieran surgir sobre los recursos de los funcionarios calificados.

En los países que disponen de jurisdicción administrativa existe para los funcionarios el recurso contencioso para violación de formas, exceso o mal uso del poder.

Así concluimos con este examen teórico de un asunto tan delicado como es la calificación de los funcionarios públicos. Hemos insistido sobre la sutileza del problema y sobre las reacciones psicológicas que podría entrañar. El sistema adoptado sólo tendría valor en la medida en que, aquellos que lo apliquen, tengan conciencia de sus responsabilidades y de la importancia de esta técnica administrativa. Si los jefes encargados de llenar los boletines de calificación no consideran éstos más que como una mera formalidad administrativa, vale más la pena no introducir la técnica de calificación, pues causará a la administración más perjuicios que bien. Si por el contrario, se ha alcanzado un grado de madurez suficiente y los jefes han tomado conciencia de su papel, la utilización de esta técnica mejorará el rendimiento de la administración y las relaciones entre los individuos.

INSTITUTO DE ECONOMIA, ADMINISTRACION Y CONTABILIDAD DE HACIENDAS PUBLICAS

PUBLICACIONES DEL INSTITUTO

- Contralor de los Gastos Públicos
Nilo Berchesi. Tomo I - 1957.
- Selección de Temas sobre Administración Pública.

TOMO I

Ley Federal de Contabilidad Pública de la Argentina.

TOMO II

Ordenanzas del Tribunal de Cuentas de la República.

SE SOLICITA CANJE

Toda la correspondencia debe dirigirse al
Instituto de Economía, Administración y
Contabilidad de Haciendas Públicas
Avda. 18 de Julio 1995
Montevideo
Uruguay.