

UNIVERSIDAD  
DE LA  
REPÚBLICA

Facultad  
de  
Ciencias Económicas  
y de  
Administración



Cuaderno  
Nº 62

**Instituto de Administración**

**El reordenamiento  
de personal  
y  
su carrera administrativa**

**Prof. Cr. Romeo Maeso Sueiro**

MONTEVIDEO – URUGUAY  
1971

UNIVERSIDAD  
DE LA  
REPÚBLICA

Facultad  
de  
Ciencias Económicas  
y de  
Administración



**Instituto de Administración**

**El reordenamiento  
de personal  
y  
su carrera administrativa**

**Prof. Cr. Romeo Maeso Sueiro**

**Cuaderno  
Nº 62**

**MONTEVIDEO - URUGUAY  
1971**

## PROLOGO

El presente trabajo tiene como origen el Proyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que fuera elevado, por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo en su mensaje de 21 de julio de 1971.

Con fecha 3 de agosto del mismo año, la Oficina Nacional del Servicio Civil, remite a la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración y ésta a este Instituto de Administración, un ejemplar del mismo, al que agrega los antecedentes que promovieron el referido proyecto.

La naturaleza especial del mismo, afina plenamente en los temas que este Instituto maneja y la materia que trata posee una especial relevancia dentro del conjunto de problemas que inundan nuestra Administración Pública, por lo que se realizó un estudio sobre su contenido.

Por otra parte resulta oportuno. El tema referente a la Administración del Personal en nuestro país, ha sido desde un lapso bastante prolongado, uno de los que se han tratado con más desconsideración.

Desde cursos o cursillos más o menos extensos, de mayor o menor calidad, hasta mesas redondas muchas veces carentes del nivel adecuado, pasando por afirmaciones altisonantes y "descubrimientos transcendentales", han saturado una materia de tanta importancia para el correcto funcionamiento de la Administración, tanto pública como privada, de novelerías sin arraigo, y como es obvio, carentes de todo fundamento científico.

El intento a través de la Oficina Nacional del Servicio Civil es de reciente data y su trabajo deberá analizarse considerando el desarrollo de su actividad en el mediano plazo.

El presente trabajo analiza el medio uruguayo y la ubicación dentro de ese contexto del Proyecto de Ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa, permitiendo el estudio realizado determinar los objetivos, alcances y limitaciones del mencionado proyecto, incorporando al mismo tiempo los campos que no se contemplan y que es necesario incluir.

La tarea tomada a cargo por el Cr. Romeo Maeso Sueiro, resulta una aguda observación de los hechos, a la par de constituir un aporte de verdadero interés, al centrar debidamente el tema.

LA DIRECCION

## 1. EXIGENCIAS DE LA REALIDAD NACIONAL

### El momento histórico

En la actual perspectiva histórica de nuestro país, las reformas fundamentales en el aspecto que ha de ocuparnos, deben realizarse, entre otros objetivos, para procurar una reestructuración profunda de las instituciones del Estado, con el objeto de adaptarlas a las necesidades de un proceso de desarrollo amplio y planificado.

La actual administración, en una visión objetiva, considerada en un todo, proviene de un crecimiento inorgánico, que se ha ido produciendo para responder a las nuevas y crecientes necesidades de la población, del incremento económico, y de las siempre latentes aspiraciones sociales. Pero este mismo crecimiento inorgánico que ha tenido lugar bajo la presión de una serie continuada de nuevas situaciones y circunstancias específicas ha hecho que en su conjunto, la Administración Pública sea altamente ineficiente y anárquica.

Con determinación previa de un fin, con estudio a fondo de los instrumentos a utilizar, con análisis exhaustivo de las necesidades a cubrir, con estudio cabal de plazos en que los hechos naturalmente han de enmarcarse, y con reconocimiento unánime, de que la administración no nace a la vida de las naciones ni de las instituciones por un vano capricho como tampoco nace para cumplir otros fines que no sea obviamente administrar, es como se logra el avance.

Todo esto ha quedado atrás en nuestro proceso, y su ausencia, ha marcado un modo de desarrollarse, que ha desembocado como es tangible, en la anarquía e ineficacia a que hemos hecho referencia.

Nos enfrentamos hoy como ayer, pero con más urgencia hoy, a la necesidad de reconstruir, ajustar, y perfeccionar la Administración, para estimular y hacer viable el progreso, basado en el imperio de la ley y el interés de la comunidad. El encontrar soluciones a las deficiencias, en todo orden, constituye el prerequisito esencial para un enfoque serio y calculado, de la recuperación nacional.

Tal tesitura, nos enfrenta a la necesidad de abarcar con sentido real y global, el problema. El estudio de un reordenamiento, no debe ni puede hacerse desde un particular punto de vista, o atacando débilmente puntos fuertes, o atacando varios puntos débiles a la vez. Si se quiere ser eficaz en la materia, es menester excluir, los cambios o ajustes parciales, debiendo desecharse la mecánica del emparchamiento, y tomar como receta adecuada, el punto de vista que abarque en un todo a la Administración, como un instrumento imprescindible de gobierno, para facilitar y más que facilitar, permitir su acción y ejecutar su política trazada.

Descendiendo un grado en la consideración de sus fines y desde un punto de vista menos jurídico y más real, resulta ser en los hechos, también, un instrumento del administrado q a quien le permite ejercer su acción, en torno a las obligaciones y responsabilidades que se le imponen.

Una nueva maquinaria administrativa, con capacidad de acción y producción, se impone. Flexible a los cambios permanentes y circunstanciales, pero inmutable en los principios o bases en que ella ha de asentarse.

Paravello es menester convencerse de una vez por todas, que nada nos falta, ni aun en el ámbito nacional, para lograr tal transformación. Existen hombres y experiencias imprescindibles. No faltan voluntades, que debidamente estimuladas, abarquen la obra con su esfuerzo, como tampoco falta el convencimiento unánime o casi unánime, que este paso debemos darlos y con premura. Finalmente tampoco nos faltan caminos a transitar, pues en todas las épocas, con brillantez variable, han habido formulaciones, en forma especial, referidas a servicios individualmente considerados, ya que con sólo, - y habríamos avanzado considerablemente, - refundirlas y aplicarlas, no es taríamps en cambio inmersos en esta realidad de retrogradación.

Nada de esto, ha sido utilizado. Pero existen también otros factores a considerar que han detenido y detienen oculta y ostensiblemente, el progreso de una Administración, que a tantos incide e interesa, y que serán motivo de un análisis posterior. Adelantamos, que a los mismos les acordamos una especial gravitación, que apuntaremos debidamente, al final de este trabajo.

Señalamos que todo el contexto administrativo está sufriendo, en su particular ámbito, las consecuencias de una crisis general, lo que ordena que todo intento de cambio lo debe ser sin olvido de la realidad circundante, pues de lo contrario se caería en meros formalismos teóricos, ambiciosos los más, pero todos faltos de consistencia y perspectiva.

Pero esta afirmación, que es real, visible y por ende indiscutible, admite otra de no menos importante contenido: la crisis de la Administración, lleva implícita, la crisis general, cuyos efectos, entre otros, son los de aumentar la intensidad y amplitud de ésta.

Resulta obvio que la Administración Pública, es un órgano de sustancia política que requiere estabilidad y supuestos político-sociales, que fundamenten la existencia y la autoridad del propio Estado. Si el gobierno, como expresión y síntesis del Estado, es responsable, necesita como un imperativo de su quehacer, una administración eficiente.

El andamiaje administrativo que haga posible la conducción eficaz de una política, es esencial, como lo es esencial, también, que la determinación de una buena política, conveniente, realista, justa y oportuna, esté determinada en función de los altos y permanentes intereses del país.

Cuando observando la marcha, reestructurar se considera necesario, significa que se están reconociendo deficiencias de fondo, y por la propia esencia de la Administración, es menester caer en los fundamentos mismos de la estructura política-jurídica vigente. No puede caber dudas, en orden a que el enfoque institucional, es un enfoque básico presente en la reforma general de aquélla.

Pero no puede negarse que, - y como se reconoce aun por la propia C.I.D.E., en su informe oportunamente elevado, - una Administración llevada con prescindencia de los demás elementos, a planos ideales, apoyada en los más claros lineamientos teóricos, no soluciona y sí puede desmejorar definitivamente las realidades de una situación que exige soluciones globales. Resulta obvio, que crear un instrumento sin saber a qué uso va a responder, por más perfecto que éste sea, no es garantía ni solución de nada. El punto reclama tal vez menos perfección y más adecuación.

Este es el enfoque que a nuestro juicio corresponde y es el que pretendemos trasmitir a nuestra labor.

Es tal el estado actual de la Administración, en su irracionalidad, en su postración, en su envejecimiento, en su inadecuación y en su desorientación, que hace visible sin esfuerzo, que sin llegar a extremos de perfección, que admitimos sin vacilar inadecuados, ella por sí y ante sí, es razón, como expresáramos en párrafos anteriores, de todo un estado de crisis general.

A esta altura del razonamiento resulta importante consignar, que la Administración, está como embotada en una realidad social, en una sociedad, y forma, como es obvio, parte de ella. Aquella no es un ente abstracto, ajeno a la realidad circundante y a los ingredientes que a la misma componen. Por el contrario, a ella le conciernen igual que a la sociedad, las metas, valores, los sistemas y en definitiva el futuro que a aquella le está reservado.

Se da por consiguiente una relación ambivalente: la Administración vive en un medio social, pero a la vez, la pauta de la Administración viene determinada por la sociedad, siendo entonces que la sociedad en muchos sentidos la conforma, pero a su turno, ésta es transformada por aquella, alentada en sus equilibrios y desalentada por sus errores. En otras palabras, a ambas les son aplicables medios y factores de interacción.

De un modo gráfico es posible afirmar sin riesgo del error, que la Administración Pública está colocada en el centro de la gama, cuyos extremos ocupan, el uno el administrado y el otro el administrador. Por ella se recibe toda comunicación y por medio de ella se trasmite, se canaliza el mando y se hace efectivo el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades que supone al mandado. De ahí que unos y otros deban labrar en igualdad de metas, inquietudes, entendimientos y esfuerzos.

Por ello entendemos, y referido a la elocuencia del momento actual que:

- a) la crisis de la Administración lleva implícitos los estados de crisis general
- b) no existe reforma efectiva, sin un estudio cabal de la sociedad o del medio en el que aquella ejercerá su imperio;
- c) si no se estudia también cabalmente la administración, no habrá sociedad que impere.

### Intentos Realizados

Sobre los dos aspectos últimos señalados, que son los que interesan a nuestro tema, han sido varios los tratadistas y trabajos que a nivel nacional e internacional, se han producido. En forma particular, hemos de referirnos al logrado por la CIDE, en el año 1965, por cuanto este comporta un relevamiento y análisis de los hechos que inciden contrariamente al desarrollo efectivo de la Administración y aporta un conjunto de soluciones para ordenar el desorden imperante.

Circunscriptos al tema propuesto, antes de reseñar lo acuado por la referida Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico y la sub-Comisión de Administración Pública, debemos postular, que ha sido un trabajo serio y ordenado, en la materia propuesta. No obstante ello, los males siguen en pie.

Esto significa que existen consideraciones y factores a puntualizar y a desmenuzar, pero no ya en un plano teórico, tendencia que debe estimarse incluso abusiva, sino que es menester un enfrentamiento con la realidad, e intentar el señalamiento de un conjunto de hechos y circunstancias, producto de la observación, que deterioran totalmente, no sólo a la Administración como instrumento de gobierno, sino que incluso deterioran a la propia teoría, que sobre el ordenamiento de tan complejo y delicado campo, se ha emitido.

Debemos estimar altamente significativo en nuestra labor, que en definitiva tenemos sobre el punto una teoría y doctrina casi totalmente depuradas; poseemos estudios frondosos y a conciencia acerca de la realidad; tenemos soluciones proyectadas o intentos de soluciones; tenemos en parte experiencia sobre las mismas puesto que algunas han sido puestas en marcha; y sin embargo seguimos teniendo cada día, más anarquizado y por ende inefectivo, el orden en que se proyecta la Administración Pública.

Las preguntas surgen espontáneas - Cuál es la razón? - Por qué se produce este fenómeno? - Cómo es dado admitir, que con lo que poseemos sigamos en la ineficiencia? - Qué es lo que existe en el fondo que hace que nada cambie, para bien?.

Entendemos y pretendemos señalarlo, que los factores y circunstancias que inciden pesadamente sobre la marcha de la Administración, lo son tales, que sólo el análisis profundo y pormenorizado, vivido y absorbido, pueden detectar. La postración de la Administración, no radica en la falta de diagnósticos, como tampoco se funda en la falta de recetas teóricas, o aún legales y reglamentarias. En cambio apoya esencialmente en un conjunto de defectos, que sólo se detectan, en la dinámica de la

Administración, y no en la estática de la misma, que es en el estado en que tratadistas, informantes y aun los propios gobiernos han pretendido conjurar sus males.

Demás está expresar, que este trabajo no está dirigido a oponerse o a negar lo hecho hasta el presente y los caminos o métodos seguidos. Constituye en cambio una complementación, basada en la observación empírica como producto de una experiencia y definida la experiencia como enseñanza adquirida con el uso, la práctica o sólo con el vivir.

De este enfoque, surge lo consignado en la parte última y en la cual claramente se observa, que el comportamiento del hombre, que es el ejecutor y responsable del accionar administrativo, adquiere una muy especial relevancia, y los errores voluntarios o involuntarios en que éste incurre, no sólo lo evidencia la administración en su andar, no sólo resulta difícil entrar a ordenar a través de textos, sean estos legales o reglamentarios, sino que dificultan en grado sumo, la función de administración de personal.

## 2. LA CIDE Y SU DIAGNOSTICO

### FUNCION DE ADMINISTRACION DE PERSONAL

#### Dificultades para su ejercicio

Al tenor de lo precedentemente expuesto, del Capítulo IV del referido trabajo o sea el que hace referencia al Servicio Civil, extractamos las conclusiones que a continuación se expresan.

Partiendo de la base, que se afirma, de una nutrida legislación acerca de las relaciones jurídicas de los funcionarios con el Estado, muy poco se ha hecho en un sistema de personal, como son la selección, la capacitación y la clasificación.

- 1) SELECCION Y NOMBRAMIENTOS. Las normas legales tales como la ley N° 3.935 de 5 de enero de 1933, el Estatuto del Funcionario del decreto-ley N°10.388 de 13/2 de 1943, y otras disposiciones concordantes, que establecen el concurso de méritos y el concurso abierto de pruebas, no han sido desarrolladas satisfactoriamente.
- 2) CAPACITACION. No ha existido en el país un plan en tal sentido para los funcionarios públicos. El empleado no recibe habitualmente un entrenamiento initial sobre el ejercicio y responsabilidades inherentes a sus funciones, realizando sus tareas de acuerdo a instrucciones ocasionales sin una completa relación de las mismas. Los jefes por su parte, no ejercen la necesaria supervisión que permita comprobar la asimilación de las directivas impartidas y la correcta ejecución de la labor. Se carece de elementos de información que coadyuven a la formación, ubicación, capacitación e integración de los funcionarios. Prácticamente son muy pocos los reglamentos orgánico-funcionales, escaseando los manuales de procedimientos u operativos.

El adiestramiento en servicio, salvo algunos intentos, no ha sido un procedimiento sistemático. Los cursos que ha dictado la Escuela de Administración Pública para funcionarios que se inscriben voluntariamente, tampoco están orientados a la formación o al perfeccionamiento sistemático de empleados. Al título de egresado que se otorga después de tres años de cursar exitosamente, no se le ha atribuido ningún valor para el ingreso o promoción en la función. Resulta de hecho, escasa la significación de la Escuela de referencia, como centro de formación y perfeccionamiento del personal del Estado;

- 3) EVALUACION. No existe en la Administración Pública un programa al particular, por las siguientes razones:
  - a) la Administración no está, en general, habilitada para juzgar la competencia del funcionario en el ejercicio inicial de su actividad, pues lo acepta sin previo análisis de sus condicionnes;
  - b) el funcionario no es ilustrado adecuadamente a cerca de sus funciones específicas, las relaciones de su trabajo o cometidos de su oficina y sus vinculaciones con las demás dependencias del organismo y la Administración Pública en geral
  - c) los procedimientos adecuados para la evaluación de capacidades no han sido implantados;
  - d) los jefes inmediatos del nuevo funcionario la mayoría de las veces no están en condiciones de definir claramente los cometidos y relaciones de sus dependencias, no habiéndoseles adiestrado acerca de la técnica que permita juzgar objetivamente la eficiencia de sus funcionarios subordinados.
- 4) CLASIFICACION Y REMUNERACION. Tampoco existe un plan de clasificación del personal del Estado, ni se ha realizado un análisis y descripción de cargos, ya que cada empleo ostenta un título que normalmente no corresponde ni a los deberes ni a las responsabilidades exigidas para ejercerlo.  
No existe una política de salarios satisfactoria, observándose apreciables diferencias entre las remuneraciones del Parlamento Nacional, de la Administración Central, y de los Entes y Servicios Descentralizados y Autónomos, no cumpliéndose por lo tanto con el principio de "a igual trabajo, igual remuneración"

Por otra parte, la dedicación exclusiva al cargo, solo lamente rige para determinados empleos directivos o técnicos especialmente determinados en la ley de presupuesto. Todo esto conduce a que, al cumplir la mayoría de los funcionarios un horario reducido y no adecuadamente remunerado, deban utilizar el resto de su tiempo disponible para trabajar en el sector privado. De esta forma, este régimen resta ocupación a numerosas personas que la necesitan, perjudicando la eficiencia de la administración estatal, que debe compensar la insuficiente dedicación de sus funcionarios con un mayor número, lo cual grava desresuradamente sus presupuestos. Debería por lo tanto implantarse gradualmente el régimen de tiempo completo y de dedicación exclusiva, comenzando con los cargos directivos y técnico-profesionales, lo cual coadyuvará a crear nuevas fuentes de trabajo en el sector privado. Será entonces fundamental ajustar la política salarial gubernamental, asegurando remuneraciones que realmente motiven la dedicación exclusiva y eviten su trasiego hacia otras actividades.

- 5) SEGURIDAD SOCIAL. Las estructuras, procedimientos y trámites no son los más adecuados para agilitar el goce de algunas prestaciones sociales.
- 6) DERECHOS Y DEBERES. En cuanto a los derechos, en la inamovilidad, el sistema es un tanto rígido, pues dificulta la separación de funcionarios inconvenientes para el servicio del Estado. Ello era justificable antes de existir el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la actual organización gremial de los funcionarios, por lo que sin perjudicar el derecho a la estabilidad, podría simplificarse el trámite constitucional de la destitución, suprimiendo tal venia, pero supeditándolo al sumario y dictamen de una comisión de jerarcas y funcionarios.

El ascenso se basa fundamentalmente en la antiguedad y en los conceptos de conducta, capacidad y rendimiento, que califican los respectivos jefes inmediatos y que se someten a las Juntas de Calificación que funcionan en cada una de las direcciones de los organismos estatales. El ascenso se hace en forma mecánica, por medio de los análisis de los informes de los jefes y es también restringido porque solamente puede efectuarse dentro de cada ítem.

- 7) REGIMEN DISCIPLINARIO. Constitucionalmente las sanciones están atribuídas a los Ministros, lo cual impide un oportuno ejercicio de la autoridad por parte de los jerarcas subordinados, resistiendo además la disciplina.
- 8) REGIMEN LABORAL. La heterogeneidad de sus normas su parcial cumplimiento ha dificultado una efectiva conducción y contralor de personal.
- 9) ORGANISMOS DE ADMINISTRACION DE PERSONAL. En general la administración de personal está descentralizada; las oficinas de personal trabajan independientemente unas de otras, sin coordinación de naturaleza alguna y utilizan formularios diferentes para el desarrollo de sus actividades. Inclusive algunas oficinas funcionan de hecho, por cuanto no han sido creadas legalmente. Es común que para un mismo funcionario se formen varios expedientes, carpetas o legajos personales. Las Juntas de Calificación y las de Recurso o Apelación, actúan en forma independiente unas de otras, sin coordinación de ninguna clase y utilizan formularios diferentes.

Las deficiencias de las comunicaciones de novedades a los organismos de registro de funcionarios han contribuido para que sean éstos incompletos.

Se advierte entonces la carencia de un organismo central de personal a nivel del Poder Ejecutivo en carácter de asesor del mismo en cuanto a la orientación del régimen del personal del Estado, a la clasificación y descripción de cargos, a la selección y capacitación del funcionariado, a la preparación y reglamentación de carreras administrativas y a la implantación de normas uniformes de administración de personal, a la determinación de justas políticas de retribuciones y estímulos, a la actualización permanente del Registro de Funcionarios y a las estadísticas relativas al personal, a las relaciones específicas con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y con los gremios del funcionariado y a las necesarias relaciones públicas del Estado con sus empleados en cuanto se refiere a la jerarquización de la función pública. No se han constituido tampoco los departamentos centrales de personal que suplirían con mayor eficiencia a las numerosas oficinas de personal en los ministerios.

### 3. LA ESTATICA Y LA DINAMICA DE LA ADMINISTRACION

Hemos hecho la síntesis de un agrupamiento de males que deterioran y distorsionan la Administración, según plan y estudio formulado por la invocada CIDE.

Salta a la vista, la verdad de las afirmaciones que se hacen, y éstas nos llevan, en una consideración global, a que las fallas están en la base, enraizan en su fundamento, y son de tal vigor, que hacen difícil un avance, aunque éste lo sea por etapas que se van conjugando en épocas.

Surge también con análoga claridad, que estas apreciaciones y conclusiones, responden a un estado estático de la Administración. Es la Administración observada, aunque con adecuada profundidad, pero en un plano además totalmente objetivo. Y como lo hemos consignado, la misma, debe ser analizada en su marcha, en su devenir y de modo alguno descartar las actitudes, las circunstancias, los hechos, que se van originando en la forma como ésta camina.

La objetividad es altamente recomendable en toda investigación que sobre cualquier punto se plante, pero las reacciones subjetivas que se brindan en la materia investigada, deben tener reservado y especial lugar, en cuanto ello acontece en disciplinas que como la Administración, se manejan en la sociedad, para la sociedad y por la sociedad.

#### El hombre y sus decisiones

Sin introducirnos en aspectos que, sin ser ajenos al tema, no es nuestra intención abordar, - como lo son los simples y complejos problemas que fundan la psicología y a todas las ciencias que colindan con el proceder humano, - no debemos dejar de formular una breve reflexión.

Referido a grupos o a hombres individualmente considerados, aunque las funciones de una organización son principalísimas, debe reconocerse el papel preponderante que los individuos con sus conductas y reacciones juegan en ella. Se debe postular sin titubeos, que después de todo, una buena estructura lo es, mientras cuente con personal adecuado.

Los principios, las teorías, los planes y programas, los análisis estáticos, incluso las necesidades afigentes, no alcanzan. Se pueden tener angustias y perfecciones organizativas tendientes a conjurarlas, pero si no se cuenta con personal apropiadamente seleccionado y permanentemente preparado, - ambos en el sentido lato de la expresión, - la organización, o no funcionará como es debido, o lisa y llanamente, no funcionará.

La Estructura, de nada sirve, como la ley que ha de manejarse, si el requisito señalado no se cumple. Es más, creemos, en una hipótesis que nos fijamos, que sin estructuras adecuadas o deformes, y con normas que no siempre por su claridad y concepción resulten de fácil y justa aplicación, es posible obtener resultados provechosos, si la premisa señalada se ha cumplido.

La precedente afirmación, por su simplicidad incluso, parecería que tendría que caber en el consenso unánime de administrados y administradores. Pero en los hechos no resulta así.

Es posible que en el orden teórico sea reconocida, pero en el práctico, de buena o de mala fe, ambos sectores están en penados en olvidarlo. Es más, toda vez que ante un hecho cualquiera, se elabora una norma y se lanza por la vía de un servicio a su aplicación, si ésta llega a fallar, o simplemente no produce los frutos calculados y esperados, se va de inmediato a la modificación de la misma, total o parcialmente, y se entra en la raraña de las sustituciones, ampliaciones y derogaciones que tan abrumadoras suelen resultar para la buena marcha de toda organización, - sea cual fuere el grado de perfeccionamiento, - en vez de entrar en un exhaustivo análisis del porqué del fracaso, dónde es la falla, lo que de hacerse es de seguro, que la norma quedaría como está, y sufriría en buena ley, el peso de su ineficacia, el ineficaz que hizo que ésta fallara en sus previsiones.

Ninguna ciencia admite en su seno a inexperientes, improvisados, intrusos, o los que en definitiva y meramente, buscan un medio de vida, revistando en la planilla de sueldos de algún Servicio y por ende ejerciendo una función en él. La Administración, sobre cuya categoría de ciencia ya nadie duda, por el contrario, en las actuales instancias que vive el país, - aunque el mal es endémico, - admite en su desarrollo, no sólo a quienes carecen de capacidad y conocimientos a tal fin, sino y lo que es peor, admite en sus cuadros, obsérvese bien, a aquelllos que por sus omisiones e ineptitudes, no han podido prosperar en otras actividades. Ven en la Administración, y por supuesto que a la pública nos referimos, en lugar de una función de especiales características y repercusión colectiva, una es-

pecie de refugio su fracaso. Y allí quedan, no sólo recogidos y amparados, - prácticas políticas y del amiguismo mediante, - sino que prosperan dentro de ella, ascienden y van encumbrándose en los cargos, porque la antiguedad por los dos factores precedentemente invocados, y la irresponsabilidad del jefe rara, le van haciendo incondicional camino, de espaldas todos a sus tortuosos efectos. Y cuando este encumbramiento no se produce, es porque ya entran encumbrados. Por los mismos caminos y con las mismas características, acceden de un día a otro a ocupar altos cargos de dirección, formando legión, en especial, los defenestrados de la última instancia electoral.

Andando en este territorio, nadie puede esperar ni dignificación, ni jerarquización, ni efectividad. Por el contrario ante esta invasión que no titubeamos en calificar de usurpadores, el desprestigio cunde y los desestímulos se hacen evidentes. El buen funcionario afloja en sus elevados intentos. En la opinión tal vez inconsciente de las gentes, se va creando y madurando un sentido, en vez de general, privativo de la Administración Pública, o sea que la misma ha de manejarse en torneo a ellos individualmente considerados, a sus exigencias, inquietudes, intereses o necesidades. Desaparece el concepto matriz, del bien común, y sólo se hace evidente y se hinca como garra en la opinión, cuando por causa del desastre administrativo, que todos en diferentes grados y medidas colaboran a generar, éste se hace público a través de hechos insólitos. Ante él, nadie entonces reconoce que es el fruto de tanta desaprensión, que ese es el resultado el milagro noches que haya ocurrido, sino que el milagro vendría dado, si no hubiera ocurrido. Y entonces la crítica, el comentario, el asombro, la burla inclusa, se hace carne, y los cargos enérgicos y los cargas sin freno, buscan en el conjunto de sombras, individualizar a quien o a quiénes imputar la omisión, sin vislumbrar siquiera, que los gestores del fraude, la incorrección y aun el delito, se reparten en forma no cuantificable, pero se reparten, entre quienes administran y quienes son administrados. Pero no se reacciona, pues el capítulo se cierra con un mero sumario: una investigación que se inicia a tambor batiente y termina por dormirse con la sentencia en su seno; y cuando el actuar llega a más, es cuando un humilde conserje es procesado. No hay reacción, y la impunidad viene como nuevo ingrediente a complicar más aún, el caos reinante.

Falta en esencia, no proclamar, sino procurar por vía de la acción y del reconocimiento, la calidad de Ciencia de la Administración, en nuestro tema, aplicada al área o sector público. Sin postular tan elemental principio y atenerse a su aplicación más estricta en todos sus capítulos y especializaciones, ha de resultar inofensivo todo ataque que se intente a este orden tan caduco como ineficaz.

Como lo hemos afirmado, en todas las épocas hubo preocupados por el tema, pero si esta preocupación no se consolida, no se universaliza, no se canaliza, y no se hace conciencia de los fines a que propende, siempre habrá también y en todas las épocas, despreocupados, que hagan oídos sordos a lo que este orden reclama, y se sigan beneficiando individualmente, no a costa del esfuerzo de unos pocos, sino del desorden de los de más.

#### 4. LA C.I.D.E. Y SU PROGRAMA DE REFORMAS

Dentro de estos intentos señalados, recordamos una vez más el de la CIDE. En su examen, - con la salvedad formulada en párrafos anteriores, - denotando las fallas, tiene también el mérito, - con o sin discrepancias, - de enunciar un camino de soluciones, que propenden, a la conjura de los fundamentales errores que jalonan el campo de nuestro análisis.

Es así como en su informe, propone un Programa de Reformas, que en forma sucinta reproducimos a continuación.

##### El Programa de Reformas

Para conjurar la realidad señalada, es menester en primer lugar contar, con los instrumentos adecuados, y con planes o proyectos de realización comprometida.

**INSTRUMENTOS.** Estos deben ser de dos clases: los legales y los administrativos.

a) Legales. Para asegurar una fijeza a normas en que obligatoriamente se debe apoyar una Ley de Servicio Civil, y una ley que consagre y ordene la carrera administrativa.

Una ley que borre la multiplicidad de estatutos, que abarque materias generales y comunes, como lo es el concepto de funcionario, derechos, obligaciones, sueldos, nombramientos, capacitación, traslado, etc.

Esta misma ley hará referencia a los puntos sustanciales en los que se puedan apoyar las carreras que pueden entenderse específicas.

b) Administrativas. Creación, organización y funcionamiento de los Organismos del Servicio Civil, como asesores del Poder Ejecutivo. Incluido ha de ir el Reglamento Orgánico de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

**PLANES O PROYECTOS.** Deben ser abarcados por ellos tres puntos capitales. En un orden prioritario de urgencia, los mismos son

Plan de Clasificación de Cargos. Inexistente en nuestro país, su puesta en marcha logrará: un Manual de Descripción de Cargos, una nomenclatura general una adecuación de sueldos, un régimen de selección de ingresos, de capacitación, concomitantemente con permanentes elementos de juicio para la calificación de servicios y para el ascenso, y lo que es fundamental, criterios para para las reestructuras administrativas, para un análisis continuo de organización y métodos.

Plan de Selección para cargos del Escalafón Administrativo de la Administración Central. Este imperativo es de llevar a cabo, no sólo porque es una necesidad lograrlo, sino también porque lo ordena la Ley N°13.318 de 28 de diciembre de 1964, en cuanto establece que el ingreso a los cargos del Escalafón Administrativo, se efectuará por concurso abierto de pruebas. Es menester entonces que las mismas se ordenen en sus condiciones generales, específicas para el cargo, clases de pruebas y su clasificación, calendario, publicidad, lugares de realización, integración de tribunales incentivos para funcionarios que participen y capacitación inicial para los designados.

Plan General de Información, Seminarios y Capacitación. La eficiencia administrativa se logra, cuando la capacitación y perfeccionamiento es uno de los primeros objetivos y a ella para ser eficaz no debe escapar ningún tipo de funcionarios, sea del escalafón y jerarquía que fuere.

Los caminos de ese adiestramiento son Reuniones de divulgación y análisis técnico-políticos

Es la discusión, el esclarecimiento, divulgación, análisis y críticas, entre gobernantes y técnicos, de los planes y las posibilidades de solución que comportan.

#### Capacitación y Perfeccionamiento del Funcionariado

El personal directivo debe estar enterado de los objetivos que se persiguen, y de las normas, métodos o técnicas aplicables. Se recomienda los cursillos intensivos recibir por los superiores, los cuales a su vez los organizarán con sus inferiores.

La capacitación inicial podrá hacerse con la intervención de la Escuela de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, quien dictará cursos como

- a) Curso de un mes en la organización y administración estatal para la ubicación del funcionario que se incorpora,
- b) Curso de perfeccionamiento para oficiales en condiciones para ascender a jefes
- c) Curso de perfeccionamiento de seis meses para jefes en condiciones de ascender a directores.

Los dos últimos en su aprobación constituyen requisitos para su promoción, y al orientarse a ubicar a los funcionarios en las mayores responsabilidades administrativas, marca el plan un conjunto de materias que deterán integrarlos.

#### Readiestramiento en Servicio

Realizado en el Servicio, como función esencial de supervisión, consiste en mantener in situ, al funcionario, actualizado en orden a métodos, técnicas, etc., y tenderá a corregir las deficiencias observadas. Este aspecto debe ser estimulado con el perfeccionamiento en el exterior, en países u organismos, con la obligación de reintegrarse al servicio en un lapso mínimo del doble de la beca.

#### Formación de Profesionales

No debe ser competitivo con los egresados de la Universidad o establecimientos educacionales. La Oficina Nacional del Servicio Civil, con el Ministerio de Educación y Cultura, cuantificará los recursos humanos especializados que requerirá el Estado y orientará su formación. Deterán coordinarse inclusivamente los diferentes rangos de preparación que supone la Escuela de Administración Pública y los egresados de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

#### Centro de Informaciones de Administración Pública

Para la capacitación y el perfeccionamiento de los funcionarios y la formación universitaria de los administradores profesionales, es de tener bibliografía adecuada y a tales efectos se creará un centro de Informaciones de Administración Pública, radicado en la Escuela de Administración Pública, y a cargo de una Comisión Especial, para la obtención, ordenamiento y difusión de publicaciones de todo nivel.

Destino de la Reforma

Qué se ha hecho con este Programa de Reformas, es la pregunta ineludible.

Pues nada. Todo ha seguido como estaba antes de él, y cuando una providencia aparece en el campo de la administración, tendiente a un ordenamiento, o su falta de profundidad, o su falta de aplicación, o su aplicación distorsionada, o la sectorización que de ella se hace, logran no salir de la etapa del emparchado, persistiendo en el empeño a sabiendas o no, de considerar a la Administración como la suma de las breves administraciones que la integran.

Las medidas son parciales y la propia falta de unanimidad en su aplicación, le crea a la decisión, incluso, su propia o-posición.

Si en un Servicio se ordenan las calificaciones con un criterio, en otros con otro, y en el resto no se ordenan, el movimiento de conjunto, que es la Administración en sí, no logra su tan esperada evolución y uniformización. Si por allá perdidas se imponen en un Servicio exigencias para el ingreso, y en los demás no, esta falta de generalidad, distorsiona el principio de selección en el ingreso que debe ser aplicada a todos por igual. Si ciertos Servicios disfrutan del beneficio de los premios estímulos o fondos de compensación, y otros no incluso con evidentes analogías de cometidos y funcionamiento es obvio que la parcialidad de la medida, aunque individualmente considerada, pueda ser buena, distorsiona la marcha de este todo que es la Administración. Igual con el beneficio de la vivienda. Si sólo los cursos de capacitación o de adiestra-miento, o de selección, o de becas, o de admisión, o de calificación, o de ascenso, etc. no son para todos, y siéndolo no e-xiste unanimidad en sus términos con las debidas correcciones que los organismos por su naturaleza puedan demandar mejor es-dejar las cosas como están y no entrar en parcialidades o exigencias o beneficios, individualizados por servicios.

Y conviene aquí repetir el concepto de líneas anteriores; la Administración es una, y con esa unidad debe funcionar en todas sus manifestaciones. Las mejoras parciales o por cuotas, tienen como "virtud", de ajustar más aun los engranajes cadu-cos, los que a su vez terminan por deteriorar más aún el funcionamiento y marcha de la unidad referenciada.

No se rehuye a la idea, que todo pueda ser hecho de un sólo esfuerzo. Si hubieron años de deterioro, habrá años de

reconstrucción. Lo que se afirma, es que convenida la necesidad por su urgencia de establecer un ordenamiento determinado sobre un aspecto concreto, este lo debe ser con carácter general, abarcando todos los Servicios y todos los aspectos que en forma directa o indirecta, tengan relación con la decisión que se propone.

La prueba de la inoperancia y de la circunstancia de haberse seguido el camino equivocado que dejamos precedentemente señalado, la constituye el siguiente análisis que a continuación se hace, tomando en definitiva los cinco años posteriores a la enunciación del programa precitado. Ellas tenderían en su concepción a emparentarse con alguna de las medidas propuestas por la CIDE, pero de sólo leerlas, sin entrar incluso en la forma como han sido aplicadas, surge la heterogeneidad, la discriminación y la falta de unidad apuntada.

AÑO 1966

Calificación para el personal del Ministerio de Ganadería y Agricultura.

Régimen de licencias anuales.

AÑO 1967

Reglamento para la provisión de cargos sanitarios en el Ministerio de Salud Pública.

Creación del Servicio Civil, para la Administración Central, Entes Autónomos, etc.

Curso de capacitación intensiva en el Desarrollo Económico Social.

Transferencia de cometidos y bienes del Estatuto del Funcionario a la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Reglamento para funcionarios docentes de la Comisión Nacional de Educación Física.

Reglamento de designación y ascenso de técnicos del Ministerio de Ganadería y Agricultura.

Reglamento de funciones y actividades del Ministerio de Hacienda.

Ingreso a la Administración Pública.

Reglamento para calificaciones en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Comisión asesora para proyectar el estatuto legal del funcionario policial.

Grupo de trabajo para racionalizar el escalafón de sueldos y proponer sistema uniforme de remuneraciones.

Condiciones y pruebas de oposición para la incorporación al Escalafón Administrativo y de Servicios de la Administración Central, reglamentando el art. 33 y 335 de la ley N°13.818 de 28 de diciembre de 1964.

AÑO 1968

Delega facultad para imponer penas a los funcionarios de los Institutos Penales.

Postula en el Ministerio de Obras Públicas el principio de igual función, igual remuneración.

Modifica normas para la calificación del personal en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Mantiene reglamento de calificaciones en el Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo.

AÑO 1969

Se faculta al Ministerio de Educación y Cultura a gestionar la instauración de un régimen de practicantado técnico en todas las disciplinas universitarias y técnicas afines.

Nómina de los funcionarios que se destinan a la planilla de disponibilidad y de los a enviarse a la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Regulación de las normas en materia de ingreso de personal a la Administración Pública.

Prohíbese la designación de nuevos funcionarios.

Abandono de cargo.

Creación comisión asesora del Poder Ejecutivo, con el cometido de precisar las actividades y zonas del país, con prioridad en los planes del traslado de funcionarios a la actividad privada.

Reglamento para la calificación de funcionarios de vigilancia de Institutos Penales.

Reglamento para los traslados en comisión de funcionarios públicos.

Reglamento de las disposiciones de la ley N°13.640 referente a la redistribución de funcionarios.

Reglamentando la ley 13.640 en materia de incorporación de funcionarios del Escalafón Secundario y de Servicios al Escalafón Administrativo.

Reglamento orgánico funcional de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

AÑO 1970

Establece cometidos del Registro Nacional de Funcionarios Públicos.

Capacitación, adiestramiento y perfeccionamiento de Funcionarios Públicos. Oficina del Servicio Civil, creándose partidas e importes para retribución personal.

Puesta en marcha del programa de capacitación.

Se establecen normas reglamentarias sobre acumulación de cargos públicos no autorizados por la ley.

Se aprueba el reglamento de la Dirección Financiero-Contable del Ministerio de Defensa Nacional.

Régimen en el Ministerio de Economía y Finanzas del full time para universitarios.

Comisión Interministerial del Comercio Exterior y Centro de Promoción de Exportaciones.

Creación del Servicio de Información Jurídica de carácter policial y migratorio del Ministerio de Interior.

Se delegan determinadas atribuciones en el Sub-Secretario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pudiendo aplicar sanciones hasta de seis meses sin goce de sueldos.

Reglamenta el art. 522 de la ley 13.892, prohibiendo designación de funcionarios.

Modifica disposición respecto al traslado y redistribución de funcionarios.

Reglamenta la Dirección del Transporte Aéreo Militar Uruguayo.

Dirección General de Casinos, creando academia de capacitación.

Derecho de los funcionarios funcionarios docentes a continuar en actividad con más de 35 años según ley 13.926.

Reglamentación para calificación, cursos y pruebas de suficiencia para ascensos.

Incorporación de funcionarios de las listas de disponibilidad a diversos incisos y programas

Reglamentando en el Instituto de Alimentación, las funciones del Sub-Director.

Reglamento para calificación y ascenso de todo el personal del Ejército.

Aprobación del estatuto del personal contratado del Ministerio de Obras Públicas.

Normas para la calificación del personal del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Reglamento de ascensos de los funcionarios no ejecutivos y personal administrativo de la Policía.

Reitera que los que ingresen al escalafón administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores deben someterse a pruebas de suficiencia.

Permite proveer cargos con personas de probada capacidad en la prestación de servicios en el Ministerio de Relaciones Exteriores, reglamentándose.

Se realizan regularizaciones, producto de reclamaciones ganadas.

Modifica una disposición del Reglamento de Calificaciones del Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo.

Se aprueba reglamentación para calificación y ascensos del personal de Tropa, pertenecientes a los cuerpos técnico, profesional, especializado, administrativo y de servicios, del Ejército.

Modifica una disposición del decreto 798/68 sobre traslado y redistribución de funcionarios.

Se establece que los funcionarios docentes con 35 años de servicios tendrán derecho a continuar por tres años más.

Se amplía la integración de las Juntas de Calificaciones de los comisarios y subinspectores de la Policía del Interior.

Se establece la reglamentación para la liquidación del premio estímulo a los funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Se amplía el Reglamento del Departamento Central de Personal y Racionalización, O.y.M., del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

AÑO 1971

Bases para concurso de méritos de odontólogos en el Consejo del Niño.

Ampliación de la reglamentación en atención gratuita para funcionarios y parientes de funcionarios de Salud Pública.

Incorporación a varios programas de las listas de disponibilidad.

Concurso para cargos de ayudantes para el Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central.

Provisión de cargos vacantes de inspectores técnicos con estudiantes de Agronomía.

Contratación de un estudiante de Ciencias Económicas en la Contaduría General.

Organización de un Servicio Nacional de Estadística.

Declararse invalidadas las designaciones que se especifican, en la Administración Central.

Se establece el Reglamento de Calificaciones de los funcionarios de Carrera de la Administración Central.

Se establece el Reglamento de Ascensos de los funcionarios de carrera de la Administración Central.

Créase una comisión para el estudio relativo al fondo destinado al pago de beneficio a los funcionarios.

Declararse de interés el Plan de Capacitación en Administración de Personal y en Racionalización Administrativa para la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Regularización de Calificaciones y Ascensos del personal policial.

Idem y se dan normas para el ingreso a la carrera.

Idem sobre unidad de doctrina docente entre los Institutos de Enseñanza Policial.

Idem en lo referente a la Escuela Nacional de Policía y Organismos afines.

Idem estableciendo reglamento general de disciplina.

Sustituye disposiciones sobre el Premio Estímulo para los funcionarios de la Dirección General Impositiva.

Inclúyese en la Reglamentación para calificaciones en el Ejército los formularios de Hojas de Servicio y Hechos, correspondientes al personal de tropa de los cuerpos Técnico-Profesional.

Aprueba Reglamento para la Escuela de Armas y Servicios.

Reglamenta premio estímulo para los funcionarios de Aduanas.

Crea una Comisión Permanente de Vivienda para los funcionarios de Obras Públicas.

Déjase en suspenso el decreto sobre asistencia médica para los funcionarios de Salud Pública.

Apruébase la Ley Orgánica Policial.

Reglamentación referente a la provisión de cargos que vaquen en el último grado del Servicio Exterior.

Modifícase el Reglamento de Calificaciones y Ascensos del Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo.

Organización de un sistema de ingreso en empresas del Estado bajo régimen de contrato de aprendizaje.

Reglamentación de la ley 13.581 para préstamos para la Vivienda a los funcionarios del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Poder Judicial, Fiscalías, Registro de Estado Civil y Registros.

-----0-----

No obstante el señalamiento que precedentemente se hace en torno a las disposiciones emitidas, según ordenamiento por año, a efectos de una mayor claridad, se estima del caso, formular una clasificación, por los conceptos atingentes a los puntos que circunscriben nuestro tema.

#### Designaciones, Ascensos e Incorporaciones

Reglamento para designación y Ascensos en el Ministerio de Ganadería y Agricultura.

Regulación de las normas de ingreso para el personal de la Administración Pública.

Prohibición de nombrar nuevos funcionarios.

Reglamentando la ley N°13.640 en materia de incorporación de funcionarios del escalafón secundario y de servicios al escalafón administrativo.

Reglamenta traslados "en comisión" de los funcionarios públicos.

Reglamentando redistribución de funcionarios.

Reitera que los que ingresen al escalafón administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores, deben someterse a pruebas de suficiencia.

Se dan normas para el ingreso a la Carrera Policial.  
Regularizaciones producto de reclamaciones ganadas.  
Reglamento prohibiendo la designación de funcionarios.  
Modifica disposición respecto al traslado y redistribución de funcionarios.  
Reglamento para pruebas de suficiencia para ascensos.  
Incorporación de funcionarios a diversos incisos y programas, de las listas de disponibilidad.  
Reglamento de ascensos de los funcionarios no ejecutivos y administrativos de la Policía.  
Reglamento para la calificación y ascenso de todo el personal del Ejército.  
Normas para la calificación del personal del Ministerio de Relaciones Exteriores.  
Modifica una disposición del decreto 798/68 sobre traslado y redistribución de funcionarios.  
Reglamento para los ascensos de los funcionarios de carrera de la Administración Central.

#### Capacitación

Curso de capacitación intensivo en Desarrollo Económico Social. Faculta al Ministerio de Educación y Cultura a gestionar la instauración de un régimen de practicantado técnico en todas las disciplinas universitarias y técnicas afines. Capacitación, adiestramiento y perfeccionamiento de funcionarios públicos, por la Oficina Nacional del Servicio Civil, creándose partidas de retribución e importes. Puesta en marcha del programa de capacitación. Sobre unidad de doctrina docente entre los Institutos de Enseñanza Policial, Escuela Nacional de Policía y organismos afines. Permite proveer cargos con personas de probada capacidad en la prestación de servicios en el Ministerio de Relaciones Exteriores, reglamentándose al particular. Academia de capacitación en la Dirección General de Casinos. Reglamento para concursos. Organización del Servicio Nacional de Estadística. Declárase de interés el Plan de Capacitación en Administración de Personal y en Racionalización Administrativa, por la Oficina Nacional del Servicio Civil.

#### Calificación Funcional

Calificación para el Ministerio de Ganadería y Agricultura. Reglamento de calificación para el Ministerio de Relaciones Exteriores. Incluye en la Reglamentación para calificaciones del Ejército, los formularios de Hojas de Servicios y Hechos, para el personal de tropa de los cuerpos técnico-profesional.

Condiciones y pruebas de oposición para la incorporación al es calafón administrativo y de servicios de la Administración Cen tral.

Sobre regularización de calificaciones y ascensos del personal policial.

Modifica normas de calificación para el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Se amplía la integración de las Juntas de Calificaciones de los comisarios y subinspectores de la Policía del Interior.

Mantiene reglamento de calificaciones para el Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo.

Modifica una disposición del precedente Reglamento.

Reglamento para la calificación de funcionarios de vigilancia de Institutos Penales.

Modifica el Reglamento de Calificaciones y Ascensos del Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo.

Reglamento para calificación y ascensos del personal de tropa, pertenecientes a los cuerpos técnico-profesional especializa do, administrativo y de servicios del Ejército.

Reglamento de calificaciones de los funcionarios de carrera de la Administración Central.

#### Provisión de cargos y Abandono de cargos

Reglamento para la provisión de cargos sanitarios en el Ministerio de Salud Pública.

Ingreso a la Administración Pública.

Abandono de cargo.

Contratación de un funcionario estudiante de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración en la Contaduría General.

Provisión de vacantes con estudiantes de Agronomía en el Banco de la República.

Reglamento referente a provisión de cargos que vaquen en el úl timo grado del Servicio Exterior.

Concurso para cargos de ayudantes para el Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central.

Organización de un sistema de ingreso en empresas del Estado, bajo un régimen de contrato de aprendizaje.

#### Funciones y Actividades

Reglamentando funciones y actividades del Ministerio de Hacienda.

Crea Comisión asesora para proyectar el estatuto legal del fun cionario policial.

Recopilación y sistematización de normas de procedimiento admi nistrativo.

Reglamento de licencias anuales.

Delega la facultad de imponer penas a los funcionarios de Institutos Penales.

Postulación del principio de a igual función igual retribución, en Ministerio de Obras Públicas.

Régimen de full time para universitarios en el Ministerio de Economía y Finanzas.

Normas reglamentarias sobre acumulación de cargos públicos no autorizados por la ley.

Oficina Nacional del Servicio Civil

Creación de la misma.

Se transfiere todo lo del Estatuto del Funcionario a la misma.

Reglamento orgánico funcional de la Oficina.

Nómina de los que se destinan a la planilla de disponibilidad y a prestar servicios en dicha Oficina.

Declara invalidadas designaciones en la Administración Central.

Reglamentos Funcionales

Reglamento para funcionarios docentes en la Oficina Nacional de Educación Física.

Grupo de trabajo para racionalizar el escalafón de sueldos y proponer sistemas uniformes de remuneraciones.

Reglamento funcional del Ministerio de Industrias y Comercio.

Reglamento de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Reglamento de la Dirección Financiero-Contable del Ministerio de Defensa Nacional.

Creación de los servicios de información jurídica de carácter policial y migratorio del Ministerio del Interior.

Creación de la Comisión Interministerial del Comercio Exterior y Centro de Promoción de Exportaciones.

Establece cometidos del Registro Nacional de funcionarios públicos.

Se delegan determinadas facultades en el Sub-Secretario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pudiendo aplicar sus pensiones hasta de seis meses sin goce de sueldos.

Aprobación del Reglamento del Departamento Central de Personal y Racionalización O.y M. del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Reglamento de funciones del Sub-Director del Instituto de Alimentación.

Aprobación del estatuto del personal contratado del Ministerio de Obras Públicas.

Aprobación del Reglamento de la Escuela de Armas y Servicios.

Reglamento de funciones de la Dirección del Transporte Aéreo Militar Uruguayo.

Aprobación de la Ley Orgánica Policial.

### Varios

Reglamento para la liquidación del Premio Estímulo a los funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Creación de la Comisión asesora del Poder Ejecutivo con el cometido de precisar las actividades y zonas del país con prioridad en los planes de traslado de funcionarios a la actividad privada.

Reglamento de disciplina del personal policial.

Déjase en suspenso el decreto sobre asistencia médica para los funcionarios de Salud Pública.

Sustituye disposiciones sobre el Premio Estímulo para los funcionarios de la Dirección General Impositiva.

Reglamenta la ley 13.581 para préstamos para vivienda del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Poder Judicial, Fiscalías, Registro de Estado Civil y Registros.

Comisión y Reglamento para la distribución del Premio Estímulo a los funcionarios de Aduanas.

Los funcionarios docentes tienen derecho a continuar en actividad, con más de 35 años según la ley N°13.926, por tres años más.

Comisión Permanente de Vivienda para los funcionarios de Obras Públicas.

### El fracaso de la Reforma

La reseña hecha, que admite el no haber quedado contempladas en ella disposiciones de evidente brevedad, escasa significación y menor cuantía, abarca cumplidamente nuestra afirmación. Heterogeneidad, discriminación, mezcla, y fundamentalmente la falta total de ubicación en un nivel general, en cuanto un punto es abordado.

Con excepción de no más de tres disposiciones, sobre cuyo contenido ni la forma como se pretende reglar nos adentramos, acusan una cierta generalidad, pero no pasan de ubicar este  carácter en el mero plano de las enunciaciones, declaraciones de principios o caminos que podría tomarse para llegar al fin que la misma se propone. El resto, resultan ser de una parcialidad o sectorización indiscutible, y no sólo por que refieran separadamente a diferentes servicios, sino también por la fragilidad del punto que atacan y la debilidad e imprecisión como lo atacan.

Ciframos la inquietud, en postular como realidad tangible, que la CIDE no significó, absolutamente nada, en orden a las realizaciones, para los poderes ejecutivos de turno, y ello por cuanto:

- a) no logró, y no por falta de convicción y esfuerzo puesto en la obra, sensibilizar a los poderes públicos en orden a establecer un programa-acción para ir dando cumplimiento a la solución de las necesidades marcadas;
- b) no logró desterrar la improvisación, puesto que la reseña hecha, muestra que se ha laborado más, al impulso de las necesidades, que a la necesidad de impulsar;
- c) resulta evidente la nula influencia del Plan o Programa, con solamente revisar las normas dictadas no ya en el quinquenio posterior, cosa que hicimos, sino en el quinquenio anterior, en que de igual naturaleza, con el mismo desorden, con la misma sectorización, con la misma actitud de postergar para el futuro lo que debe ser ordenado hoy, con la misma carencia de imaginación, y con total ausencia de método, programa u organización, se repite este disperso accionar de la norma;
- d) imposibilidad total de conjurar "la política del emparchamiento", la cual ha seguido vigente y generando sus calculados estragos;
- e) analizadas debidamente las normas señaladas, no sólo no se contempla el Programa referenciado en sus más elementales expresiones, sino, y lo que es peor, los aspectos básicos, quedan encerrados en su vasto informe.
- f) aun en el plano amplio de brindarle, como lo hicimos, cierta analogía de alguna de estas disposiciones con el Programa en cuestión, el esfuerzo se ha limitado a una consagración en la letra fría de la ley o del decreto, pero, - y pruebas en la propia realidad, - no han incidido en lo más mínimo en los hechos, lo que lleva a afirmar que el modesto progreso que las mismas pudieron comportar, lo ha sido escrito y no real, que es en el campo donde innegablemente interesa avanzar.

En definitiva, de las consideraciones que precedentemente dejamos formuladas, se pueden obtener tres conclusiones:

1º) Una simple reflexión sobre estos señalamientos y la realidad circundante lleva como de la mano a afirmar, que la

CIDE tuvo una total influencia, pero a la inversa de la propuesta, pues se ha seguido haciendo y se hace, todo lo que ella marcó que no debía hacerse, y ha dejado de hacerse todo lo que ella marcó que debía hacerse;

2º) Probó en cambio, la fuerza enorme de las políticas de intereses, de grupos, individuales, las prácticas de las apatías, la resistencia a los cambios, la fuerza de los usos y las costumbres, y por sobre ello, el incalculable poder de las prácticas políticas y las no menos inveteradas del "amiguismo".

3º) Los aspectos señalados, sin perjuicio de aditar los que se vayan agregando a nuestra labor, adquieren una mayor relevancia en la actualidad, en tanto se considera que existe un Servicio que tiene específicos cometidos sobre el punto y su producción, se ha limitado a un conjunto de encuestas, censos, relevamientos, mezclado con cursillos sectorizados y con la recordación de alguna norma de interés teórico, aspecto éste, que al no existir en los períodos anteriores, genera la disculpa de no poderse lograr el avance, por falta de un mecanismo adecuado a tal fin.

Se puede admitir el error o los recorridos equivocados o las inercias y apatías, cuando no existen ni alertas, ni diagnósticos ni recetas. Pero no cabe defensa, cuando aquellos existen y se levantan organismos con la finalidad de conjurarlos. El deterioro sin excusas es evidente, y día a día toma sus mayores proporciones, ensanchándose como es obvio el área de sus efectos.

El enfrentamiento a las realidades urge, como urge también la conjura de los omisos y diletantes. La responsabilidad de quienes debiendo poner coto al mal, no lo hacen y viven de espaldas al deterioro, es grande, y como siempre, respondiendo a una ley inexorable, en la total inmersión de la Administración, serán los únicos, en lesa infamia, que quedarán sin la condigna sanción.

## 5. PROYECTO DE LEY DEL SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA

### Otro intento frustrado

Frente a esta realidad extenuante y desestimulante, viviendo el imperio del desorden, las inadecuaciones, "los emparchamientos" y en definitiva el diario retroceso en la materia, se alza un proyecto que se denomina Proyecto de Ley del Servicio Civil y Carrera administrativa, que el Poder Ejecutivo, con fecha 21 de julio de 1971 eleva a la Asamblea General, recibido de la Oficina Nacional del Servicio Civil, a quien en la emergencia prestó colaboración un número considerable de representantes de los diferentes órdenes y áreas involucradas.

El proyecto que se eleva, no es la resultante de la tarea realizada. Las conclusiones a que arribara la referida Oficina y su cuerpo de asesores y consultantes, sufrió modificaciones, y sus originarios 97 artículos quedaron reducidos a 27, que son los que en definitiva, con el mismo rótulo constituyen el Proyecto en cuestión.

Formularemos, no obstante nuestra programación del tema, - algunas consideraciones de carácter general, dejando advertido, como ya lo hicimos antes, que si bien en otras instancias podría tener explicación la deteriorada realidad reinante, hoy no, pues las experiencias, antecedentes, estudios, y en especial servicios constituidos con la finalidad prácticamente expresa de abolirla, hacen totalmente injustificado que los planteamientos sigan, se levanten como enigmas y las soluciones no se vislumbren.

De este intento, podemos afirmar, sin lugar a error, que excepto no más de dos o tres puntualizaciones de menor cuantía que se hacen, lo demás es sumergirse en las teorías, en las aspiraciones, en lo que habrá de hacerse, excluyendo entonces lo que realmente la Administración demanda sin prórroga: hacer y urgente. Las definiciones, las enunciaciones de principios, "los oportunamente se reglamentará", logran que escape, toda fundada esperanza que se podía alentar en un orden que tanto reclama, y desautoriza el título, que como luminoso atractivo, encararía realidades y brindaría rápidas y efectivas soluciones a los mismos.

En la más apretada síntesis posible, consignaremos algunos aspectos del ante-proyecto y del Proyecto en sí:

a) de los 97 artículos que integran el ante-proyecto e laborado, sólo quedaron en pie los 27 indicados, lo que de por sí ya ofrece una pauta, del poco deseo que existe en organizar tan importante tema, dejando en el desorden un territorio vastamente ocupado por las nefastas prácticas políticas y del "amiguismo";

b) de los 97 artículos señalados, 92, entiéndase bien, unos totalmente y otros con muy breves e insustanciales varias, ya están comprendidos dentro del conjunto de normas vigentes, siendo alguna de ellas de muy vieja data, lo que supone que sólo aguardan su cabal aplicación;

c) de los 5 restantes, uno como lo es el artículo 29, ya se aplica desde tiempo atrás a través de los planes de asistencia técnica; otro, el 97, sencillamente no se entiende en su alcance y si se llegara a entender estaría en contraposición con lo previsto en el art. 3; otro, el art. 7, que es una insustancial novedad, pese a ello refiere a los Cargos de Particular Confianza, que justamente no integran la carrera administrativa y que por ende está totalmente trasnochado en el Proyecto; finalmente los artículos 37 y 38, que son los que restan, en puridad si fueran restados en nada cambiaría el panorama, tan así, que del propio Proyecto, con otros, fueron eliminados;

d) de los 27 artículos que componen el proyecto, 23, unos totalmente y otros con sutiles modificaciones, ya están comprendidos en el grupo de normas en vigor; y de los 4 restantes, el art. 6 no corresponde por referirse a los Cargos de Particular Confianza; el art. 7 hace referencia a una Clasificación de Cargos que no existe, como el propio proyecto, avalado por la realidad, reconoce (art. 9); el art. 21 refiere a una circunstancia que desde tiempo atrás se aplica a través de los planes de asistencia técnica; y el art. 26, que no se entiende y de entenderse está en franca oposición con lo preceptuado en el art. 2;

e) de resultados del análisis hecho, nada nuevo surge y todo se repite, y cuando con voluntad ostensible se le puede atribuir novedad al proyecto, sólo ella radica en el comentado art. 26, que además de lo señalado, dice en definitiva lo que no se puede hacer, en una materia en que justamente hay que decir lo que se puede hacer;

f) cuando al decir en su artículo 2do, que "organiza la carrera administrativa", la presente ley, no se observa en ella ningún tipo de organización como no sea, y lo expresamos ya, enunciación de principios, servicios que abarca, y se vuelve a caer en la inveterada repetición de que los militares, policiales y diplomáticos no la integran, como si éstos no fueran agentes públicos, aunque se reconoce, sometidos a un particular estatuto, no por su condición funcional, sino por el tipo de gestión que en sí desarrollan;

g) la situación de los empleados contratados como los Cargos de Particular Confianza, se consideran en este proyecto, cuando en puridad, son justamente la excepción a la carrera administrativa;

h) no aporta, pese a la capital importancia que la CIDE acuerda y todos atribuyen a la clasificación de cargos, aspecto éste medular de la carrera, introduciéndose en cambio en una supletoria posición de enmarcar categorías y grados para los escalafones, que ya por otra parte están contemplados en el art. 36 de la ley de 27 de diciembre de 1967;

i) en materia de calificación funcional, como no sea afirmar la anualidad de la misma, la existencia de tribunales al particular, nada dice sobre lo que es menester pronunciarse y reglar: los mecanismos para imponer la unificación de un sistema y establecer los criterios de ponderación de los factores que en aquella inciden;

j) el consignar lo que supone el desempeño interino de un cargo, en especial en orden a su retribución, no afina ninguna novedad, lo mismo que en cuanto hace referencia a los "pases" de un escalafón a otro;

k) incurre en las mayores de las omisiones, en su artículo 15, que supone que en vez del Proyecto crear el estatuto de la carrera administrativa, estableciendo sus bases, sus principios y formas de manejarlos, va por el régimen preceptivo del "asesoramiento", en un conjunto de temas y materias que son las que íntegran conjuntamente con otras, la carrera administrativa y son, las que se espera no queden sujetas a un asesoramiento individualizado y parcial, sino a una estabilidad, que pueda constituirse en un Código del funcionario y de su funcionamiento.

l) de resultas de lo precedentemente expuesto, el estatuto esperado, de cuyo nacimiento surgiría la estabilidad, el saber conducirse en torno a derechos y obligaciones, la limitación de potestades, los recursos, y en definitiva una rapidez en todas las controversias que a diario se plantean, se sustituye sin elegancia, introduciéndo una Oficina más en el proce-

so, sujeta a las deformaciones que inundan las demás y en especial al criterio cambiante de la dirección de turno, lo que en definitiva, supone, una maleza más sobre la ya imperante;

m) dos artículos antes de terminar, que refieren exclusivamente a la Oficina Nacional del Servicio Civil y a su funcionamiento y facultades, así como la forma en que deberán ser provistos sus cargos, etc.;

n) finalmente termina con un artículo tan disperso como todo el proyecto y el mismo refiere a los concursos y no concretamente a éstos sino a un determinado caso que es posible que se plantee, mezclando las tremendas generalidades que inundan sus artículos anteriores, con una casuística antinatural y contradicatoria.

No pretendemos con este señalamiento agotar el tema, dado que el enfoque de nuestro trabajo no lleva esa intención. Pero eso sí, lo dicho es lo mínimo y de ello, surge a modo conclusional, los siguientes aspectos:

1º) No es un Estatuto de la Carrera Administrativa, ni nada que se le parezca, y el propio Proyecto lo reconoce cuando expresa en su contexto, que la Oficina Nacional del Servicio Civil, organizará un sistema de formación del funcionario, cuando esto tendría que venir articulado en el proyecto en cuestión.

2º) Analizados los artículos en su contenido, se ha dejado de considerar, los temas que por su naturaleza, son motivos de inclusión en una ley, los que lo son para un decreto y los que lo son para meros reglamentos, manuales u órdenes de servicio, relegando el principio de la jerarquía de la norma en orden a su contenido y aplicación;

3º) El abusivo uso que se hace de expresiones tales como "se hará", "se determinará", "se organizará", "se confeccionará", desterrando en definitiva al futuro, soluciones imperiosas del hoy, que exigen urgentemente, hacer, determinar, organizar y confeccionar.

#### Algunas consideraciones

De lo expuesto en este apartado, surge como evidencia, que para decir lo que el Proyecto y su antecedente dicen, el país ya contaba con el esfuerzo de la CIDE, que por supuesto se organizó mejor, lo concretó mejor, y finalmente lo dijo mejor. Pero en cambio lo que la invocada Comisión dijo que había que hacer, el proyecto de ningún modo lo abarca.

No escapa a la consideración de esta labor, la circunstancia ya anotada, que el ordenamiento no es fácil, que puede llevar tiempo, que existen puntos de prolífica maduración, pero tampoco puede escapar, que la apatía es solución o el conformismo un fin. Tampoco puede escapar, que sobre una tan anhelada aspiración, se pueda elaborar algo, que bajo el carácter de proyecto y con un solemne título de organización de la carrera, se pretenda lanzarlo a gobernar una realidad que por sus características especiales, por la forma como se ha ido configurando, exige soluciones, trabajosas, pero serias.

Basta con señalar el siguiente extremo. Los planes o proyectos de la CIDE, convergen en tres aspectos esenciales, y por supuesto en el tema que nos ocupa:

Plan de Clasificación de cargos.

Plan de Selección para cargos del Escalafón Administrativo de la Administración Central.

Plan general de información, seminarios y capacitación.

Pues bien, de estos tres puntos, sin incluir aspectos prioritarios, cual es el que abarca el proyecto?. A cuál de ellos se refiere?. Qué líneas incluso brinda para cada uno de estos tres sectores esenciales en toda planificación tendiente a constituir en realidad la vieja aspiración de la Carrera Administrativa en el país?

Ninguno de los tres. En cambio una dispersión temática ahoga su esencia, un picoteo tenaz inunda el Proyecto y todo ello sin ninguna consecuencia. Ni el orden en la composición de su texto, le asiste.

La única unanimidad que el intento en cuestión supone, viene dado por el hecho de que:

- a) una vez más se rompe y queda en el camino una ya histórica esperanza del Estado y en especial de sus funcionarios, de sentirse ambos regulados en sus derechos y deberes;
- b) una vez más el desestímulo de los buenos funcionarios de la Administración, que siguen en el desamparo, viendo como a su alrededor, protegidos por el desborde se abren camino los desprecios, los ineptos, incluso los delincuentes;
- c) una vez más, un proyecto que entona debidamente con el estado actual de cosas. Una postración y una frustración más, que viene a agregarse a

c) / a la larga nómina. Tanto tiempo para hacerlo, tanta gente para hacerlo, y tanta ineficacia lo grada, constituye por sí un cabal señalamiento de tan distorsionada realidad.

En definitiva, seguimos por el hondo surco de la inefectividad y cada vez, encerrándonos más en las ataduras con hilos y sin nudos y en los parches sin solución.

-----o-----

Finalmente, no podemos dejar pasar por alto, y como aval de nuestras consideraciones acerca del proyecto de referencia, lo que la propia Oficina Nacional del Servicio Civil y la Comisión que colaboró, expresan al fundamentar sus propósitos.

En el numeral 3º del Capítulo I de su informe dice textualmente: "En efecto, el Uruguay ha avanzado considerablemente en materia de derechos y deberes de los funcionarios públicos y su situación estatutaria respecto de la Administración, y puede afirmarse que existe una doctrina nacional que rige las relaciones entre el Estado y sus empleados, que es reflejada por las diversas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, por la práctica administrativa y también por la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo." Agrega a renglón seguido que de lo que se trata es "de realizar algunos ajustes conceptuales a la legislación vigente según las orientaciones modernas que se vienen aplicando en la administración del personal público en el derecho comparado...".

Más adelante y ya en la parte conclusional expresa: "En esta materia no se ha querido innovar en forma fundamental, pues la evolución ya cumplida en la materia coloca a nuestro sistema jurídico en un puesto de avanzada que nos exime de recurrir a experiencias ajenas...". De esta misma parte, tomamos también el siguiente concepto: "los esfuerzos han debido por tanto centrarse en introducir algunos elementos de racionalización que, sin alterar la estructura del sistema, pueda permitir su perfeccionamiento".

Sobre este contexto y afirmaciones, que robustecen nuestra posición, teniendo en vista el proyecto resultante y los comentarios formulados al particular, se desprende que:

a) los señalamientos hechos en el ante-proyecto que precedentemente y por su importancia se transcriben, no aparecen en el proyecto elevado por el Poder Ejecutivo, lo que a las claras denuncia la intención, de no empañar con esas verdades, el pomoso título que se le ubica de Proyecto de Ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa;

b) el proyecto, ni aun el ante-proyecto, pueden considerarse un Estatuto General, uniforme y compendiado que rija el comportamiento del funcionario, antes, durante, y después de su ingreso a la Administración;

c) ni tan sólo algunos puntos han sido "introducidos para racionalizar sin alterar estructuras" como se expresa, con el agregado que justamente es la alteración de ésta y el sistema lo que es menester hacer, para sacar de la postración a la Administración;

d) hay doctrina, experiencias y normas en abundancia, lo que significa que bien se pudo entrar a considerar la reforma de fondo reclamada, y no obstante se ha seguido el fácil y trillado camino de realizar "algunos ajustes conceptuales", que repetimos, ni los necesitamos ni los vemos, sean cuales fueren, reflejados en el ante-proyecto ni en el proyecto.

La pregonada reforma, entonces no es tal, y no únicamente eso, sino que incluso carece del mérito necesario para poder ser tomada como antecedente, el día que con seriedad y sentido de responsabilidad, el país se aboque a llevarla a cabo.

## 6. LO QUE NO ABARCO LA CIDE NI EL PROYECTO

Manifestamos en páginas anteriores, que los estudios realizados, en términos generales, tomando una administración estática, cuando en realidad y sin perjuicio de ello, debió hacerse un enfoque realista.

No existen dudas sobre la importancia de la percepción de los hechos, para llegar al conocimiento de la relación causa y efecto, que es en definitiva la base de cualquier labor científica.

Esta percepción de hechos, constituye la denominada observación empírica, la cual es producto, metodológicamente expresa, de una experiencia o de una experimentación, método éste último, de indagación fundado en la determinación voluntaria de los fenómenos.

El estudio de la Administración en sus instancias actuales, reclama de todos, incluso de los métodos, su aporte, y en nuestro caso, hemos aplicado la experiencia como vía, que no excluye de modo alguno, los fundamentos teóricos, que sobre los diferentes aspectos se puedan tener por el observador.

La observación a que hacemos referencia, nos lleva a postular que existen un conjunto de distorsiones, que sólo toman arranque en cuanto el aparato estatal se pone en movimiento. Es la dinámica administrativa, así considerada, con sus imponderables, sus subjetivismos, las influencias ocultas y los niveles no siempre abarcados, por quienes tienen a su turno, que manejarla, administrarla y ordenarla, en sus actos y decisiones, y por ende en su efectividad.

Es más. Este camino que no fue seguido por ninguno de los dos intentos que marca el epígrafe, nos introduce en una consideración. Creemos que si por arte de magia o de raro milagro, todo lo que la CIDE propuso, se hubiera puesto en marcha sin trepidar, y a esta altura de los acontecimientos el Plan o Programa de Reformas, fuera una realidad, se habría avanzado innegablemente mucho, pero, y surge la afirmación que estimamos fundamental en este trabajo, la Administración no habría avanzado a los niveles medianamente requeridos, para que ésta fuese eficiente, en la dimensión que lo exige su naturaleza y las necesidades imperantes.

Y ello por cuanto existen un conjunto de aspectos, que incluso resultan de difícil digestión para el medio y de difícil enmarcamiento para la norma, sea ésta legal o reglamentaria. Son aspectos emergentes del funcionamiento en sí. Es como una máquina perfectamente diseñada y perfectamente construida; pues ta a andar aparecen un conjunto de desviaciones, producto del roce, del tiempo, y la corrosión ineludible. Y que decir, cuan do esta máquina, se pone en marcha, a través de operaciones de manos inexpertas, de manos incluso, que aprenden su manejo, en lo esencial, a través del andar en la propia conducción de la misma.

Por otra parte, el Programa propuesto, como todo programa, no podrá cumplir sus fines, si no se modifican otros aspectos ajenos, en nuestro caso, a la Administración, pero no ajenos al interés público o gubernamental. Es el medio en que ella ha de moverse, y crear perfecciones en medios imperfectos, es en todos los órdenes, un ideal sin sentido.

De ahí; que, sin la pretensión de agotar el punto, haya mos hecho una relación comentada de esos factores, que en definitiva muchos de ellos pueden resultar fáciles de conjurar, y todos en definitiva es menester conocer aunque no puedan ser dominados. Se comprobará también que muchos de ellos resultan ser explicaciones de fallas que la propia teoría no sólo no puede detectar, sino, y lo que es peor, no puede solucionar.

#### Carencias y Ausencias de la Administración Pública

Si nos encaramos con la Administración Pública, a través del diario funcionar de un organismo, integrante de ella, con la preocupación de observar y analizar, todo lo que en él se mueve y que incide en forma directa o indirecta en el accionar del personal que lo integra, vemos un conjunto de elementos, que hemos de puntualizar a continuación, y que tienen la característica de denotar errores o desviaciones en los puntos si\* guientes:

#### EL CONCEPTO

Partiendo de la base que no podrá existir Administración Pública adecuada y eficiente hasta tanto, administrados y administradores, gobernantes y postulantes, agentes públicos y usuarios, no entiendan que el ejercicio de la misma, en cualquier categoría, grado o nivel, constituye un alto honor, para el ciudadano elegido yacuando este principio capital no rige, por sobre todas las deficiencias que se han de acusar, tiene que exis tir una mayor acusación: quien nombra ha sido un desleal y quien es nombrado un usurpador.

Nada podrá prosperar, hasta que no se reconozca:

- a) que el ejercicio de la Administración Pública, responde no a una necesidad de vida o remuneración, sino que apoya en una auténtica vocación, vocación tan reconocible y plausible, como cualquier otro tipo de ellas;
- b) que la crisis evidente en la materia, no tanto deviene de una falta de especulación mental de cómo deben hacerse las cosas, o de la consagración de normas de cómo deben ser hechas, sino de la falta total de formación de jerarcas capaces, experimentados y preocupados en sus cometidos, y en asistir a los principios y a las líneas, sobre las que apoya la eficacia administrativa;
- c) que debe evitarse la costumbre inveterada de cambiar las normas, cuando lo que es menester cambiar son los hombres, postulando en parte el principio de "hombres nuevos para las leyes y no leyes nuevas para los hombres";

#### EL JERARCA

- a) que el jerarca debe comprender, que si todas las virtudes que quiere imponer y todos los defectos que quiere desterrar, antes no se las impuso unas y desterró los otros de sí mismo, demostrándolo a través del ejemplo diario y continuado, todo es inútil: ni orden, ni disciplina, ni efectividad, ni avance;
- b) que si es fatal que en un organismo, el jerarca no asuma la dirección del mismo, por incapacidad, desaprensión o ambas cosas a la vez, es fatal también, cuando él reuniendo esas condiciones o no, o simplemente por veleidades de mando, utilitarias o no, asume competencias que le son dadas a sus subalternos por la naturaleza del cargo que detentan. Cada parte y cada función debe marchar con la misma efectividad, haciendo la aportación que de ellas se espera y que se les ha asignado en el propósito total;
- c) que la agremiación es un derecho consagrado y una realidad indiscutible, vislumbrando que ésta en su fuerza, en su poder de decisión, en su capacidad de concentración y en su efectividad de masa, está en alto grado, en razón directa, con la incapacidad, falta de adaptación y adecuación, indecisión e irresponsabilidad del propio jerarca. El lugar que con sus atributos naturales y legales no ocupa la Superioridad en el ejercicio de sus facultades, los problemas que no resuelve, sus propias ausencias, son tomadas como es obvio por estas gremiales, que en estos términos y a la postre, son los que manejan a su entender, un amplio e importante sector de la gestión del Servicio;

d) que la forma de limitarlas a sus auténticas y justificadas motivaciones, no es ni por la vía del desentendimiento de ellas y menos aún por las actitudes que comporten violencia, sino que lo es, asumiendo el jerarca sus legítimas y naturales competencias. Toda actitud en contrario, ensancha las bases de aquéllas. Por otra parte, en tal convencimiento, la unión gremial, logra constituirse en un importante soporte e impulsor de la gestión del Organismo. Sin antagonismos insuperables, se logra formar, el imprescindible espíritu de cuerpo, en orden a que la armonía, la unidad de miras y procedimientos y la unión del personal en toda empresa, es un principio y una fuerza invaluable, y por ende todo impulso para establecerlo, resultará poco;

e) que la ineficacia funcional, no entonca siempre en el Servicio, sino en la vida particular del agente público, por lo que es altamente recomendable, que en el grado y medida posible, intente entrar a brindar su apoyo y solución a aquellas situaciones. El jerarca, con las limitaciones señaladas, debe constituirse, como expresa nuestro Código Civil, "en un buen padre de familia", pues no es otra cosa que una larga y compleja familia, la propia Administración, a la que en proporción horaria, según reglamentos, se le dedica casi más tiempo, que a los propios allegados al funcionario.

f) que resulta un hecho incontrovertible, que la Administración no tiene divisas ni banderías, pero el jerarca debe saber que ello es simplemente un buen deseo, un principio teórico y doctrinal y un enunciado que convence. En los hechos, no puede ignorar, que ello es totalmente subvertido, por el político, siempre dado al favor, pero también lo es por esa figura distorsionante de los mecanismos, que es el adepto, el partidario, el comunmente conocido por "el correligionario". El acceso al poder del grupo o partido político de su militancia, crea en él un sentido de propiedad, de que la administración ahora ha de jugar en torno a su grupo y a él. Con caso omiso de las verdaderas finalidades de aquélla, se lanza a su campaña y a su liderato. El triunfo del partido, es su triunfo, y se siente con el derecho y a veces con la obligación, de cuando las cosas no funcionan según su personal e interesado punto de vista, crear dentro y fuera del Servicio, corrientes de opinión, contrarias a lo que el jerarca actúa. Comienza una estrategia detractora de la actuación de su Superior. El político mientras tanto, que siempre resulta ser de oídos suaves a las quejas, sin molestar por comprobar la veracidad de las mismas, apoya a su adepto, que al fin y al cabo es su baluarte y empieza a vivir con la idea del cambio inmediato del jerarca.

Esta realidad no puede ser ignorada, así como tampoco el hecho, de que a éste no se le conoce personalmente.

De ahí que es de convencerse que el Servicio, en los actuales momentos obligan a dirigirlos de adentro y de afuera. De adentro es obvio; de afuera, en orden a que el jerarca no puede alejarse del centro de poder; debe irse vinculando con la Superioridad, porque es claro, y sin que ello conjure totalmente el mal, resulta más difícil que la cizaña avance, en un terreno en el que él no es un ausente. Se hace conocer, queda a mano para disipar toda duda y lo que es más, su presencia evita que la conjura se forme y se extienda;

g) que debe desterrar la política del favor, emanada de las tácticas políticas y de las prácticas del "amiguismo", pero debe entender con total claridad, que manejarse sin el favor, no es conducirse en los límites de la intolerancia.

No es posible que cada decisión que se tome, deba ser explicada a todos y cada uno de los que como es obvio se han de sentir molestados o perjudicados en sus intereses. Pero es de entender, que cuando alguien pide, es posible que no tenga cabal conciencia de lo que pide, lo que cuesta, lo que significa y en que medida deteriora el ordenamiento, e incluso la ley. Debe centrarse entonces en orden a los grados y consecuencias de la tolerancia, y en la negativa, explicar los fundamentos de la actitud asumida y la imposibilidad de lograr, lo que con variable vehemencia se le solicita. Sobre el punto, debe contar que existen los que le entienden y terminan por olvidar el episodio, pero debe postular que una generalidad inusitada, son de los que entendiendo o sin entender, le destierran del grupo de los jerarcas a apoyar, pues son de los que consideran, que la administración es un mero instrumento de su juego partidista o electoral. Es más, no nos conviene decir, que hoy el prestigio de un jerarca no radica tanto en sus calidades de administrador, sino que está en razón directa con las tolerancias que aplique y a veces, a veces, una falla en el punto, torna la razón, en inversa.

Lo expresado, es sin perjuicio de reconocer que en no todos los Servicios, dada su naturaleza y cometidos, este impulso se manifiesta con el mismo grado de continuidad e importancia;

h) que si bien de él se va a reclamar una acción tendiente a la efectividad y por ende a la buena marcha del Organismo, no termina allí su cometido. Sin perjuicio de su incidencia en la característica precedentemente señalada, su función es también educadora y moralizadora. No puede perder de vista que, es el Superior de un grupo de ciudadanos, agentes públicos por añadidura, a los que tiene que forjarle una conducta de tales, enseñándoles y afirmándoles conceptos, que no en-

troncan aunque inciden, como lo expresamos, en el rendimiento. Es el aliño moral, ético e incluso estético, el que se pone en sus manos, toda vez que toma a su cargo la conducción de un Servicio. No puede prescindir de la formación e incrementación de ciertos sentidos y sentimientos, como lo son, el tacto, la habilidad, capacidad de asimilación, el patriotismo, respeto por el Estado como tal, respeto del derecho de los demás y ejercicio cabal de los propios. En este orden de ideas, es orientador obligado de sus subalternos;

i) que si el jerarca sin conocimiento del terreno, estudia al Servicio para asumir posición ante él, no debe olvidar que simultáneamente el personal le está estudiando a él, en sus facultades, carácter, capacidades, debilidades, temperamento, gustos o veleidades, para también asumir actitudes individuales o colectivas, apoyando su acción hábilmente, en los huecos de su personalidad funcional. La virtud de un superior, podemos postular, no radica en no tener puntos vulnerables. Todos los tuvieron y tienen en todos los tiempos. La virtud radica simplemente, y esto es lo difícil, en que no se los descubran;

#### LOS REGLAMENTOS Y EL MANDO

a) que los Reglamentos siempre deben ser claros y completos y aplicados con toda estrictez. Pero cuando la excepción se opera y ésta está fundada en razones que todos entienden humanas y sensatas, la excepción que se haga, refuerza el sentido recto y serio del propio reglamento. La equidad, mezcla de benevolencia con justicia, no exige ni la energía ni el rigor: exige en la aplicación, - como lo expresara ya un lejano tratadista, - mucha sensatez, mucha experiencia y mucha bondad;

b) que los Servicios deben poseer para sus funcionarios, compendios o digestos o coordinaciones adecuadas y actualizadas, para facilitar la gestión. Iniciándose desde lo alto, los deberes, las funciones y los cargos, deben estar claramente definidos;

c) que el mando es la autoridad compulsiva para requerir acción de los subalternos inmediatos o para impedirles que realicen determinados actos formales dentro de la organización por considerarlos inconvenientes. La técnica de la dirección, en cuanto a sus relaciones humanas, puede definirse mejor, como la técnica de manejar o dirigir gente, conocimiento éste que puede ser adquirido, pero naturalmente, es congénito. Surge entonces, que la autoridad es el derecho a mandar y la energía suficiente para hacerse obedecer. Es el cemento aglutinante, que hace posible la organización y su funcionamiento;

d) que aún de existir los dos enunciados precedentes, o sea la autoridad y la energía suficiente, éstas carecen de toda significación y terminan por extinguirse, si las acciones que en ellas apoyan, no encuentran en la Superioridad eco y respaldo. Es de postular que no existe decisión que contempla todos los sectores a la vez, y aquellos a quienes les cause lesión, por costumbre, y tolerancias indebidas, elevan sus protestas, a las que enmarcan en planos de arbitrariedad, descomedimiento, cuando no en abuso o desviación de poderes y derechos. Las prácticas políticas y "el amiguismo", son los principales receptáculos de las quejas y estas mismas prácticas suponen a veces desencuentros fatales entre el jerarca y el superior. De ahí que, sin razón, sin fundamento, sin equilibrio y sin respeto a las actitudes asumidas, aquel se vea desautorizado en su actuar y aminorado en su confianza. Y si el incidente promovido no termina en una rápida renuncia de quien tanta diligencia puso al servicio de la función, es porque con un elemental sentido de conservación, empieza una carrera de desinterés y de ausencia total de aquellos dos postulados esenciales, tornándose entonces sus mejores intenciones de progreso, en modos de despreocupación, actitud ésta que le dicta, un elemental sentido de realidad e instinto de conservación;

e) que reconocido el valor del Reglamento, ni éste, ni la ley, ni el decreto, ni las órdenes de servicio, ni meramente los subordinados, suplen los efectos de la atención vigilante y personal del jerarca, y que toda medida disciplinaria que tome como resultante de esta actitud, crea insospechados efectos, pues la misma, pese a referir a un hecho concreto, encauza situaciones incluso desconocidas para él y aun para el propio grado superior inmediato que le secunda en su gestión;

#### LAS CARENCIAS MATERIALES

- que al funcionario superior o inferior, hay que brindarle los instrumentos que posibiliten su acción. Las carencias materiales que acusan los servicios, no sólo resienten el desarrollo de sus funciones, sino que, y es peor, sirven para encubrir en forma harto razonable, las omisiones y aún los delitos en que los mismos puedan incurrir, incluso intencionalmente. De suministrárseles como corresponde, debe responsabilizárseles de su cuidado y conservación, estableciéndose severos reglamentos, con inspecciones oculares, y no menos severas sanciones, para quienes acusen irresponsabilidad en su uso y conservación;

## LA REMUNERACION

a) que sin una retribución adecuada y puntual, ni el funcionario puede volcarse a la función en los grados y medidas que aseguren efectividad, ni el Superior puede humanamente tornarse exigente con el cumplimiento de las tareas, aun en los grados naturales que la gestión reclama. Además, si esta ecuación no se cumple, se generan un conjunto inmediato de conflictos, resistencias, malestares y rencores, que no constituyen el clima propicio para el desarrollo de ninguna organización. Por otra parte, una remuneración exigua, genera inquietudes en orden a cumplimientos de horas extraordinarias, que en definitiva responden a la intención de equilibrar ciertas situaciones. En otros servicios, que poseen, por la naturaleza de su gestión la posibilidad de realizar tareas que son compensadas extraordinariamente por la ley, se crea una permanente insistencia por parte del personal, para ocupar funciones en esos sectores, lo que además de complicar las decisiones del jerarca, genera un evidente malestar por parte de aquellos que realizan su labor, en sectores no compensados por el referido beneficio;

b) que el funcionario que conoce de su función, está permanentemente asediado y en definitiva absorbido por el interés particular o la actividad privada en general que remunera debidamente, terminando por tornarse en parte, la Administración Pública, en una escuela, que se pasa, aun por la vía de la práctica, brindándole al ciudadano, conocimientos, experiencias y vinculaciones personales, para que aquél, luego, con este bagaje, y ya en condiciones de entrar a rendir plenamente para aquélla, se vuelque, sin vacilar, a través de la renuncia, al ámbito de la actividad privada;

c) que si bien lo señalado precedentemente es un daño grave, es peor aun la situación de los que llegando a poseer esa importante cosecha, siguen revistando en los cuadros de la Administración, pero con un conjunto más o menos importante de vinculaciones profesionales fuera de ella, lo que hace que esté en una defensa dual de intereses, incluso que lindan con la moralidad, lo que a todas luces es incompatible con los fines perseguidos por el Estado;

## LA SELECCION DEL PERSONAL

a) que la selección del personal, no lo es sólo en el ingreso, sino a lo largo de toda su carrera, creando los debidos estímulos para su funcionamiento, y sobre la base que existen aspectos a considerar en ella, que trascienden al mero enmarcamiento de temas de corte intelectual, pues es menester

también crear o despertar condiciones personales, tacto, salud, agilidad mental, flexibilidad, honestidad, adaptación a los cambios, patriotismo y el agrado por el ejercicio de las funciones inherentes a su cargo;

b) que sin lesionar jerarquías ni escalafones, ni propios ni ajenos, el avance del funcionario, normalmente su ascenso, sea coordinado con un cometido automático de mayor importancia, todo ello apoyado en una debida y previa ubicación y clasificación de los cometidos que suponen los cargos. No es posible admitir el hecho corriente que así como existen auxiliares que cuanto menos informalmente están desempeñando tareas de jefes, existen jefes que están formalmente desempeñando tareas de auxiliares;

c) que con la aclaración hecha en la parte primera de la puntualización que antecede, el funcionario debe ir rotando en el Servicio, a efectos de que cuando acceda a las categorías superiores, posea un conocimiento real y vivido, de toda la realidad que al mismo le asiste, pudiendo así con pleno conocimiento de causa, tomar atinadas medidas e implantar las necesarias coordinaciones. Por otra parte una providencia de este corte, tiende a destruir un viejo defecto de los Organismos, como lo es, que los funcionarios que llegan a cargos vértices, sin cumplir este circuito, naturalmente e incluso inconscientemente, creen que el Servicio en sus problemas, soluciones y posibilidades, apoya en los temas o tema que maneja el sector del cual provienen y en el cual han pasado prácticamente su existencia funcional. Parcializan la gestión, se rompen las unidades, y desde el punto de vista de las materias que hacen referencia directa al personal, su unilateralidad, a la que no es ajena la amistad lograda en el tiempo, se constituye en un factor preponderante de injusticias, patrocinios, etc., con la lógica secuela de desestimulados y reclamantes;

d) que es plausible la inquietud de reglar debidamente el régimen de selección del personal para ingresar a la Administración, usándose del concurso, etc. Pero lo que debe tenerse en cuenta en forma especial y tan importante como la selección de ingreso, es la Selección de Ubicación, que denominamos.

Es menester entonces, complementar aquellas con pruebas de facilidades, gustos o tendencias, que serán tanto más amplias cuanto más diverso resulte ser el Organismo en sus cometidos. El objeto es ubicar al funcionario en tareas de su agrado e incluso de su especial conocimiento o meramente interés. No han sido pocas las veces, que un simple traslado, ha generado cambios en la actividad y dedicación del trasladado, que ni quejas, ni observaciones, ni promesas ni incluso sanciones, pudieron lograr.

Es obvio que el rendimiento está en razón directa con el agrado de la labor que se realiza, y esta distribución, que admite la redistribución, no sólo debe encararse a nivel de oficina, sino a nivel de oficinas, en virtud de que ello implicaría la mayor posibilidad de ocupación conforme, de los funcionarios;

e) que de lo expuesto surge, que el traslado no es únicamente una medida disciplinaria, sino que también es un valioso instrumento para una encomiable administración, según se encare por el superior;

f) que todos los funcionarios, seleccionados en su ingreso o no, pueden formarse en el Servicio, menos el jerarca. Este tiene que ingresar hecho, con la "lección sabida" y no puede estar estudiando ni estudiándolo para manejarlo, ni sujetarse a la improvisación o a lo que suponga, o a lo que mentes a-viesas o aun sanas, puedan pretender dictarle.

Esta consideración debe ser entendida cabalmente en su significado, pues excluye como es obvio, el permanente y natural estudio que debe realizar ante las distintas o nuevas contingencias que su devenir va produciendo;

#### EL PERSONAL

a) que el exceso de personal en los servicios, no resulta ser sólo un problema de financiación de sus haberes, sino, y en lo que nos ocupa, incide largamente en la buena marca de los mismos. Es evidente que el Estado, no persigue el cumplimiento de un horario, sino el cumplimiento de una tarea, que enmarca por razones de organización en un horario. Cuando para ello, es excesivo el personal, se crea una mano de obra ociosa, que busca alcanzar el término de la jornada, distrayendo la atención de los demás, para su propio entretenimiento. El hecho que es altamente perjudicial, debe constituirse en preocupación del superior, quien deberá llegar a los extremos de "inventar" una labor, aunque ésta sea inútil, o lisa y llanamente acordarle una "comisión". En una palabra, sacarlo del Servicio, con lo cual se pierde horario pero es evidente que se gana disciplina y efectividad. Incluso puede arribarse a los límites, de que esta solución a la que es menester apelar como paliativo de una realidad que no depende del responsable de la gestión, hábilmente manejada, llega a determinar una mayor celeridad en los cometidos de ciertos sectores que no reclaman una acción permanente, pues el funcionario abriga la esperanza, de que acabada puntualmente su tarea, le pueda suponer, retirarse antes, de la tortura del horario;

b) que no resulta eficaz, la superposición de funciones y las acciones combinadas del personal, en y fuera del Organismo, pues además de no lograrse nada efectivo, crea rivalidades y desencuentros, producto del choque de jerarquías, mandos y capacidades, que destruyen la moral y desquician los cometidos asignados;

c) que el personal que actúa en oficinas que por su cometidos poseen jurisdicción nacional y se manejan en un régimen de agencias o sucursales en el interior, debe estarle permitido al alcanzar el grado superior en la localidad en que tienen asiento, acceder, sin perjuicio de pruebas de capacitación, a los cargos en la Capital, y por ende no tronchar su carreira administrativa, a la vez de crear el estímulo tendencial que supone el cambio. Esta proposición debe ser concebida en términos de opción, pues no son pocos quienes por razones de otra índole, no están en condiciones de enrolarse en el cambio;

d) que los cambios o "pasajes" de escalafón y funciones por vía de "las comisiones de servicio", aun dentro del propio organismo, debe ser suprimido, pues con ello se suele evitar un cúmulo de superposiciones de intereses, y en definitiva las periódicas regularizaciones masivas, que frecuentemente inundan nuestras leyes presupuestales, y colman los servicios de interminables reclamaciones:

#### LAS COMISIONES

- que toda vez que la Superioridad delegue un cometido, sea en un funcionario o en un grupo de ellos, tiene que resultar evidente, que lo hace en razón de reclamarlo sus bastos cometidos y no porque en ella haga descansar el problema y sus soluciones. Las líneas generales deben ser dictadas previamente y refrendar con su presencia a intervalos, lo que aquél o aquéllos vayan estableciendo al particular;

#### LAS IMPLICANCIAS

- que es imperiosa la necesidad de abolirlas, creando remuneraciones y vigilancias adecuadas. Tomando origen en la consagración o en la moralidad o en ambas, sólo existe una implicancia no gobernable y es la que deviene de la amistad. Si únicamente ésta existiera, por la abolición de las demás se habría obtenido un importante avance en la materia. Es de posricular, que no se puede defender al Estado y al particular a la vez; que la mezcla y confusión de intereses es un hecho; que delimitar ambos territorios en una conducta es imposible; y finalmente que en esta no delimitación, es obvio que la defensa va a estar dirigida a la inquietud del particular;

## LAS SANCIONES

a) que sin excepción de clase alguna y sin límite en las jerarquías, los hechos de los inferiores susceptibles de ser sancionados, deben repercutir en los sucesivos superiores, aunque éstos no sean responsables directos de los mismos, sino por aplicación del principio escalar y responsabilidad funcional emergente de las normas que le imponen, en tal virtud de jerarcas. Es obvio, que ésta fundada mecánicamente, el ce-  
lo funcional, y nadie se ha de sentir como ocurre, ajeno a los hechos, cuando éstos se configuran en estrados inferiores a lo que detentan en ese momento;

b) que resulta ser imperiosa, la necesidad de un régimen de sanciones más severo, más amplio en su alcance y más rápido en su trámite, eliminando la eternización de los he-  
chos en largos sumarios y separaciones de cargo. Se debe san-  
cionar también a aquellos que ven en los sumarios la consolida-  
ción de las tramas infames. Se debe también agilitar la acción del jerarca, confiriéndole bajo su responsabilidad, la posibi-  
lidad de la suspensión, cuanto menos preventiva, del funciona-  
rio involucrado, sin perjuicio de la rápida y obvia comunica-  
ción al Ministro del ramo, en quien hoy, excepto breves excep-  
ciones, está depositada tan importante medida;

## EL ASCENSO

a) que si bien el ascenso es un elemento de compen-  
sación a la calidad funcional, por el avance y la mayor remune-  
ración que supone para el ascendido, no es menos cierto, que éste está impuesto por la necesidad que la propia administración tiene en que este movimiento se opere, llegando a ocupar paulatinamente los cargos superiores aquellos que vayan ponien-  
do de relieve sus mayores condiciones funcionales. No es posí-  
ble, como la práctica lo señala, que haya quienes no estén pre-  
ocupados por ascender y hasta incluso se llegue a pretender re-  
nunciar a dicho ascenso, por cuanto este movimiento les compor-  
ta una mayor responsabilidad, una mayor contracción horaria,  
una escasa remuneración en más, que no compensa, incluso, la disminución en la actividad privada que vienen ejerciendo. Por otra parte tampoco es dable admitir análoga situación, que se genera, en aquellos servicios, en que el ascenso le comporta al funcionario un cambio de tareas y que en definitiva dicho cambio le perjudica más de lo que el ascenso le supone, por cuanto en el ejercicio de las funciones en que se encontraban, percibían por la naturaleza de las mismas, compensaciones ex-  
tras o extraordinarios, que no son liquidados en el nuevo car-  
go que el funcionario entra a detentar;

b) que en el concepto y en la práctica, el ascenso no es la vía propicia para retribuir al funcionario, favores personales, ni políticos, ni gremiales, y que todo uso indebido que de él se haga, no sólo comportará una desviación altamente censurable de sus fines, sino que genera en el servicio, las dudas, las desconfianzas y los justificados desestímulos que tanto atentan a veces en forma visible y otras veces no, contra la efectividad de la gestión. Todo ello, lo es sin perjuicio de un concepto que se va adentrando en el funcionario que quiere ascender y lograr su carrera en la administración, y así, eleva su protesta, pero comienza a ocupar tiempo y preocupaciones en esas desviaciones generadoras de su avance, en vez de dedicarse por las que deben emerger naturalmente de las organizaciones debidamente constituidas y ordenadamente funcionando;

#### CALIFICACION FUNCIONAL

a) que la calificación funcional, en que incluso y fundamentalmente se apoyan los ascensos, es siempre difícil lograrla en su justicia. Por su esencia es el ponderar la virtud, el talento y el mérito; es llevarlas al número y distinguirlas luego en el comparativo general funcional. A ello es menester agregar los propios defectos del calificador o calificantes, en quienes se mezcla la impresionabilidad, con la amistad, con el pago de servicios personales de diferente índole, y a lo que no deja de sumarse la circunstancia, aun de buena fe, de no resultar fácil para un jefe normalmente sectorizado en su jefatura, hacerle comprender, que si él posee buenos funcionarios que le asisten en sus cometidos, los demás también los tienen.

Para en lo posible poder conjurar estos males, es menester crear un servicio permanente a modo de una Inspección General de Servicios, que en todo momento y a lo largo del año, en sus inspecciones, produzca opinión también, sobre el comportamiento, condiciones, y aptitudes observadas en los funcionarios integrantes de los sectores inspeccionados. Ello evita además, el tener que memorizar actuaciones y situaciones cuando la Junta de Calificación se reúne, conjurar el hecho, a su vez, de que llegadas estas instancias, muchos resultan ser buenos, cuando a lo largo del año, fueron la nulidad e indisciplina personificadas. Por otra parte y es obvio, resulta ser un poderoso elemento de contemplación, para aquéllos, que por los motivos señalados, se vean tentados a ejercer defensas improcedentes;

b) que toda desviación en la materia que se trata, trae aparejadas la legión de los desestimulados y en especial de los reclamantes. El prolongado trámite de las reclamacio-

nes, van logrando estabilizar al reclamado, que cuando por sentencias o fallos debe descender, su situación ya es otra en el Organismo. Las demoras que se operan derivando en una decisión favorable al reclamante, le suelen encontrar a aquél, beneficiado por un nuevo ascenso a posteriori, o jubilado, o fallecido incluso, y quien luego de ganancioso en el suceso, llega a configurar los mismos estados señalados. El Servicio mientras tan to debe enfrentar la tarea agotadora de una nueva calificación y cuando ésta se consagra, quien debe hacer al cargo reclamado no encuentra la vacante obligada, para proveerse. Es rapidez, seguridad y justicia, lo que exige el tema, por su naturaleza, siempre discutible y complejo, por el acopio de pruebas y jui- cios que se suelen agregar a las actuaciones. En definitiva, y como la Administración registra, no puede ser un ingrediente constructivo, la existencia de sentencias, por ejemplo del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, dictadas cinco y siete años después de generado el acto administrativo recurrido;

c) que en orden a lo precedentemente expresado y en cuanto se hace referencia a los fines de este apartado, de la creación de una oficina que denominados Inspección General de Servicios, la misma debe integrarse no sólo con el fin propuesto, sino que tendría a su vez como cometido y dependiendo directamente del jerarca, el de, de acuerdo con un plan o sor- presivamente, introducirse en los sectores que componen el servicio, produciendo su informe en cuanto a la marcha, atrasos, efectividad de la jefatura, etc., proyectando acto continuo las medidas a tomar. Esta gestión debe enmarcarse previamente y a efectos de la unidad y homogeneidad de su información, en breves instrucciones o manual de desarrollo;

d) que el concepto antiguedad que rige, sea elimi- nado de la calificación y sus rubros, dándole total relevancia a la virtud, el talento y el mérito

## LOS CONCURSOS

- que es imperiosa la necesidad del concurso abier- to para ingresar en la Administración, pero también y periódicamente debe llevarse a cabo un concurso cerrado pero abierto al Organismo, para todos los funcionarios, sin exclusión de ca- tegorías y con una muy breve limitación en cuanto a los grados de los cargos a acceder por esta vía.

Por la vía del mérito, se permite el avance de los aptos, la conjura de viejas injusticias promovidas por el je- rarca de turno en materia de ascensos y también, - y no es de desechar, - poner freno a los quejoso que lamentan las inju- sticias tenidas para con ellos, cuando en realidad la justicia

radica en dejarlos donde estaban y siguen estando. Para ello, alcanzaría que la ley lo estableciera y en los escalafones determinar el grupo de cargos a ser llenado por este conducto, mientras que el resto seguirían las normas generales del ascenso;

#### LA POLITICA

a) que debe excluirse totalmente la intervención política, antes (ingreso), durante (ascenso) y después (jubilación y casos de venias para destitución), en materia de intereses funcionales, no debiendo verse en la Administración un campo fértil para el proselitismo, así como tampoco tornar a la misma en una máquina productora de favores y receptora de tarjetas de recomendación;

b) que se debe observar, que la organización o reestructuración, tiene como choque, de inicio, este aspecto señalado precedentemente, pues quienes ejercen la política, no están dispuestos a perder esta importante posibilidad, lo que explicaría en más de un aspecto el desordenado funcionamiento público, pese a que en todas las épocas han existido inquietudes, incluso concretadas en planes debidamente concebidos;

c) que toda tutela que se haga orientada en el aspecto político, no sólo no redunda en beneficio de la Administración, no sólo aumenta el grupo burocrático en su número y en su costo, sino que no incide normalmente en beneficio de quien así procede. El ciudadano que cambió su opinión por el cargo, una vez ingresado, va a seguir buscando su ventaja personal y en tal actitud, se va a plegar rápidamente a la tendencia partidaria de su jefe, que en esta etapa, es quien le puede beneficiar (ascenso, puntaje, calificación, llegadas tarde, licencias, comisiones especiales, extraordinarios, etc.), como en la etapa anterior le agració con la designación, el político. Esta realidad que no cuantificamos, lo es sin perjuicio del deterioro que se produce conceptualmente en la ciudadanía, en orden al equilibrio, prestigio, desinterés y ponderación, que debe privar en el ejercicio cívico o sea en los derechos inherentes a aquélla;

#### LA CAPACITACION

a) que toda capacitación del funcionario, que en definitiva le irroga tiempo y preocupación, tenga su directa compensación o repercusión en el ascenso. Para ello es menester crear escuelas dentro de los servicios, de mayor o menor

magnitud, y expediendo certificados por cursos, que se van agregando a la calificación funcional y posibilitando el avance en la carrera administrativa del funcionario;

b) que lo expresado, debe ser manejado con especial equilibrio, aun la fórmula que postula la creación de las referidas escuelas. Las mismas deben ser de asistencia obligatoria o por lo menos contar conceptualmente con el reconocimiento lógico de su existencia por parte de todo el personal, pues de lo contrario se puede crear dentro del Organismo un sentido de élite o casta, para los que concurren y un sentido de encono para quienes no lo hacen, aspecto éste que en sus proyecciones, se estima más nefasto que la propia inexistencia de la aludida escuela.

c) que en lo posible se combinen los cursos universitarios o institutos públicos de enseñanza en general, sin perjuicio de absorber, con remuneración adicional, a los propios funcionarios capacitados, en el ejercicio de esta actividad docente en el marco funcional;

d) que la capacitación, aun la eficientemente suministrada, debe encontrarse permanentemente vigilada en su desarrollo y ejercicio, por el Superior, para que ésta no se torne, no sólo en un mero adorno o esfuerzo inútil, sino para que se vuelque en beneficio del servicio, evitando e incluso sancionando las situaciones en que se hace real el hecho de que esa capacidad especial, es usada por el funcionario en su beneficio propio, aplicándola a la actividad privada, o y no es menos grave, constituyéndose en un centro informal de poder y mando;

e) que en reglamentos y comportamientos, la capacitación debe ser por etapas e integral. Sin perjuicio de postular que así como la Administración es una, el órgano que la integra también posee su unidad, y el funcionario debe conocerlo en todas sus manifestaciones, dependiendo la magnitud de estos conocimientos, como es obvio, del escalafón a que pertenece.

f) que los cursillos aislados, fraccionados o sectorizados sobre aspectos de la Administración, por ser contrarios a los fines propuestos, deben ser evitados. Estos no capacitan ni crean conciencia, en cambio sí forman diletantes y confundidos, que en definitiva resultan ser funcionarios que creen que en ese aprendizaje, allí empieza y termina, el conocimiento de tan vasta y compleja materia.

Unicamente estas expresiones deben ser admitidas, para aquel grupo de funcionarios, ya capacitados, que pretenden

en su inquietud, introducirse en conocimientos especializados altamente, sobre puntos concretos, que ellos puedan estimar convenientes en opinión conjunta y unánime con el jerarca del Servicio;

g) que en vez de cursillos o conferencias o mesas redondas o análogos instrumentos se implante un régimen de reuniones periódicas entre funcionarios y jerarcas, para discutir no temas abstractos, sino los problemas y situaciones reales que se generan diariamente, operándose con los planteamientos y soluciones un cambio constructivo de experiencias, a la luz de la cual se sedimenta el subordinado y el superior, sin perjuicio de surgir oportunas inquietudes y sugerencias.

Por otra parte cuando éstas son manejadas con la suficiente habilidad, logran un espíritu de colaboración y adecuado entendimiento, así como también dan lugar a que se formulen en ese clima, planteamientos, que de no ser así no son formulados, con la secuela de desentendimientos y otros males.

El mecanismo propuesto, a la par, va motivando un sentido cabal de las responsabilidades, esfuerzos, capacidades y en buena dosis, los sacrificios que supone el ejercicio de ciertos cargos, en especial los de mando, restando ello, el apetito natural de los funcionarios por ejercerlos, al comprender, que jerarquía, no es un conjunto de privilegios, sino que los que como tal se dan, suelen ser cargas, o a lo sumo facilidades que es menester brindar, a quien tanta preocupación, tiempo y oportunidades, pone a disposición de la buena marcha de la Administración;

h) que a la capacitación se le brinden las más amplias facilidades y compensaciones, y se oriente esencialmente a la jerarquización de los elementos nacionales, conocedores de los problemas y de las idiosincrasias, y por ende de las soluciones y sus posibilidades. No es recomendable una política que apoye, tal como ocurre en las actuales instancias, en que todo o casi todo debe ser hecho por recomendación, asesoramiento o cuanto menos - cursos mediante - por una especie de invasión de expertos extranjeros, que moviéndose normalmente dentro de manuales y con experiencias que no son las adecuadas a nuestra realidad nacional, toman, por decirlo así, las tareas, que recomendamos, reservar, a nuestros buenos productos nacionales.

En tal tesitura, las soluciones no aparecen, se inundan los mecanismos de un conjunto de teorías inaplicables al medio y lo que es peor, visible o no, se genera un desestímulo en aquellos connacionales, que en definitiva, percibiendo remu

neraciones muy inferiores, y en el anonimato incluso, suelen saber tanto o más que ellos, y resultarían de total efectividad si gozaran de las mismas "tranquilidades", que aquellos detentan;

#### LOS PREMIOS ESTIMULOS Y LAS COMPENSACIONES

- que no resulta acertada la política de los premios estímulos, y menos aún cuando éstos se tornan, en su mecanismo, en una distribución igualitaria y niveladora. El concepto es remunerar debidamente, y cumplir con la función por la función en sí, sin despertar voracidades que normalmente apoyan en la injusticia, con tal de lograrse un aumento en la cifra a repartir.

Cabe distinguir dentro del concepto que nos ocupa, la situación diferencial que se conjuga en aquellos servicios que por su naturaleza, es menester imponer fondos compensadores, como una manera de nivelar situaciones generadas por el hecho de que algunos sectores poseen los llamados "extraordinarios" y otros no. Esta situación normal, entraña no obstante una evidente injusticia, y genera una permanente inquietud de los funcionarios que integran los los últimos hacia los primeros, lo cual es un elemento de real distorsión en la conducta del funcionario y por ende en su rendimiento. Por otra parte, si esta situación no es conjurada, y el único camino visible es el denominado Fondo de Compensaciones, se coloca en manos del jerarca el importante instrumento, que supone el enviar o quitar de aquellos servicios a quienes por motivos varios, deba o no deba recompensar con lo que en definitiva es un agregado a su remuneración.

Por supuesto que el establecimiento de este mecanismo, debe ser ponderado y equilibrado, pues no es difícil, y ello resulta de la actividad desarrollada por el organismo, que las tentativas sean al revés, pues el fondo, con su específica financiación, puede llegar a superar el producido de los "extraordinarios", con lo que los perjudicados en este caso son aquellos que realizando tareas extras, perciben menos que aquellos que no las llevan a cabo;

#### LOS CARGOS DE PARTICULAR CONFIANZA

a) que los Cargos de Particular Confianza, que tienen su claro fundamento y antecedentes, no pueden ser manejados por el Poder Administrador de turno, como se manejan o sea como "cargos de confianza de los particulares". Es de reconocer que la confianza a que hace referencia la nominación no es la confianza a secas, la que deviene de las líneas de la amistad, sino que es la confianza capacitada, experimentada y con don

de mando. Es la posibilidad que instaura la ley, que se pue-  
da, de quien posee esos atributos, aplicarlos a la consecución  
de los fines que ordena la política que impone el Poder que le  
designa;

b) que en tal virtud, es de excluir la tendencia  
abusiva a declarar tales a un sinnúmero de cargos que en nada  
inciden en el aspecto señalado, así como también debe conjurar  
se la inquietud de que en un mismo servicio, la decisión se  
concrete en más de un cargo. Sólo el jerarca máximo debe estar  
comprendido en su cargo, a la calificación que comentamos, pues  
quien le sigue debe resultarle a quien ingresa por esta vía,  
como punto de apoyo a los efectos cuanto menos de la debida in  
formación centralizada acerca de la marcha del mismo;

c) que resulta obvio, pese a la necesidad de su in  
clusión en el sistema de tales cargos, que las exclusiones de  
los vértices, crean desalientos en los funcionarios "apolíti-  
cos", que no obstante son funcionarios eficientes. Por otra  
parte, se crea una corriente paralela de candidatos para ocupar  
los, en función no sólo de su remuneración en actividad y demás  
beneficios, sino la de pasividad. Pensando en ella, son muchos  
los que acceden a ellos, para lograr su causal jubilatoria y  
otros ya en trance de retirarse, para mejorar ostensiblemente  
su cómputo con las ventajas que el régimen comporta (art. 145  
de la ley de 30 de noviembre de 1960 y art. 17, 18 y 19 de la  
ley N°13.586 de 13 de febrero de 1967)

d) que la moderación sobre el punto es una exigen-  
cia. A lo señalado se agrega la circunstancia que el princi-  
pio debe ser el cambio, en la menor medida posible de las je-  
rarquías. Se debe seleccionar con tiempo y cuidado, pero una  
vez designados, someterlos a un período lo suficientemente ex-  
tenso, como para que puedan desarrollar sus planes, su acción,  
y en definitiva generar la debida simpatía y apoyo entre el  
personal, que naturalmente no se aviene al titular que emerge  
como de las sombras para someterlo a su imperio.

Por otra parte, si es que el cambio ha de producir-  
se, no dilatar la decisión, pues la actitud del personal deja  
de ser la misma, y en múltiples expresiones comienza a vacilar  
en su apoyo, dedicando su esfuerzo a patrocinar al nuevo can-  
didato para el cargo, o a sus amigos, o al grupo político al  
que éste pertenece.

El funcionario conoce, que la expresión colaborar,  
en administración pública tiene dos acepciones fundamentales:  
una la cabal, que se ubica en el centro de su propia responsa-  
bilidad, y la otra, la desviada, que se ubica en el centro de  
las pretensiones de los demás:

e) que la no permanencia en los cargos, o los cambios continuos, tiene también incidencia en el jerarca, dado que per cibe con total claridad, lo infecundo en comprometerse en acciones profundas o de largo plazo, con la secuela de antipatías y enconos a generar, que se harán presente en todo su vigor cuan do cese y tenga que ocupar como ciudadano, "el otro lado del mostrador";

#### LA PASIVIDAD

- que debe ordenarse el régimen de jubilación de los funcionarios, permitiéndole no sólo pasividades sino decorosas, rápidas, y no sujetas al deterioro de la moneda. En de finitiva, se debe facilitar el alejamiento de aquellos que por su edad avanzada, molicie, resistencia a los cambios, etc., ni avanzan, ni proponen, ni admiten, ni se adecúan, y no obstante se constituyen en una traba para el ascenso de los aptos.

Se debe establecer concomitantemente un límite de edad para el ejercicio de la función pública, como algunos ser vicios ya lo poseen, y fomentar en forma seria y bien planeada, un programa de ocupación, con tentadoras facilidades, partien do de la base que las energías pueden resultar caducas para la gestión pública, pero útiles todavía para otro tipo de activi dades, conexas o no con las del Estado

#### LAS BECAS

a) que deben establecerse las becas a modo de estí mulo y beneficio para el servicio, pero éstas no pueden ser in discriminadas en orden al subalterno ni en orden a la jerarquía. Toda vez que ésta se haga efectiva en un funcionario de baja graduación, deberá previamente haberse probado la evidente ten dencia o vocación que le asiste para un tema o área determina da, o sea se hará una amplia y profunda selección o de lo con trario ser aplicada a aquellos funcionarios de alta jerarquía y capacitación, como un complemento importante de sus conocimien tos.

No proceder así, supone que las becas las más de las veces se tornen en una mera estadía turística, y cuando esto no ocurre, pero también es un daño, es cuando la cosecha logra da, ya de regreso a su oficina, no tenga el nivelador o tamiza dor de lo que es posible aplicar y de lo que es menester dese rrar, en orden a un conocimiento elevado de nuestra realidad, que es por donde hay que empezar;

b) que la beca, por definición, debe suponer una etapa de perfeccionamiento y nadie racionalmente se aboca a éste, cuando lo mínimo está por realizarse.

c) que quienes de buena fe incluso, buscan y logran en otras latitudes desarrollar su actividad en un ámbito de orden y de no carencias, su retorno suele ser más desestimulante que estimulante, produciéndose entonces, y por confluencia de otros factores de corte personal, un constante deseo de escape, que es contrario a la permanencia con contracción al trabajo, que se pretende desarrollar;

-----o-----

Con lo hasta aquí anotado, no pretendemos haber agotado las puntualizaciones que logran en los hechos una Administración caduca e ineficiente. Lo que resulta evidente es que las señadas existen y se dan con una generalidad y universalidad tal, que alcanza con sólo detenerse en el funcionamiento de un Servicio, que puede ser tomado incluso al azar, para que las mismas se hagan presentes.

No obstante lo expresado, entendemos, dada su importancia que todos los puntos tratados, tienen su conexión y múltiple incidencia, como prueba incluso de la unidad que resulta ser la Administración en su manejo y desarrollo.

De ahí que:

1) Se determine y se proceda en consecuencia, que la Administración Pública es un todo. No es la suma de problemas, ni de soluciones. El enfoque debe hacerse con unidad, generalidad y universalidad; de arriba a abajo y de izquierda a derecha, sin perjuicio de considerar que existen diferentes especializaciones, escalafones, jurisdicciones, competencias y mecánicas a aplicar, en orden a las características de cada Servicio;

2) Se reconozca que en orden al tema motivo de este trabajo, o sea el reordenamiento de personal y su carrera administrativa, las particularidades por Servicio a que precedentemente se ha hecho referencia, se reducen casi totalmente, lo que no explica satisfactoriamente, que a la fecha no se tenga en forma integral, el estatuto en la materia;

3) El precedente enfoque unitario, con valor de indiscutible principio, debe estar consagrado no sólo en la teoría y en los fundamentos en que apoye una reorganización, sino también en la mente de los jerarcas. El mismo debe regir sus propias actitudes, reconociendo en tal virtud, que existen medidas o decisiones por ellos a tomar, que si bien constituyen soluciones para su propio servicio, generan empero, por la interrelación que evidencia la unidad, complejidades y distorsiones en los demás;

4) Obviamente es plausible que deban tener bien en vista el interés del organismo a su directo cargo, pero sin olvidar que existe por sobre éste, el interés nacional, no divisible, producto en cuanto a sus soluciones, de preocupaciones coordinadas.

5) Se mantenga y apoye en todos los sectores de fuera de la Administración Pública, particulares, entes privados, gremiales, sociales, etc., la necesidad fundamental de cambios en las mentalidades, costumbres, fines, intereses e incluso inercias, sobre la base legítima e incontrovertible, que aquella está al servicio justo de la comunidad y no para que la comunidad se sirva a su antojo de ella. Es una exigencia imperiosa, aunque no es trabajo fácil lograrlo. De empeñarse alguien algún día en ello, deberá comprender sin vacilar, que únicamente el empleo venido de las alturas, es el camino a iniciar y recorrer para obtener con el tiempo, tales cambios;

6) Se destierre la generalizada tendencia a tomar lisa y llanamente soluciones, modelos y técnicos extranjeros. Las fórmulas deben ser nuestras, y brindadas por los nuestros, que no carecen de capacidad para abordarlas, pero en cambio sí, se les inunda de desestímulos, de faltas de tiempo y por supuesto de las adecuadas remuneraciones que detentan los que vienen a ilustrarnos, sobre lo que en definitiva de sobra sabemos. Cuando por circunstancias especiales, incluso dada la novedad del problema debemos seguir el camino que sugerimos evitar, no adecuar nada sin un estudio a realidad y dimensión nacional, por nacionales, de la naturaleza de las mismas, contenido, objetivos, mecanismos a disposición para llevarlas a cabo, y lo que es fundamental, entrar en el análisis y cotejo de los marcos institucionales, mentalidades, costumbres, etc., que existen en el lugar de origen, con el que a nosotros nos asiste. Las más de las veces, el fracaso en nuestra latitud de decisiones de decisiones que analizadas intelectualmente son buenas, radica en la apuntada circunstancia; la norma las consagra y quedan luego como es obvio, en el camino, lográndose meramente un avance

teórico, y un retroceso en los hechos. Lo señalado adquiere mayor relevancia en su negatividad si tenemos presente lo dicho en cuanto a que la Administración es una, y entonces estas soluciones importadas se parcializan y se pretenden aplicar en tal o cual Servicio, con olvido total de aquella unidad que exige la universalidad de soluciones;

7) Lo precedentemente señalado, no comprende, naturalmente, el intercambio de ideas, soluciones y de hombres, que debe entenderse como una actitud normal y favorable. Pero de igual a igual, sin crear el deterioro moral que supone para nuestros buenos elementos, que alguien, incluso a veces con muy dudosos títulos en orden a su capacitación, venga a constituirse en maestro de un aula que de sobra conocemos. Si no jerarquizamos nuestros propios valores, los estimulamos, les brindamos ámbito, tranquilidad de trabajo y aprecio, no esperemos que ellos permanezcan en el país, agobiados por el peso de otros que vienen a disfrutar de lo que en buena ley, y entre otras, la Universidad de la Repùblica les ha brindado.

Y cuando quedan en el país, sus múltiples problemas y caminos que recorren en torno a la solución de los mismos, le ubican al margen de todo impulso para construir una Administración que podría ser ejemplar.

### Conclusiones

Hecho este breve análisis y a manera conclusional, conviene sintetizar, lo que pueden ser las deficiencias sustanciales de la Administración:

A) El desprestigio de la Administración Pùblica en general y de sus funcionarios ante sí y ante la opinión pùblica;

B) La influencia perturbadora del factor político, en orden al amparo indebido que le dispensa al adepto, como en orden a la oposición visible u oculta que hace a todo intento de eliminar por vía de la organización, esa máquina de favores que resulta ser la Administración;

C) Las limitaciones de orden presupuestal, la indiscripción, y la falta de una política adecuada en torno a las remuneraciones y a los cargos;

D) La falta de contralores eficaces, así como de una organización efectiva en la planificación a todos los niveles involucrados en la gestión y en la subsiguiente ejecución;

E) La baja productividad de los sectores motivada por la incapacidad de los jerarcas y por un régimen casi benigno en materia de sanciones, acompañada por una evidente parsimonia en la aplicación del existente;

F) La falta de una organización influyente que prepare y prestigie la carrera administrativa, en su selección del personal, amparo en sus derechos, imposición en sus obligaciones, estímulos eficaces, ascensos justos, calificación ordenada, remuneración altamente adecuada y racional, y por sobre todo ello, una clara jerarquización del funcionario, en el comparativo no sólo con el personal de la actividad privada, sino y en especial, con el personal de servicios internacionales públicos o privados;

G) La impermeabilidad al cambio y a la evolución, motivada por la carencia de conceptos, incentivos, voluntades y tiempos a tal fin;

H) Resistencia del medio en sus múltiples expresiones a dichos cambios, oponiéndose a cualquier intento renovador; las mentalidades; los grupos; las prácticas; las costumbres y los intereses particulares;

No se puede negar, para evitar errores y falsas esperanzas, que el lograr la gestión correcta que todo ordenamiento o reordenamiento comporta, en mayor o menor grado supone un costo, valioso en dinero y otras veces en esfuerzo pertinaz.

En materia de soluciones, es imperioso reconocer que las hay: urgentes y diferidas; gravosas y gratuitas; generales y particulares; personales y orgánicas; independientes y complementarias; teóricas y prácticas; fijas y variables; simples y complejas. De este señalamiento que dejamos formulado, en una adecuación de las fallas reseñadas a lo largo de la labor, surge esencialmente, que el carácter que deberá poseer todo intento serio de ordenamiento, dependerá esencialmente del esfuerzo personal, y las medidas o providencias a tomar deberán ser urgentes, generales, orgánicas, complementarias, prácticas, fijas y simples.

## 7. CONCLUSIONES FINALES

La Administración, como actividad esencialmente práctica, como expresión real, en cualquiera de sus ramas tanto la pública como la privada, no emerge de una ciencia teórica que se maneja en esquemas de laboratorio. Le asiste una teoría que avala una doctrina, pero existe una práctica que es a donde una y otra deben converger.

Si su imprescindible teoría marca principios, su práctica determina conductas, y existen elementos dentro de ésta que deben ser estudiados, analizados, teorizados incluso, pero esencialmente aplicados. Arrancan ellos, como lo expresamos, de la dinámica de la Administración, dinámica ésta a la cual puede serle a veces extraños, hasta los propios principios que la teoría consagra, pero a los que hay que brindar la máxima atención, dado que si no son descubiertos y se cumple con ellos un debido ciclo de investigación en orden a sus motivaciones y forma de conjurarlos, de nada vales las reformas en el papel, las leyes en los códigos, los reglamentos en los manuales y las ideas en el aire.

De qué valen los buenos reglamentos, "la introducción de algunos elementos de racionalización" como expresa el ya citado informe de la Oficina Nacional del Servicio Civil y la Comisión que colaboró en el ante-proyecto que dejamos comentado páginas anteriores, si después en el manejo de estos aspectos, se incurre en los defectos de gravedad variable, que dejamos señalados en nuestras puntualizaciones sobre el tema.

En estas condiciones no sólo no habremos avanzado nada, sino que el laberinto, la confusión, la ineficacia y el desprecio, ensanchan su territorio.

Entendemos, por el contrario, que las perfecciones que se puedan preconizar y que en la idea y en el papel surgen como soluciones inequívocas, si no tienen el instrumento adecuado para ponerlas en práctica, si no tienen al hombre adecuado en su cargo, resultan aquéllas letra muerta y traen por añadidura la legión de los descreídos, de los que no creen en nada ni en nadie, ni reconocen ni reconocerán jamás, el valor

de la Ciencia de la Administración, sea cual fuere el área a que ésta está dirigida a ejercer su imperio.

Es menester hacer la reforma administrativa, pero no "la deforma" de la reforma. Hacerla teniendo los elementos como los tenemos y bajo las condicionantes que hemos expresado en el decurso del trabajo.

Se impone dejar atrás los apetitos personales, los intereses individuales o de grupos, desterrar el factor político, convencer al usuario de los fines propuestos, cambiar las mentalidades, proscribir la incapacidad, y por sobre todas las cosas, formar el grupo de hombres nacionales, con ideas nacionales, para problemas nacionales.

Por este rumbo debemos empezar y por este rumbo debemos terminar.

-----0-----

## I N D I C E

### EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL Y SU CARRERA ADMINISTRATIVA.

	<u>Pág.</u>
<b>1. EXIGENCIAS DE LA REALIDAD NACIONAL</b>	
El momento histórico .....	1
Intentos realizados.....	5
<b>2. LA CIDE Y SU DIAGNOSTICO</b>	
FUNCION DE ADMINISTRACION DE PERSONAL	
Dificultades para su ejercicio.....	7
Selección y nombramientos. Capacitación. Evaluación.	
Clasificación y Remuneración. Seguridad Social.	
Derechos y deberes. Régimen disciplinario. Régimen	
laboral. Organismos de administración de personal.	7
<b>3. LA ESTATICA Y LA DINAMICA DE LA ADMINISTRACION</b>	
El hombre y sus decisiones.....	11
<b>4. LA CIDE Y SU PROGRAMA DE REFORMAS</b>	
El Programa de Reformas.....	15
Destino de la Reforma.....	18
El fracaso de la Reforma.....	27
<b>5. PROYECTO DE LEY DEL SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMISTRATIVA</b>	
Otro Intento Frustrado.....	30
Algunas Consideraciones.....	33
<b>6. LO QUE NO ABARCO LA CIDE NI EL PROYECTO</b>	
Carentias y Ausencias de la Administración Pública	38
El Concepto. El jerarca. Los Reglamentos y el Mando.	
Las Carentias Materiales. La Remuneración.	
La Selección del Personal. El Personal. Las comisiones.	
Las Implicancias. Las Sanciones. El Ascenso.	
La Calificación Funcional. Los Concursos.	
La Política. La Capacitación. Los Premios Estímulos	
y las Compensaciones. Los Cargos de Particular	
Confianza. La Pasividad. Las Becas.	39
Conclusiones.....	59
<b>7. CONCLUSIONES FINALES.</b>	60