

Facultad  
de  
Ciencias Económicas  
y de  
Administración



Cuaderno  
No. 65



Instituto de Administración

**OBSTACULOS AL  
ENCAUZAMIENTO  
ADMINISTRATIVO DEL  
SECTOR PUBLICO**

Prof. Cr. Romeo Maeso Sueiro

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA



División de  
Publicaciones  
y Ediciones

Montevideo - Uruguay

1975

Año de la Orientalidad

Facultad  
de  
Ciencias Económicas  
y de  
Administración

Instituto de Administración



**OBSTACULOS AL  
ENCAUZAMIENTO  
ADMINISTRATIVO DEL  
SECTOR PUBLICO**

Prof. Cr. Romeo Maeso Sueiro

Cuaderno  
No. 65

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA



División de  
Publicaciones  
y Ediciones

Montevideo - Uruguay  
1975  
Año de la Orientalidad

## P R O L O G O

El presente trabajo constituye un análisis de los problemas que presenta el ejercicio de las funciones administrativas por parte del Estado.

Una pública realidad ha venido señalando y señala con magnitud creciente que, pese a los intentos consignados en programas de reforma administrativa, como lo fue el de la CIDE, no se ha producido un sensible mejoramiento.

Indicadas en el invocado estudio con profundidad adecuada las deficiencias orgánico-funcionales y las normativas y funcionales y marcadas las medidas a tomar para su conjura, dicho plan sólo ha quedado como un intento de plausible inquietud.

Algunos de los mecanismos que el programa preconizaba en el correr del tiempo se han venido emplazando y ante esta circunstancia, si el deterioro no se vence, se hace necesario reconocer que otros deben ser los obstáculos que impiden el avance.

A ello propende este trabajo. A través de un análisis de la realidad se ha buscado detectarlos y enmarcarlos, sin perjuicio de un señalamiento de las decisiones y actitudes a tomar, para que los esfuerzos de mejoramiento no queden en el camino.

La labor en definitiva que supone este trabajo se ha estimado de real interés por la materia de que trata, agregado a ello la circunstancia de que en el mismo se vuelcan comprobaciones llevadas a cabo en los hechos, y las consideraciones que merece su incidencia inoperante en el contorno de la realidad nacional.

Por lo tanto, el Instituto a través de un enfoque técnico, pretende cumplir con la finalidad de trasmitir su opinión sobre temas de actualidad.

Se determina en forma particular, que la presente labor se encontraba finalizada a principios del año 1973 y que por razones ajenas al instituto, su publicación se lleva a cabo en la fecha.

LA DIRECCION

Diciembre de 1974.

## I N D I C E

	<u>Pág.</u>
INTRODUCCION .....	1
 <u>Capítulo I</u>	
LA REFORMA ADMINISTRATIVA .....	5
 <u>Capítulo II</u>	
LOS ORDENES INVOLUCRADOS .....	11
La decisión política .....	11
La conducta administrativa .....	13
La reacción del medio .....	15
Sentido de la reforma .....	23
 <u>Capítulo III</u>	
EL INTENTO REFORMISTA .....	32
Deficiencias señaladas por la CIDE .....	36
A) Deficiencias orgánico-funcionales .....	36
B) Deficiencias normativas y funcionales .....	43
C) Programa de reformas orgánico-funcionales .....	46
D) Programa de reformas normativas y funcionales ..	55
 CONCLUSIONES GENERALES .....	60

## INTRODUCCION

En materia de Administración, uno de los temas que ha venido cobrando singular importancia, a la vez de concitar la atención de los sectores que integran, - con mayor o menor gravedad y con mayor o menor responsabilidad -, el devenir nacional, lo constituye la denominada "Reforma Administrativa".

En los tiempos que corren, tanto los gobernantes como los gobernados, tanto los que detentan altos cargos públicos como los funcionarios que se alinean en los más bajos cargos del escafón presupuestal, tanto en el orden público como en el privado, no pueden dejar de sentir sobre sí y sus respectivas gestiones y fines a lograr, el peso cada vez más pronunciado de un desorden administrativo imperante en tal grado, que pone en riesgo la prosperidad, con su intento de desarrollo a cuestas, a la vez de atacar la propia esencia de la convivencia.

Todos sienten la necesidad del cambio y todos lo proclaman, pero ninguno lo procura. Por sobre la circunstancia de que este estado de cosas en su deterioro, lleva de fondo la plausible realidad de haberse reconocido unánimemente la importancia de la ciencia de la administración, - hecho éste que se repite y se hace auspicioso en la desgracia -, la toma de conciencia no se ha expandido más allá de los inveterados planos ideales, discursivos, críticos y de tanto en tanto programáticos.

La necesidad del cambio es un hecho real y tangible, y es menester buscar salida a las acciones que demanda aquél. Pasaron las épocas, y ya resultan lejanas, en que el total desencuentro entre necesidades y administración eficiente, podía explicarse en torno a una realidad que evolucionaba con una mayor celeridad que el mejoramiento administrativo y con éste la organización institucional y los instrumentos y mecanismos jurídicos en que la administración apoya. Arcaico e inconducente resulta ya afirmar que las responsabilidades del Estado van vertiginosamente en

sanchando en complejidad y vastedad, como también no resulta hoy válido ningún intento de explicación que funde su inquietud en atribuir a la Administración como ciencia, un evidente estancamiento.

Si lujos estamos del Estado gendarme y liberal, no menos distancia nos separa, de las líneas de Henry Fayol, Frederick Taylor y Woodrow Wilson.

Si lo dicho no resulta ser explicación, es menester entrar en otros campos de la observación, en otras motivaciones, en otros hechos, puesto que es obvio, que explicación ha de tener y tiene, este estado de postración y retrogradación de ese todo que es la Administración y donde tantos se encuentran preocupados por una acción ascendente y progresista.

Introducirnos en un análisis, en busca de los factores o grupos de factores que ostensiblemente demoran, traban y destruyen los procesos, es el motivo de la presente labor.

En ocasión de una publicación anterior (1), al tratar de caracterizar el estado actual del orden público en la realidad que nos ocupa, se ubicó el deterioro a través de las siguientes puntualizaciones:

"a) El desprestigio de la Administración Pública en general y de sus funcionarios ante sí y ante la opinión pública;

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 generar favores que resulta ser la Administración;

c) Las limitaciones presupuestales, la indiscriminación, y la falta de una política adecuada en torno a las remuneraciones y 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;

---

(1) "El reordenamiento de personal y su carrera administrativa", Cuaderno N° 62. 1971.

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 funcionariado 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."

Esta realidad desconcertante, que brevemente encerramos en los precedentes numerales, se ha ido constituyendo e integrando a través de las épocas. No ha sido el colapso de un día, sino la insensibilidad de años; de dejar hacer, de no proveer ni prever; de permitir lo prohibido y prohibir lo permitido.

No ha sido por otra parte, la culpa de uno, sino la de todos, repartiéndose esta culpabilidad, en proporciones variables, entre los activos y pasivos que en toda decisión juegan. Unos por deber ordenar y no hacerlo y otros por deber ser ordenados y no exigir el orden.

Pero por sobre todas las circunstancias, lo que ha acusado más grandemente su falta, ha sido y es, la carencia total de proyección y perspectiva. No se ha abarcado a la Administración en sus verdaderos y auténticos fines, en lo que logra y en lo que evita. Cada uno en el andar, se ha sentido dueño de sí mismo, ante un hecho, el proceso administrativo, en que se debe actuar y pensar en primera persona del plural. Cada uno vislumbró un orden a su manera, que es la expresión más elocuente del desorden y cada uno hizo de la ventaja una acepción del orden.

Los bienes a que propende, fueron relegados, y en su lugar se levantaron las barreras y los arietes de las pretensiones particulares o de grupos, los intentos individuales o de sector. En suma de violaciones, el protegido toma el lugar del funcionario; el correligionario el del jefe; el implicado el del supervisor; el político y el intruso, el del director.

Con las excepciones que siempre refuerzan la regla, en términos amplios y generales, así a tumbos, ha venido desarrollándose

se la administración, y si en tiempos se ha configurado el declive, en tiempos habrá de operarse la transformación.

No es el vocablo empezar de nuevo, pero es menester recomponerlo todo, hasta las esperanzas que siempre alentaron, pese al deterioro, y siguen alentando, los buenos funcionarios de la Administración.

Resulta evidente que para esta acción, se debe entender por todos, que la Administración es una y no la suma ni de los casos que en ella se dan, ni de las parciales o sectorizadas administraciones ni de los problemas que cada una pueda tener. Es una unidad que emerge de la sociedad, una necesidad de ésta, que espera una fecunda transformación, producto de reacciones y procesos, y no la que por una especie de sentido contrario, alguno podría admitir, que cambiará aquélla, el día que la sociedad cambie.

En la publicación invocada, lo hemos dicho y lo afirmamos ahora, que no existe Administración sin una sociedad que la genere y la impulse; no existe eficaz Administración si ella a su vez no se adecúa a las necesidades de la sociedad que la determina; pero no es menos cierto, que si no se adecúa la Administración como precedentemente se señala, no habrá sociedad que impere.

---

## CAP. I - LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Si se observa con cierta detención cada uno de los aspectos que se han reseñado como caracterización de un estado actual de cosas, tres afirmaciones se hace imprescindible consignar, para ubicar su significado en el tema propuesto. Ellas son:

a) que se hace necesario definir qué es lo que ha de entenderse por reforma administrativa;

b) que agrupados convenientemente los aspectos invocados, se observa una dependencia e interacción de unas realidades con las otras;

c) que el agrupamiento de referencia y la interdependencia que se observa, acusan las fuentes causantes de las mismas.

Consideraremos por partes y por su orden cada uno de estos aspectos:

a) La reforma por la reforma misma, no se explica. Tiene un fin y este fin abre un camino que es menester recorrer en las instancias actuales, para llegar a él. Para ello y como primer medida, es de necesidad establecer qué debe entenderse por reforma administrativa.

Atenidos incluso, a lo que del vocablo reforma expresa el Diccionario de la Real Academia Española, da como acepciones o significado de él, volver a formar, rehacer, reponer, restaurar, para convenir finalmente que resulta ser toda acción para poner orden; nadie puede entender ni esperar, que lo que se ha dado en llamar la reforma administrativa pueda producirse a través de un vuelco de formas y fundamentos, una especie, lisa y llana, de quitar esta administración y en su lugar colocar otra.

Esta última forma de concebirla, no existe ni puede darse y menos aún en nuestra latitud. No es la administración ni atuendo, ni aparato ni disfraz, sino que es necesidad ordenada en ciencia. Podrá una vez depurada de vicios y desviaciones, remozada, vuelta a sus genuinas formas y procedimientos, ser complementada, actualizada con los nuevos impulsos emanados de las nuevas técnicas, sí, pero cambiar su estructura o fundamentos en los que apoya, esto es lo que no podrá lograrse ni escapar de la condición de un ideal sin sentido.

Como primera aproximación afirmamos que, conjurar los males mencionados, no constituye en sí y por sí, una reforma de este tipo, como tampoco lo es, el ordenar, depurar,uitar los obstáculos que el tiempo ha depositado en algo. Es una reforma sí, en cuanto ella comporta, simplemente y al menor de la acepción natural del término, una vuelta a viejas y primitivas formas. Reforma, como sinónimo de restauración, de reposición, el volver a algo, que por desaprensión, extra vío, desconcepto, mal uso o cambio de destino, no cumple con los fines propuestos que generaron su nacimiento. Es en definitiva interpretación valedera aquella que comporta un retorno a la normalidad de un estado anormal de cosas.

En tal tesitura, convenimos que, necesitamos desterrar la perturbadora acción del factor político, tanto en los planos legislativos, como ejecutivos, como meramente partidarios, y no puede pensarse que el lograrlo constituye una reforma administrativa. No puede pensarse que implementando los contralores existentes y creando nuevos, estamos dentro de una reforma administrativa. No estamos tampoco dentro de ella cuando se patrocinan amplitudes en los programas y recursos presupuestales, o cuando se aumenta la vastedad y gravedad de la sanción, o cuando se instauran mecanismos que en forma discriminada y racional propendan a hacer de la productividad un efecto directo y único de atinados estímulos.

No se puede confundir el reformar la administración al estilo conceptual que como un imposible dejamos señalado, con la reforma que supone la conjura de los graves males que anidan en sus formas que la torna caduca y arcaica, no sólo para las actuales instancias del país en sus necesidades, en sus exigencias y en sus afanes progresistas, sino que igualmente resultaría anacrónica e ineficaz, cualquiera fuere el país, su época, sus necesidades, sus planes e incluso su grado de evolución.

Es más. Si forzáramos a entender a quienes sustentan el criterio opuesto en orden a lo que debe significar reforma administrativa, se tendría que entrar a establecer previamente si arcaico es sinónimo de ineficaz. Son dos

términos que en su contenido pueden o no orientar al mismo sentido. Puede algo ser viejo pero eficaz, en la misma forma que algo puede ser nuevo e ineficaz. Cuando creemos en la actualidad, no estamos acordando preelevancia al presente sobre el pasado y menos aún sobre el futuro.

Lo precedentemente expuesto, va indicando los pasos a dar sobre tan difícil y vasto tema, tanto en su concepción como en su aplicación. Por sobre la multidimensional montaña de errores, deformaciones, falsedades y meramente malas costumbres que detenta en su expresión real el proceso administrativo, es menester desbrozar, en búsqueda de las básicas y originales formas y a ellas sí, aplicar las adecuaciones que los tiempos y rumbos de presente, reclaman.

Si reformar es conjurar el desvío, proscribir el vicio y crear una conciencia adecuada y por ende seria acerca de los fines a que el engranaje ha de propender, creemos no sólo que es lo que corresponde, sino que plegados a tal temperamento, desechamos toda otra posibilidad.

Para iniciar esta marcha no nos falta nada, como no sea convencimiento y voluntad. Tenemos disposiciones de vieja data que duermen sus tácitas derogaciones apiñadas en los Registros de Leyes, desde los que únicamente y de tarde en tarde se saca alguna de ellas a su natural imperio, más que para ser aplicada con la generalidad y permanencia que informó su confección, para conjurar algún hecho circunstancial y sorpresivo, cuando no se adelanta a revivirlas algún trasnochado que, sobre tan candente tema gasta energías evaluando el presente en vez de aplicarlas cuanto menos a columbrar el porvenir.

Pero con lo que fundamentalmente tenemos que terminar es con los extraviados conceptos y no menos extraviadas prácticas, mostrando la actual estructura, limpia de todas las deformaciones acumuladas en en todas las épocas y estar vigilantes desde todos los sectores con ánimo dispuesto a mantener su pulcritud.

No nos cabe duda que es la forma sensata e incluso económica de manejarnos con una administración que reclama su refuerzo, y que más que un instrumento de apoyo y avance, se ha constituido en una valla insuperable no ya para un elemental acompañamiento a los tiempos que corren, sino y lo que es peor, para cualquier elemental intento de supervivencia. Lo que debe ser por excelencia un servicio público, se ha convertido por anotonmasia en un vicio público.

En definitiva, debemos pensar diferente y actuar en consecuencia. Más que cambios estructurales que livianamente se

alegan, cambios ~~matiales~~ se imponen, y así entendida la Reforma Administrativa, única posible y necesaria, aunque parezca paradójico, el día que se lleve a cabo no habrá de hacerse de adentro de la Administración sino de afuera de ella. En este contexto, y sin que ello se torne en un juego de vocablos, no es lo mismo afirmar, el deterioro en que cae un sistema, con la caída de un sistema deteriorado.

- b) Cada uno de los incisos señalados, encierra una afirmación de diferente naturaleza, lo que hace como es obvio, que puedan brindarse en forma separada.

Pero esta circunstancia resulta ser un simple requisito de enunciación en función de una evidente claridad, pues no bien se entran a considerar sus diferentes incidencias, denuncian que existe una interacción entre ambos, o sea que no se dan originariamente a sí mismos.

Ello hace que no exista independencia en orden a causas y efectos, sino que, en este depender que se denota, el deterioro no es la suma de todos meramente, sino que todos y cada uno van accionando sobre los demás, formando así una unidad, un estado único de cosas, para una Administración que en su concepción y gestión, resulta ser también una unidad.

Si tomamos a vía de ejemplo la afirmación que se formula bajo el apartado a), que parece ser incluso la consecuencia última y final de las demás aunadas, no es posible desprenderla de la realidad que va compaginando sobre las otras. El factor político poco dado a la selección; las limitaciones presupuestales de espaldas a las necesidades ciertas y al estímulo edificante; la ausencia de una carrera administrativa que consagre derechos y postule obligaciones en acción permanente de amparo y exigencias; las sanciones desproporcionadas, benignas las más y sujetas siempre a diversas impaciedades que mueven al perdón; y finalmente un medio en definitiva, reacio al cambio, por comodidad, interés, falta de instrucción o desconocimiento de las ventajas que apareja el orden, hacen todos del desprestigio, su real y previsible consecuencia.

Nada ni nadie se prestigia por generación espontánea, sino que ésta es la resultante de la suma de esfuerzos puestos al servicio del talento, la virtud y el mérito, en una acción constante, sin distingo de ámbitos ni niveles, individual o colectiva, según se trate.

Ello supone por derivada consecuencia, que si estos afanes no se ponen en juego, aquél no se genera y sin él, es imposible lograr una recuperación en cualquier espacio y tiempo de que se trate.

Con análogo razonamiento, se puede acceder a la consideración de los demás factores en cuestión, y la conclusión siempre va a ser una: la unidad, la interrelación y la interacción.

- c) No existe ordenamiento, ni sentido de responsabilidad, ni cabal ubicación y ejercicio de los derechos, ni estímulos, ni sanciones. En este ausentismo total, el vacío que más se siente es la falta de voluntad por parte de los órdenes comprometidos, para acometer la obra de recuperación y por ende la dignificación de la Administración Pública. Una obra que es tal vez lenta y no fácil, nunca ha pasado del terreno de las especulaciones mentales, de los buenos propósitos, de las mesas redondas y simposios, de la propaganda incluso, actitudes éstas obviamente irrelevantes frente a la necesidad palpable, a la que no sería ajena un cierto sentido de culpa, a la que viene en auxilio la sublimación psicológica adoptando las formas precedentemente señaladas.

Existe un dejar hacer, que ha desdibujado totalmente el panorama original. Ni cometidos, ni funciones, ni responsabilidades, ni los propios fines surgen claros, y en tal estado de cosas, todos y cualesquiera pueden acceder a cargos de profunda y vital significación en el engranaje administrativo, y al deterioro que tal posibilidad genera, se suma la no menos grave, de abrir la legión de las vocaciones en los demás, por poder algún día ocuparlos.

La jerarquización y el estricto cumplimiento de las obligaciones que comportar las diversas situaciones en el mecanismo, no sólo inciden en su inmediato andar, sino que van creando una conciencia imprescindible para el funcionamiento, pues supone un concepto de capacidad esforzada por parte de quienes se sientan alentados a ocuparlas.

Si no existen exigencias o si existiendo no se cumplen; si no se hace escarmiento con el improvisado o dilettante; si no se exige responsabilidad en todos los planos y niveles, por sobre la ineficacia del presente, se levantan las inquietudes siempre latentes, de los que amparados por una realidad dislocada, creen, y prácticamente no están equivocados, que llegar, entrar y culminar, es una importante posibilidad que todos tienen sin distingo de especie alguna.

Quedan así heridos y en el camino, los valores sustanciales. Quienes los poseen, comienzan por perderlos, y si nos los pierden por estar asistidos de una muy fuerte personalidad, terminan desestimándolos. Hechos mediante, comprenden a poco de andar, que para nada les sirven. Que mientras ellos en afán superatorio diario, los ejercen, con todos los

desgastes y sinsabores que les irrogan, ven también a diario como las legiones multitudinarias de ineptos y desprejuiciados les igualan y les sobrepesan, ahogándoles, al empuje irresponsable del amigo, del político o del implicado. Y los que de fuera de la administración, con las mismas bondades que éstos, observan calmos el constante aplanar de méritos, reclinan sus vocaciones y tendencias en otros ámbitos por una elemental sensatez e instinto de conservación. No entran los de afuera y aflojan los de adentro y este enervamiento de los buenos, es el mal crucial de la época.

---

CAP. II - LOS ORDENES INVOLUCRADOS

De lo precedentemente expuesto, surge con total nitidez, que resultan ser tres tipos de órdenes que comparten la responsabilidad del deterioro:

La decisión política

La conducta administrativa

La reacción del medio.

Veamos cada una de ellos en forma separada:

La decisión política

De un somero análisis de los especificados factores, y tratando de ubicar al que posee relevancia sobre los demás, podemos afirmar que en las actuales circunstancias, resulta ser la decisión política, el elemento más determinante de toda la consolidación de un marco en que la Administración está llamada a desenvolverse y a orientarse.

No incursionamos en temas extraños a nuestra labor, cuando formulamos esta apreciación, ni tampoco nos manifestamos contrarios a la existencia de la misma. Pero es que en la actualidad, lo que adquiere dinamismo no es ya la consideración de hechos aislados o aún aglutinados, sino que se reaviva la vieja controversia que ubica a la Administración y a la Política en campos antagónicos. Se reavivan añejas tesis de si el gobernante debe ser político o administrador, sin descartar la posición ecléctica que patrocina la doble condición para el mismo.

Entendemos que habilitar en las presentes circunstancias el tema, sólo lograría ubicar la cuestión en un estrado totalmente teórico, histórico y polémico. Las ya cansadas posiciones saldrían nuevamente a luz y los tamizados argumentos, sacudiendo el polvo, cobrarían nueva e inusitada vida. Pero la realidad administrativa quedaría exactamente como está. Y es justamente su cambio lo que queremos abordar.

Además y como es claro, no resulta muy calificado el camino de considerar la realidad imperante a través de sus diferentes ángulos y sectores que la componen, sino que es menester buscar el factor que las produce. Ir al origen, y en cuanto entramos en él, una mera observación nos da las pautas buscadas: el devenir administrativo, en su dirección y forma de compaginarse y cambiar no es sino el resultado de un conjunto de actitudes superiores, de más volumen y gravitación de las que encierra o puede encerrar su natural o desviado proceso. La naturaleza de las deformaciones, la profundidad de las mismas y en múltiples casos, los fines a que éstas propenden, no pueden ser consideradas como alteraciones genuinas, típicas y originarias de la Administración en sí, sino que resultan ser la consecuencia sospechada o insospechada de políticas mal concebidas u orientadas para mantener a la Administración, manejándose al empuje de intereses de sectores, pretensiones particulares o ventajas de grupos y todo ello de espaldas al único interés que debe dominar en la escena: el interés nacional.

No es entonces la Administración en sí y por sí, que se ha ido postrando y empequeñeciendo, sino que es la política seguida la que ha originado el deterioro. La decisión política que oriente, encumbe y ampare, es la que ha fallado en la emergencia, reforzando a la Administración a los grados de ineffectuacía en que sobrevive.

Aún de considerarse que cierto tipo de desviaciones puedan enmarcar en la conducta administrativa, éstas a poco de ser analizadas, resultan ser valor consecuencia de las carencias de empujes y providencias por parte del factor político considerado.

No es apresurado afirmar, que hasta que aquélla no cambie, hasta que no vislumbre con otra óptica, apoye en otros principios e inquietudes y tome cabal conciencia de lo que significa y propende la Administración como ciencia, que es emergente de la sociedad y técnica imprescindible de avance nacional, nada podrá ser cambiado. Existirán sí y se sucederán medidas aisladas; existirán sí y se anquilosarán buenos funcionarios; se levantarán y caerán de tarde en tarde inquietudes de cambio de mayor o menor intensidad; aparecerán voluntades dispuestas a hacer y terminarán engrosando la legión de los desestimulados y descreídos; se

seguirá viviendo en un barniz de preocupación sobre un fondo de ineficacias, confusiones y atropellos.

Resulta obvio, que cuando hacemos aquí referencia a este factor como lo hacemos más adelante, nos referimos a él en todas sus expresiones, o sea desde las que van de la enunciación y consolidación de planes y programas, hasta las que se resuelven en la mera provisión de cargos para los ejecutantes de aquéllos, pasando por el conjunto de decisiones administrativas como tales, pero que toman arranque en fundamentos o exigencias políticas.

#### La conducta administrativa

Las actuales instancias porque atraviesan todos los procesos de la Administración, y en función del alto grado en que convergen en ellos las decisiones precedentemente señaladas, han hecho que la conducta administrativa se haya desdibujado como una unidad de estudio y consideración, para tornarse en un híbrido que viene dado por lo que constituye el accionar del ente público en sí, más las permanentes implicancias e ingerencias del factor político denotado.

Considerar la conducta administrativa como tal, como una de las múltiples facetas en que el proceso puede ser dividido para su estudio y consideración, no sólo no resulta claro, sino de finitivamente imposible.

Es tal el grado de sometimiento de un concepto al otro, que no es aventurado expresar, que la misma como tal ha desaparecido. No es más el funcionario el que maneja y el jerarca que orienta, apoyados por básicos principios de conducción, el quehacer administrativo. A diario, sea por el imperio de normas inconsultas, por compromisos, por mal entendidos favores, por desinterés, por desconcepto, por improvisación, o por urgencias infundadas, la actitud del funcionario se ve comprometida. Su conducta, que debe apoyar improrrogablemente en su responsabilidad y en los derechos emergentes de la situación funcional que detenta, se distorsiona y en la generalidad de los casos asume formas irreconocibles, en virtud del empuje que constantemente, en forma visible o no, atacan a la primera y logran dudoso el segundo.

Y esta compaginación de fuerzas e incidencias sobre los vaiores claves de su gestión, la responsabilidad y el derecho, ceden en beneficio de un ingrediente que adquiere inusitado ímpetu: la seguridad.

Las presiones que se suceden, se tornan incontenibles, y entonces las mejores voluntades aquietan su impulso; los objetivos de alicanque pierden vigor, el derecho y la responsabilidad funcional entran en pugna con la estabilidad funcional y la personalidad del funcionario cabal termina por esfumarse.

La conducta administrativa, que por su índole debería tener área y límites propios, y estar sometida únicamente al efecto de las decisiones administrativas ha perdido su natural autonomía, para constituirse en una resultante del ejercicio de la decisión política, que todo lo inunda.

Obvio es, que excluimos de estas consideraciones, aquellos comportamientos totalmente desviados de los administradores a todo nivel, individualmente considerados. Segregamos de las consideraciones que movemos, el accionar irresponsable de muchos que hasta por azar llegan a ocupar un lugar en el devenir administrativo del país. En cambio nos enfrentamos a la multitudinaria legión de los que por arraigo o complacencias o intereses políticos, acceden a esos cargos, y que con la misma irresponsabilidad con que entran, con la misma irresponsabilidad, es con la que al irse, inundan de cargos y cargas a los que quedan, siempre debatiéndose entre una responsabilidad amenazada, la tortura de un principio no defendido, la amargura de un derecho no amparado. Para ellos sólo se abre el tortuoso camino del sumario, cuando no adelantan su renuncia ante el anuncio de una investigación parlamentaria que, como expresión política que es, irónicamente, clava sus garras sobre los despojos que ella misma creó y alentó.

El culpable se salva encañado en las mismas extrañas energías que le llevaron al cargo, y nadie en la emergencia acusa un sentimiento de culpabilidad, aunque el ocultarlo suponga el enjuiciamiento y condena de alguno que, entre otras cosas no alcanzó a distinguir que en las épocas de bonanza, la confianza es un factor que nace naturalmente en los siempre latentes canales de comunicación, y que es menester destruir, pues es el motivo generalizado de estos enjuiciamientos, cuando las épocas son de adversidad.

Por la realidad que se deja señalada, sin entrar en una caustica contraria a las intenciones que mueven al tema, no existe la conducta administrativa. La misma ha sido sustituida por un andar administrativo, efecto de una incidencia indebida, de la decisión política en su manejo y conducción. Se entiende sin esfuerzo, como pretendemos haberlo señalado, que existen razones que abonan no sólo su no existencia, sino que cuanto si no justifican, explican ampliamente su ausencia. Fero también ha de entenderse que al no funcionar este importante aspecto en la conformación administrativa del país, no sólo se dejan campos abier-

tos a las tentativas políticas, sino que pone el fino instrumento que es la Administración en manos inexpertas, al servicio de las voracidades, que entre otros, es conjurar uno de los fines que acuerdan razón a su existencia.

### La reacción del medio

No invocamos este factor por entender que él en sí, pueda ser causante de deterioros o gestador de recuperaciones. Entendemos que el medio es materia a conformar, a modelar, a educar. En el suceso que nos ocupa, a diferencia de otros de distinta índole y raíz, el medio, tendencialmente, siguiendo las líneas de mínima resistencia, se va ubicando en los rumbos que le van marcando las realidades. Sin conocimiento o cuanto menos con conceptos no muy claros acerca de lo que la administración significa, ni a qué propende, ni qué ventajas comporta, ni qué seguridad brinda, se va amoldando a las circunstancias, y usando en su beneficio aún, los propios errores de su funcionamiento.

Por naturaleza es reacción a la preocupación, a la disciplina, al encauzamiento. Las razones de equidad en que funda y el bien común al que responde la Administración, es una vaga idea que suele idealizar. La proclama de la injusticia en el tratamiento, es una actitud que se asume, en cuanto aquel tratamiento igualitario que se pregoná teóricamente, no ha funcionado individualmente. La protesta se levanta no como un clamor de principios vulnerados, sino como una expresión de la sume de vulneraciones individuales.

De ahí que sin organización, sin fuerza, sin mecanismos que auténticamente y con lealtad, recojan sus inquietudes y problemas, opta como es obvio, por un defensivo acomodamiento a las circunstancias, buscando como es natural su propia ventaja individualmente considerada, que es en definitiva una manifestación de supervivencia a la que la realidad imperante le exhorta a día río.

En esta tesitura, y desconociendo los beneficios del orden, va viendo incluso, que es mucho más cómodo y fácil, no que exista un camino que todos deben transitar toda vez que todos intenten análogo movimiento, sino que existan sendas individuales para la consideración y solución de sus problemas. Cada uno entra entonces, en la búsqueda del factor que le obviará el obstáculo; cada uno rastrea a su alrededor quien le logrará lo que intenta obtener; cada uno irá al encuentro de su amigo, de su político o de su negociante; cada uno estará dispuesto a pagar incluso lo

que gratuitamente la administración le brinda; cada uno dispuesto a cambiar su inquietud por su dádiva o su promesa; cada uno al encuentro del caso parecido que ocurrió y a la memoria del ciudadano que lo logró; cada uno en definitiva, con caso omiso de los demás, de espaldas al manual y con el empuje de sus propias o adquiridas fuerzas y apoyado más en su ingenio que en el trámite, perseguirá su fórmula propia para un problema que a él o a todos inunda.

No repara en la necesidad de uniformizar, no repara en la necesidad de seguir las vías que la organización, las más de las veces con sacrificio, trata de imponer, y cuando algo repara es cuando postula que si la gestión la hubiera encaminado por los cánones naturales, él y su problema habrían naufragado. También repara, y le estimula en mucho, para su análoga conducta de futuro, el comprobar que a su alrededor, quienes deben brindar la técnica de comportamiento administrativo, justo y ordenado, corren a diario en búsqueda de sus propias y apetecidas respuestas a sus personales pretensiones.

Así se manifiesta el medio, que no significa que así sea. Es tal cual expresamos al principio, un material para modelar, para educar.

Esta afirmación comporta sin lugar a dudas, que si los rumbos cambiaron por golpes de timón de quienes tienen la obligación de darlos, y en este cambio se dieran todos los ingredientes, es obvio que el medio, aunque en proceso lento, también seguiría los caminos que impone el cambio.

Por supuesto, que no ha de escapar que romper viejas costumbres y trilladas facilidades siempre cuesta. El encauzamiento no se hace fácil empresa cuando se sustituye una realidad tal como la que se deja consignada, que además de antiguas, supone el establecimiento de nuevas fórmulas que derivan en tratamientos y consideraciones igualitarias, que destierran la ventaja de la amistad o del ascendiente político, que suprime o tiende a suprimir la presión incesante de los grupos, y que en definitiva cada planteamiento, como consecuencia, va acompañado de una resolución final que es la que ajusta, a un derecho general o universal, a un lapso de proceso marcado con unanimidad de aplicación y duración, y finalmente apoya en una razón comprendida y compartida por todos.

En tal postura, es visible, que el cambio se manifieste duro. Desapegarse a antiguas y ya consagradas costumbres de resguardos, someterse a decisiones sin presiones, y recoger de los planteamientos el fruto que corresponda, genera una innegable reacción que adquiere la forma de total resistencia a que este cambio se opere.

Se resiste el usuario que ve desvanecerse sus posibilidades de ventajas; se resiste el funcionario a quien el cambio le llega en las más variadas formas del contralor funcional y le impone el estudio y conocimiento de nuevas prácticas; se resiste el jerarca que ahora se ve obligado a dar cumplimiento a decisiones que además de suponer un conocimiento sustancial de las competencias de su cargo, en su proceder desviado, quedará sujeto a rigurosas e inflexibles penas; se resiste el político cuyo territorio se ve considerablemente disminuido, pues las inveteradas prácticas del favor que tan promisores destinos le han abierto a muchos, han de quedar clausuradas; se resisten los grupos para quienes la administración habrá dejado de ser un instrumento de sus intereses para tornarse en un justo ordenador de sus aspiraciones.

En definitiva, no habrá un gobernado que no aporte, en diferentes grados, niveles y expresiones, su cuota de resistencia. Y si se ahonda más sobre el punto el propio gobernante o clase gobernante, que tendría que ser obviamente la más interesada en patrocinar el reordenamiento, se pliega a la larga nómina de la resistencia, porque a los naturales reclamos que siempre supone el gobernar, agregaría una nueva causal y caudal de resistidos, aumentando en definitiva el coro de la protesta y disconformidad.

Como se ha hecho, analizadas las actuales circunstancias a la luz de los factores invocados, entendemos de necesidad vincular la decisión política y la conducta administrativa. No es de detenerse, en el que hace referencia al medio, pues como se ha señalado, si bien no carece de valor, en cambio sí resulta ser ordenado, alineado o educado por las actitudes combinadas de aquéllos.

El hecho claramente observable, y lo establecemos a modo de primitiva apreciación, es que la manera de conducirse ambos sectores, no conjuga con la evidente necesidad nacional de obtener una administración equilibrada, sana y eficiente.

La forma como se manejan ambas, las directivas y decisiones, los comportamientos en general de modo alguno resultan excesitantes para poder pensar con mayor o menor seriedad en la posibilidad de un nuevo orden en la materia. Sólo tienen de común la absoluta falta de conciencia acerca de la necesidad invocada, y se prefiere así, en términos generales y salvando las excepciones que comportan las inquietudes dispersas de algunos de los que se alinean en esas corrientes de la decisión y la conducta, seguir cada uno funcionando en sus arraigadas costumbres, con sus vetustas artes y con sus conocidos y extraviados objetivos.

En esta relación, cuando algo se alza a favor del cambio que el difuso e impersonal interés nacional reclama, es cuando el torrenté de los errores y las deformaciones, genera de tiempo en tiempo, algunos hechos que llegan a conmover a la opinión pública, por su magnitud y significación. Entonces se dan alertas y las historias se emplazan; los proyectos por razones obvias sin peso de maduración empiezan a inundar los ámbitos comprometidos por el suceso; los fueros a porfía reclaman lo propio; los sumarios, las investigaciones y los oficios se multiplican; las instituciones son pedidas y los nuevos nombramientos también; los viejos contralores olvidados en las disposiciones no menos viejas sacuden sus polvos; los manuales escasos muestran sus tapas y otros se encuadernan con celeridad y con rótulos de uso diario; se crean comisiones asesoras y de las otras, ampliando las órbitas de los Ministerios y achicando a sus ministros; los grupos de consulta entran masivamente en acción; las preguntas a notables y las citas de autores llenan los espacios de tantos vacíos. Cada uno desde su trinchera, hace su fuego y parapeta debidamente su eventual responsabilidad. Nadie se siente ni se encuentra en la omisión. Cada uno maneja el suceso de forma tal que pueda desaguar en territorio de los demás.

Y en este estado de cosas que se crea, en esta latencia, nerviosismo y vigilancia, el político viste su toga, el funcionario entra en su reglamento, y el medio, como expresión que recibe la reacción, aquietá sus intolerancias e impulsos, reservando sus apetitos para épocas más propicias.

Y es entonces que se produce la más tremenda paradoja de todo nuestro sistema administrativo. Cuando el deterioro llega a sus niveles máximos, cuando lo que debería ser harto excepcional se produce, cuando en definitiva, en causas y efectos se quiebra la Administración, es cuando aparece la Administración con toda su plenitud de decisiones, de conductas y de efectos eficaces. Leyes y Organismos que vivían ocultos surgen, las jerarquías que no disponían despiertan de su letargo y temas como, selección funcional, sanciones, capacitación, dignificación de entes y servicios llenan espacios y estrados.

Paradoja no creíble y desconcertante, que muestra una realidad. Es como vivir en el escándalo, para saber de los edificantes efectos de la moral y de la ética; es como vivir enfermo, para acordarle valor a lo sano; es como vivir en guerra para atribuirle significado a la paz; es como funcionar rompiendo para brindarle valor al esfuerzo de la reconstrucción.

Mientras dura el fragor, la política y la administración, que no se unen, marchan no obstante al unísono, hasta que se acallan los últimos ecos del suceso, u otro hecho de otro ámbito viene a superar la vigencia y latencia del escándalo y en el ba-

jar de aguas, todo queda como estaba, y los órdenes mencionados sin memoria ni enseñanzas, vuelven a sus viejas prácticas de corrupción y decadencia.

Ahora bien, la conjugación o conjunción de miras de la Política y de la Administración, merece para una debida ubicación ser, cuanto menos en principios de conducción, analizada, pues si bien la primera ha de elaborar trazos sobre los que ha de manejarse la segunda, no es menos cierto y es de distinguir que:

a) existe un sector dentro del imperio de la Política, en el cual sus decisiones no comportan de modo alguno, las correlativas en el sector administrativo;

b) existen decisiones políticas que sólo cuando éstas son tomadas, la administración encuentra apoyo y motivación para ejercer sus cometidos;

c) existen decisiones que se ubican, a modos de conducta, únicamente en el campo de la Administración.

Si análoga observación se lleva a cabo desde el plano de la Administración que es nuestro tema, se establece claramente que, no existe ningún sector dentro de su dominio, en el cual sus decisiones puedan comportar las correlativas, -sin distingo de grados -, en el área política.

Esta comprobación, que es menester circunscribir al punto que nos ocupa, resulta clara. Se desprende de la propia estructura estadal, y, de la forma como legalmente están llamados a ejercer poderes e institutos en nuestro régimen institucional. Existe un vértice que condiciona las bases, las dimensiona, las justifica como apoyo, y desde allí habrá de provenir el movimiento.

Siguiendo con el símil, a igual que en la figura geométrica, aquéllas deben armonizar, funcionar ambas con la misma óptica para análoga inquietud de objetivos; cada uno emparentando con sus propios y exclusivos fines; cada uno moviéndose con su propia acción y propulsión; cada uno sustentándose y afianzándose en su propia naturaleza y razón de ser. Pero ambas unidas por la clara y legítima convicción de que existen, por una necesidad a superar, que es de todos; por una utilidad que consciente o inconscientemente la comunidad reclama; por un beneficio improrrogable que el país exige.

Cuando esta relación que entraña con la propia naturaleza de las cosas, no se cumple; cuando está ausente la inquietud o las inquietudes son otras, cuando los propios fines se confun-

den a sabiendas o no y se manejan como ajenos; cuando cada uno por presiones, ineptitudes u omisiones ha ido desdibujando su acción y confundiendo su reacción; cuando no existen convicciones; y cuando la necesidad, la utilidad y el beneficio no se conjugan o cuando se conjugan lo hacen en primera persona del singular, la ineeficacia, el desestímulo y la ruina es un hecho.

Un hecho que concretado, resulta ser la multitud de problemas de cambiantes reflejos, de amparos y compromisos políticos que se le imponen o se le quitan al funcionario de todas las jerarquías. Es la inseguridad funcional, la inestabilidad, los sostenes indebidos, las inhibiciones e incapacidades, el desinterés de todos, el mal comportamiento no sancionado, las postergaciones, todo ello golpeando duro las más elevadas intenciones y dejando flojos en el camino los mejores esfuerzos.

Finalmente, cuando esta relación no se cumple, resulta ser un acontecimiento que acompañará a su vez, con sus calculadas características, todo intento renovador en el ámbito administrativo.

Hemos expresado, acerca de los tres epígrafes precedente - mente señalados, lo que centralmente corresponde en torno al tema propuesto. Pretendemos habernos limitado a lo que interesa consignar, que no es decir haber agotado la sustancia a estudio. Reconocemos por supuesto, que el mismo da para más, por su naturaleza y por los diferentes ángulos en que su consideración es factible de ser enmarcada.

Lo dicho es suficientemente amplio, como para recoger de ello tres fundamentales apreciaciones y una conclusión final, que deben ser reconocidas como agentes que aparecen toda vez que una reforma administrativa pueda ser planteada.

Ellas son las siguientes:

a) la total falta de empuje, decisión y conciencia por parte de los diferentes grupos gubernamentales y por ende de la política en sí, que anteponen problemas circunstanciales, ubicando entonces la frustración de la administración pública en torno a su recuperación, en un nivel totalmente intrascendente, en orden a la prioridad que debería, por esencia, tener;

b) un evidente deseo por parte de la propia estructura a reformar, en conservar los vigentes sistemas, procedimientos y mecánicas, como expresión de un temor, de que los nuevos modos demanden esfuerzos de aprendizajes, postergaciones y por sobre todas las cosas, un cercenamiento de actuales beneficios que se gozan por existentes contralores que no rigen;

c) una oposición pertinaz de un me dio, con las individualidades y sectores que lo integran, que sienten la reforma como un factor adverso a sus particulares y sectorizados intereses, sin vislumbrar por multitud de motivos, que aquella es un seguro camino para el bienestar nacional.

La conclusión final que emerge de los señalamientos hechos, es de que, por múltiples motivos y posiciones a las que no son ajenas los intereses y la capacidad, existe en los ámbitos incididos por la administración, una total falta de comprensión hacia el valor e importancia que posee para el Estado una buena ma quinaria administrativa.

De lo precedentemente anotado, que marca conceptos equivocados y prácticas y conductas desviadas, surge, como lo hemos afirmado, la conclusión anotada.

Si no tenemos ni respeto, ni conciencia, ni amparo, ni estímulo, ni justicia; si no tenemos fijas y ponderadas directivas; si no ubicamos el fin a que la administración propende; si no promovemos lo bueno y sancionamos lo malo, no para penar lo malo sino para ser justo con lo bueno; y finalmente si no pensamos que la administración no es una ciencia que nace por el aburrimiento o el azar sino que surge como un imperativo de la colectividad que demanda implantar la equilibrada convivencia, es igual recorrer cualquier otro camino por más formal que sea, discutir por más técnico que se precie y teorizar por más importado que el concepto sea.

O nos enfrentamos a la realidad con sentimientos de culpables y arremetemos contra los males que nos inundan, sea cual fuere el precio que los sectores o individualidades han de pagar, o les damos la espalda hasta que el daño nos hunda el pecho.

En la decisión positiva, la actitud personal es de esencia. ¿De qué valen las ideas, los sistemas o los métodos, las doctrinas y teorías, incluso las experiencias ajenas, cuando los hombres que han de manejarlas o los que han de quedar sujetos a ellas no sirven, no funcionan, y están siempre en pose de retrato, con ojos en blanco, e inquietudes, justamente puestos fuera del ordenamiento y la racionalización?

En tal realidad, nada es útil, y peor que ello, todo lo que pueda hacerse en aquellos planos sin contar con el apoyo humano, agrava las cosas. De fondo es una burla a algo que a no pocos interesa mejorar y los serios esfuerzos escritos y las no menos serias oratorias no dejan de levantarse como fuertes espe ranzas, para caer al segundo avasalladas por los factores que no estamos dispuestos a corregir o desterrar. Y la esperanza cuando se da y cae, se torna en desestímulo soliviantador y agresivo.

Pensamos que si por arte de magia y en planos ideales, una reforma administrativa fuera emplazada de un día para otro, de nada serviría si no se cambiaran conceptos y prácticas que hoy se sustentan y manejan. Si el amigo con amigos, si el alguien que conoce a alguien sigue empujando por el ingreso hoy, y mañana por el ascenso o la no destitución de su pupilo; si el político o el mal político sigue creyendo que su bagaje electoral se logra a expensas de una administración postrada o no; si los grupos o los que andan solos pretenden obtener sus variados objetivos presionando a diario sobre ellas; si los que buscan publicitarse por múltiples motivos hacen espectáculo de la seria y firme denuncia del error; si el medio y el funcionario siguen entendiéndo que administrar es mover y ubicar las cosas de tal forma que no irrogue perjuicios para ellos y en cambio sí beneficios y privilegios; si los cargos oficiales se consideran como una especie de propiedad para quienes los detentan y éstos a su vez, por una mal entendida correspondencia se sienten más obligados a asistir a las inquietudes de los que les patrocinaron que a los dictados de las normas que les rigen; si los responsables superiores y directos de la gestión, de buena o de mala fe, se ven inclinados a ver en ella el fomento de beneficios personales o de grupos, más que un instrumento creado para el servicio cabal de la colectividad; y finalmente, si todos, en una u otra forma, con intensidad y habilidad variable, despiertan a diario con la anticonstructiva decisión no de elegir por qué norma y qué trámite han de orientar su gestión, sino por qué hueco de error o de inconducta funcional han de filtrar su planteamiento, es obvio que esa reforma administrativa, nacional o importada, no sirve para nada y es peor que la nada.

Una vez más lo afirmamos, que constituye un sin sentido pretender reformar la Administración desde adentro de ella. La reforma debe venir de afuera. Las tendencias que propugnan la mutación a través de la transformación de las bases y fundamentos, no scrán nunca de recibo, no sólo porque tal interpretación del cambio carece de sentido, tal cual ya lo hemos afirmado, sino también porque éste debe tener imperio en las mentes. Si los vigentes conceptos no declinan y las imperantes prácticas no se extirpan, como resultantes de un nuevo modo de pensar, todo intento de transformación es inútil, incluso imprudente.

La maquinaria administrativa será eficiente, cuando su nervio motor que es el hombre, haya logrado convencerse que la eficacia radica en él. No es dable a la colectividad esperar mejoras en sus expresiones, dentro de las cuales obviamente incluimos a la Administración, si ella en sí no se mejora: no puede esperar reformas si ella en sí no se reforma. Y el anuncio del cambio deberá radicar en el individuo como expresión base de la sociedad y éste habrá de ser más pronunciado, nítido y tenaz, cuanto

más elevados estén colgados en la responsabilidad que les incumbe en acrecentar lo de todos.

Resulta una ilusión sin bandera, pretender una administración eficiente para un desarrollo pleno de una sociedad, si esa sociedad a través del hombre que la compone no complementa en conciencia con la idea, de que la Administración, no crea el empuje, sino que lo acompaña, lo orienta, lo estimula, lo organiza.

Concretamente, en las actuales instancias que vive el país, el problema de su administración que, siempre debe estar vigilante, es desarrollarse al impulso de los demás, impulsando a su vez a que los demás se desarrollen un poco.

#### Sentido de la reforma

Cambiando la óptica de las apreciaciones que llevamos formulada, todo proceso tendiente a la racionalización de la Administración Pública, tiene en definitiva por objeto la adecuada y debida utilización, al máximo, de las riquezas, poderes y recursos de la comunidad, para ser aplicados a su propio avance.

Como corolario de lo expresado, si la administración está mal organizada y por ende no funciona debidamente, hay por sobre una total ineficacia, el efecto no deseado, de una disipación de los factores señalados, una destrucción de los mismos, y en su lugar se erigen los inrentes gastos públicos que toda movilización demanda, incrementados por aquellos otros en los que se incurre toda vez, en que la racionalidad se encuentra ausente.

El deterioro y el gasto en un pretendido grafismo, van tomando la forma de una espiral, que al ir ensanchando su órbita va abarcando actividades, áreas y clases, hasta comprender a todas y a todos, que volcados al desenfreno, deben a su vez contribuir en aumento para el sostenimiento de la maquinaria estatal, pagando por sus breves aciertos lo mismo que por sus dilatados errores.

La Administración como organización y funcionamiento resulta ser innegablemente un vasto complejo, en el cual destaca como esencial, el precedentemente señalado factor humano. Todo tipo de organización, resulta ser la expresión de hombres que le dan nacimiento y de hombres que la apoyan, y en último análisis la razón final de las mismas, deviene de la índole social del génere humano.

Claro está que la complejidad a que se alude y las exigencias a que está sometido el destacado factor humano, es de intensidad variable, y esta variabilidad depende del objetivo que aquélla se proponga y de la cantidad de esfuerzos a combinar y coordinar, para lograr el fin propuesto. Y no debe titubearse, al colocar la administración del Estado, en la más compleja de todas, porque es obvio, al tenor de lo expresado, que es donde la combinación y la coordinación de personas se hace más vasta y sensible.

La afirmación que dejamos establecida nos lleva sin esfuerzos a postular, en términos generales, que allí donde dos personas tan sólo combinen y coordinen sus esfuerzos para un determinado fin, existe organización. Ahondando en sus raíces, se hace palpable, que únicamente las responsabilidades en aumento de aquéllos, han llevado a la complejidad a grados no concebidos por las etapas embrionarias casi, de las administraciones primitivas, en que la afirmación consignada es palpable.

Pero por sobre esta aseveración, surge que depende únicamente del factor humano, la forma, la intención, los mecanismos, la marcha, e incluso la manera de abarcar la verdadera dimensión y sentido de la meta impuesta, para que la organización sea tal, y por ende eficiente, o que la misma se torne en su auténtica negación y por consiguiente se vuelva no sólo ineficaz, sino absolutamente falta de dirección, sentido y razón de ser.

En esta ubicación que es técnica a la par de jurídica, que es sensata a la par de real y que es histórica a la par de vital, comprobamos que las tres dimensiones propuestas que resultan ser los tres tipos de órdenes que comparten la responsabilidad del deterioro reinante, están imbuidas del concepto humano, en sus decisiones, en sus conductas y en sus reacciones, que invaden los ya referenciados ámbitos de la política, la administración y el medio.

Pero una precisión más es oportuna consignar. Referimos al factor humano y lo constituyimos en determinante de un conjunto de acciones y reacciones, que combinadas debidamente, logran poner a buen recaudo la eficacia administrativa. Cuando la capacidad de acción y de reacción no se da o dándose no se produce la debida combinación y coordinación, estamos ante el daño, ante la mala de la administración. Si el factor humano que transita en la dimensión política; el factor humano que lo hace en la vía administrativa, y el factor humano que integra el medio son neutros en sus respectivos ámbitos; si cuando no lo son no se combinan debidamente en los niveles que les corresponde a cada uno actuar; y si en definitiva unos y otros no han ubicado con total precisión el objetivo a perseguir y el papel que esencialmente

van a jugar en el suceso, no sólo no habrá administración que se reforme, sino tan sólo administración que prevalezca.

Es un problema conceptual. A la organización de la administración en sí, le deben preceder las organizaciones de los elementos que integran los demás sectores involucrados. Si respondiendo a sus convicciones personales, el funcionario llega a tener conciencia del papel importante que ha de desarrollar en cualquier gesta de la recuperación administrativa, y realiza su acción y trata de combinarla con sus iguales, éste esfuerzo de nada valdrá, si idéntica conciencia a su alrededor no posee el ámbito político y el medio circundante. Si a su vez, el medio circundante, igual sentimiento de reacción abrigara, y pudiera conseguir lo imposible, como lo es la combinación de esfuerzos entre sus individualidades, resultaría no sólo una fuerza sin fuerza para la consecución de los fines, sino que su lucha en tal sentido sería doble, pues al ideal de una administración en marcha por sobre una administración vencida, tendría que superar la natural inclinación a transitar los caminos del mínimo esfuerzo que todo sistema de prebendas, privilegios, facilidades y consecución rápida y segura de objetivos, comporta para en definitiva emplazar un régimen de beneficio común y general, que interesa sí a una conciencia nacional elevada, pero no asimila a una conciencia personal o de grupos, por sí egoísta y utilitaria.

Sólo como fuerza viva y real, queda la conciencia de las alturas, de los que detentan no ya el derecho de encaminar, mantener y recomponer, sino la imperiosa e improrrogable obligación de hacer funcionar lo que es útil para la comunidad con la misma vehemencia de proscribir lo que deviene nocivo o inútil a ella. Es el poder político, atisbador, vigilante y creador de las grandes líneas del progreso nacional. Por esos cometidos tan delicados y esenciales, es por lo que como posibilidad y garantía de su cumplimiento detenta y ostenta sus especiales facultades que le ubican en la categoría de poder. No es acto gracioso de la norma, sea ésta de la jerarquía que fuere, cuando atribuye las facultades que atribuye al nivel de que se trata, sino que es justamente por entender, que no puede exigirse a nadie cumplimientos si no se brindan los medios para hacerlos efectivos.

Remarcamos entonces, que cada uno ha de funcionar en el cúmulo de sus derechos y obligaciones; cada uno ha de mantener bien claro los límites de sus propias y específicas potestades y pretensiones; cada uno habrá de entender que invadir los fueros de los demás, es una forma definida y eficaz para el deterioro. Es menester tener conciencia de que hay que hacer, pero conciencia también de desde dónde es preciso comenzar a hacer, de cómo hay que hacer y hasta dónde hay que hacer.

Y esto hay que tenerlo muy presente. Aún en la instancia de las deformaciones como venimos considerando, no se debe pasar por alto esta afirmación, que estimamos sustancial.

Tan así, que si por milagro, los órdenes a que estamos refiriendo, - que obviamente, involucrados en el deterioro de la Administración, no han de ser otros que los que deban sacarla de la postración, - estuvieran contestes en abarcar las enmiendas, cambiar las rutas, modificar las costumbres y conjurar los vi- cios, no tuvieran en vista la apreciación hecha, de nada valdría la inquietud señalada. La superposición de campos y de acciones traería un nuevo caos sobre el vigente.

Cada uno en su órbita, propiciando, alentando y afirmando los cambios; cada uno en su área en el cumplimiento de los actos que devienen de su propia jerarquía y responsabilidad; cada uno reconociendo el territorio propio para andar y el ajeno para detenerse; cada uno funcionando en el nivel que específicamente le asignan los hechos y la estructura estatal. Nadie, en el mal de la época, en que todos quieren salvar, incluso al país, - no ya a la administración, - y se olvidan de esforzarse cada uno en su impuesta o elegida responsabilidad, que es la única forma en que todo puede ser salvado.

Repetimos, que todas las canalizaciones y movimientos deben venir en la vertical y no de abajo arriba sino de arriba a abajo. Es el poder mayor o la decisión mayor, los que alientan a sus iguales de inferior jerarquía. Es el concepto, la acción, la combinación y el objetivo claramente ubicado, que debe proveer de la cumbre, nunca de la base.

Las bases podrán aportar considerables elementos para obtener los altos fines propuestos y podrán incluso mover a la reacción a las alturas, pero si aquéllas no se convencen a sí mismas del cometido especialísimo que tienen en la emergencia, todo que dará reducido a breves estratagemas de recuperación, quedando sólo la esperanza de algunos improvisados, que la cifran en creer, lo que en administración cuanto menos, no podrá darse: que conviene tomar conciencia de lo que hay que hacer por las buenas, antes que por las malas se tome conciencia de qué hay que hacer.

Una vez más afirmamos entonces, en la acepción que al vocablo reforma se le atribuya, no podrá ser hecha nunca de adentro de la Administración, sino de fuera de ella. Es demasiado poder y demasiada influencia que se pone en el factor político para creer o meramente pensar, que los cambios que se exigen pueda lograrlo el sector administrativo.

Propugnará él por el cambio; comprenderá que ya el privilegio cuando es de todos deja de ser privilegio; buscará empecinadamente nuevas fórmulas y nuevos caminos para orientar una justicia y ponderación administrativa; buscará en definitiva su eficacia descubriendo que únicamente en el bienestar de todos se hace conducente el bienestar personal; pero todo será infecundo si el sector de alta decisión no apoya sus loables inquietudes, y por el contrario sigue abriendo las válvulas de las deformaciones, inventando ventajas, concediendo favores, estimulando en beneficio propio y sancionando por análogo beneficio.

Todas las afirmaciones hechas a lo largo del trabajo, y aún como afirmación de lo señalado en la parte final del párrafo anterior, no descartan los impulsos aislados, centrados en gobernantes y altos jerarcas públicos, que sintiendo con inquietud y capacidad variable el peso de los mecanismos administrativos, hayan tratado de introducir modificaciones de magnitud y repercuisión diferentes, en distintas épocas de esta misma ahogante realidad.

Sectorizados o no a los múltiples campos en que la administración por derecho propio ejerce dominio, han movilizado esos intentos, - y sin pretender agotar las motivaciones, - unos por entender que las estructuras administrativas ya consagradas datan de las lejanas épocas en que las responsabilidades del Estado no alcanzaban a los niveles de complejidad que alcanzan en las actuales; otros por entender que muchas de las aisladas llamadas modernizaciones operadas, las más de las veces no han llenado sus cometidos por una total falta de adecuación a nuestro medio e ideas, en su trasplante de países que no conjugan sus realidades y modos con los nuestros; otros, a nuestro juicio, con menos razones científicas pero con más convicciones prácticas, por entender intolerable el grado de descomposición y despreocupación imperante; y finalmente un resto, por entender que propiciar una reforma en un tema debatido y contradictorio como éste, con sutilezas variables y sin miras de nada a su realización, han entendido que logra un buen efecto en la cristalización de su muy personal prestigio.

Más adelante, en una de estas preocupaciones nos hemos de detener, por admitir sin esfuerzo, que constituye un estudio equilibrado y exhaustivo de una realidad global, brindando a la vez, caminos o principio de rumbo para una recuperación.

Sólo queremos por ahora, destacar su carácter de análisis global de circunstancias y soluciones, por entender que es la única forma de abordar la materia que nos ocupa. Conviene repetir aquí, que la Administración es un todo y no una suma de sus partes y por ende pretender abarcárla en forma fraccionada cons-

tituye un desacuerdo por mejores que teóricamente sean las soluciones propuestas.

Sea cual fuere la acepción a dar al vocablo reforma, ella ha de abarcar la unidad indivisible administrativa. Las parcializaciones, las modificaciones aisladas operadas o que se puedan operar en algunos servicios con olvido de los otros, sólo sirven para aumentar el desajuste y crear el desencuentro. Un desencuentro tal, que entre envidias y rivalidades, se compondría la paradoja, de los que ahora reforma mediante, habrían entrado en una actualización de normas, estatutos y compensaciones, pasarían ante la colectividad como privilegiados, frente al grupo de los olvidados del beneficio del orden y la llamada justa conquista funcional.

Es obvio que el mal se aumenta y nadie se beneficiará con nada, y la reforma que debe ser una en concepción y continuada en implantación, perderá sentido y eficacia al tornarse en una carrera de emparchamientos, buscando a diario los niveles de las justas causas, también a diario postergadas.

No creemos excedernos si complementamos el concepto final precedentemente brindado. Unidad de concepción, unidad de enfoque y unidad de soluciones. Unidad que se reclame, que no quiere decir que ni que todo deba ser hecho de golpe y menos aún el mismo día. Quiere ello significar que, establecida esa unidad de acción en un programa, en un plan compenetrado de todos los aspectos a abordar, su implantación ha de ser gradual por temas, y no por Servicios.

Es esta una exigencia que posee varias raíces. Las adecuaciones sobrevinientes del hecho de que reformar no es crear y de que la Administración en su devenir, no puede detenerse hoy en ejecida para surgir mañana renovada, así como también que los ajustes imprescindibles para lograr la debida puesta en marcha, resultan ser algunas de las razones que amparan el criterio.

Pero es más, referido al enunciado plan de acción, como expresión de una unidad de actuar, es de descontar como hecho igualmente cierto, que como programa que es, debe contener un conocimiento exacto de lo que supone, a qué tiende, qué males conjura, qué beneficios aporta, qué crea y qué destruye. Es de convenir sin esfuerzo, que la no aceptación de un plan propuesto, puede ser debido a una falta de claridad y precisión de alguno de estos aspectos, o simplemente a la conjunción de varias o todas.

Fácilmente se concibe, que todo intento de modificar en vistas a una mayor efectividad, es siempre y a la poste un elemento de contralor que se introduce con todas sus derivaciones e implicaciones. En todos los órdenes, este aspecto es siempre re

sistido, y se acrecienta la resistencia en temas como el que abordamos y en latitudes como la nuestra, que exhiben la anárquica realidad que se consigna en páginas anteriores, derivada de una total falta de seriedad en la consideración de su importancia.

No obstante lo dicho, también en este orden como en otros, no debe pasarse por alto, que la falta de avance de un plan, las más de las veces, no lo es por su contenido serio o no, ni por sus efectos leves o duros, sino simplemente porque la forma de presentación e incluso de iniciación, provoca para los avisados, calculadas hostilidades y para los que ignoran, sorpresivo e inexplicado fracaso.

Es que son dos actitudes diferentes, pudiéndose sin error afirmar que son dos técnicas también diferentes. La idea de un plan y planificar, no comporta de modo alguno la capacidad de ejecutar. Se puede ser un brillante planificador y un mediocre, o lisa y llanamente, un mal ejecutor, concepto éste que no sustrae la posibilidad, que ambas calidades puedan en la excepción, -confirmatoria de la regla, - aunarse en una misma persona. Y es, en la excepción que señalamos, que por rara circunstancia, cuando quien formula el plan no lo ejecuta, es cuando justamente se frustra la empresa.

Pero el aspecto que más nos interesa destacar ahora, es el que refiere a las hostilidades precitadas. Son hostilidades producto de costumbres que se vencen, sobrecargas de tareas que siempre genera lo nuevo, adaptaciones a usos que se inician, privaciones que nacen y prebendas que caen, y hasta incluso las que se provocan por las incidencias que en los sistemas de vida individuales, bajo múltiples puntos de vista, comienza a sufrir el agente público, al cercenársele hoy de lo que hasta ayer disfrutaba.

Como valor resultante de lo expresado, creemos, en definitiva, que la cooperación y apoyo a un plan, resulta ser más importante que el plan en sí, de lo cual debe inferirse, que es preferible un plan menos exigente o ambicioso, con tal de conseguir los aspectos señalados precedentemente, que son los que virtualmente aseguran su puesta en marcha y ejecución.

Obvio es, que esta afirmación, comporta ser una técnica, una imperiosa estrategia a aplicar. Reformas como las que nos ocupan que inciden en tan vasto campo de la actividad, asiento de tan variado y complejo interés, tema de tantos diletantes y abrigo de no menos reformistas del papel, hacen necesario que en su implantación y desarrollo, desde el inicio, se vayan operando aquellas modificaciones que puedan comportar los debidos entusiasmos para confirmarla.

Y el primer entusiasmo también y como siempre, debe venir de las alturas. Si resulta ser una verdad que en este trabajo no reclama comprobación la necesidad de que el Estado cuente con una Administración Pública dinámica y bien estructurada, como condición indispensable para poder cumplir con sus altas funciones de desarrollo, integración, y en nuestro caso, - dado su estado de deterioro -, de supervivencia, son entonces las decisiones políticas o de gobierno, sus fuertes inquietudes, su pujanza, su real y sincero convencimiento, sus actitudes, sus ideas claras y sus firmes e insubordinables convicciones, las que deben crear en todos los grupos comprendidos, el primer y fundamental entusiasmo. Debe, si es que el vocablo nos está permitido, crear acción y ejemplo mediante una especie de mística que afine en el alto fin de la recuperación de una administración vencida.

Una mística que apoye en las bondades del avance real y en la convicción plena y total, que el desarrollo no es una opción sino una imperiosa necesidad; que la vasta dimensión no es un proclamar sino un procurar; y por sobre todas las cosas, que el crecimiento no se logra de espaldas al esfuerzo. Una mística que desterrando revanchismos y rivalidades, haga más que comprender, sentir, que si algo nuevo ha de hacer, - en nuestro caso una Administración eficiente, - siguiendo las leyes de creación, no lo será, sin los naturales dolores del parto.

Luego vendrán los otros entusiasmos, producto de una mente ejecutiva, clara y experimentada, que ha de manejar el suceso introduciendo en él un régimen de prioridades por sobre el natural que imponen simplemente la graduación de las necesidades. Prioridades que no sólo supondrán comenzar por lo menos duro para ir gradualmente avanzando en el plan, sino y resulta más convincente, decidir en primer lugar medidas de las que suponen estimular antes de las que comportan obligar. Ir alternativamente combinando la ventaja con la desventaja, lo que se gana con lo que se pierde.

Si dentro de una reforma que ha de buscar entre otros múltiples aspectos, los contralores a ejercer en orden a cumplimiento de horarios, por ejemplo, y la forma de categorizar los cargos y establecimiento de sus respectivas dotaciones, se debe empezar por la segunda, dado que fácilmente se conviene que la segunda a diferencia de la primera, ha de generar estímulos y buenas voluntades, entusiasmos en definitiva, al fin general que se propone. Y así sucesivamente.

Entusiasmos para esbozar y consagrar en los hechos un plan, pero tan imperioso como ello, resulta el mantenerlos y aumentarlos a lo largo del desarrollo del mismo, y para ello, obvio es que la fórmula valedera, es irlos alimentando con el decurso de

su realización. En definitiva, sólo se hace, cuando la voluntad de hacer se va nutriendo permanentemente con lo hecho, con lo que se va haciendo y con lo que resta por hacer.

No dudamos en que este comportamiento es la forma de impulsar y volcar a todos, en una acción a diferentes niveles, que es de todos. Pudimos decir en alguna oportunidad que los que tienen que estar sometidos a algo, con quejas, no se quejarían tanto y harían exactamente lo mismo, si hubieran compartido los trabajos, la responsabilidad y la decisión de los que les someten; agregamos ahora que si varios son los órdenes que deben alinearse para obtener con esfuerzo común la obra de la reforma, resulta claro que todos se sientan debidamente convencidos del beneficio que paulatinamente va comportando la misma, y en definitiva y a la postre se observe que las viejas y contradictorias ventajas de que disfrutaban, no se pierden como tales, sino que ahora se sustituyen por las que brinda el lógico sentido, el recto y justo actuar, la seguridad y el equilibrio, la posibilidad en la eficacia de abarcar nuevos territorios vedados a la ineficacia, y finalmente el que deviene de la circunstancia de que el único, auténtico y sólido bienestar individual, es el que se logra cuando ya ha apoyado en el bienestar de los demás.

En tal tesitura entraremos a abordar el comportamiento de nuestro país, al tenor de las premisas señaladas.

---

### CAP. III - EL INTENTO REFORMISTA

Apartándonos ahora de las precisiones que hemos hecho en cuanto a la correcta acepción que al vocablo Reforma es menester atribuir, abarcaremos el punto propuesto, a través de dos situaciones:

- a - Señalamiento de los caminos seguidos por otros países para obtener o ponerse en vías de obtener la invocada reforma de sus sistemas;
- b - Señalamiento de la inquietud reformista en nuestro país que ha de estimarse como la más adecuada.

a) Segregadas las diferencias en orden a sus específicas y propias realidades, así como también dejados de considerar los diferentes estados de avance o retroceso que en un comparativo pudieran surgir en cuanto nos enfrentamos a las respectivas realidades de sus administraciones al momento de tentarse las reformas, surge claro que todos, con mayor o menor latitud y profundidad en sus cometidos, en composiciones y dependencias variables, han apoyado sus respectivos intentos en:

- 1) La institucionalización del planeamiento,  
La institucionalización del servicio civil,  
La institucionalización del presupuesto, en su elaboración, ejecución y contralor;
- 2) La racionalización y ampliación de la órbita de los ministerios existentes y la creación de otros nuevos;

3) El estudio previo de la realidad a través de un pormenorizado diagnóstico con una clara determinación de los fines a lograr;

4) La debida capacitación y adiestramiento de los funcionarios sin distingo de grados ni de categorías, llevado a cabo con un plan orgánico y sistemático;

5) La sanción y promulgación de un número reducido de normas, entre las que se encuentra con denominaciones variables, las orgánicas de la Administración Pública, de la Administración Descentralizada, de los Gobiernos Departamentales, del Servicio Civil y Carrera Administrativa, del Presupuesto y de la Contabilidad y Administración Financiera del Estado. (Para esta enmarcación hemos tomado los contenidos y los hemos ubicado en las de nominaciones de las leyes que anteceden, siguiendo nuestra propia nomenclatura pero sin señalamiento de diferencias o maneras de abordar las realidades por esos contenidos);

6) La sensibilización que produzca amplia decisión y apoyo de las más altas categorías del Gobierno y por ende de la Política.

b) Previo a entrar en el punto en cuestión, cabe reiterar una vez más, que toda consideración que pretenda realizarse en torno a una reorganización o reforma de la administración uruguaya, no puede perder de vista, los aspectos que en definitiva constituyen los límites en que debe enmarcarse.

También afirmamos una vez más, que resulta una verdad incontrovertible, que la administración es una. Tiene modos diferentes de expresarse que arrancan de las diferentes áreas a que su acción sea dirigida, así como también a las diversas realidades que a aquéllas asistan.

Es éste un principio básico a convenir, y todo intento de anularlo, puede lograr conclusiones tal vez perfectas en enunciación, pero totalmente inaplicables. Y si por ventura su aplicación fuera intentada, no sólo carecería de consecuencias, sino que, y es más grave, tendría efectos totalmente contrarios a la efectividad que por vía de su emplazamiento es buscada.

Por otra parte en las actuales circunstancias, no cabe ni el beneficio de la discusión en torno a su carácter de ciencia, una

ciencia, - y coordinando con lo precedentemente enunciado, - que no tiene en su aplicación, manifestaciones universales. Los que son universales y únicos son sus principios, sus leyes, y éstas a su vez generando métodos y sistemas, los condiciona a épocas, etapas, lugares y grados de desarrollo. Existe en pureza, un enmarcamiento de lo esencial, a necesidades, modos y etapas, a lo que está dirigida a ejercer su acción.

De ahí que el estudio de las realidades propendan y fundamentan las soluciones, dándole sentido real a la Administración, pero además de ello, ese conocimiento permite explicar y justificar los desaciertos a la par de traer el principio de corrección a aplicar, cuando las normas y decisiones administrativas en juego, no producen los frutos esperados.

La realidad enunciada se configura en y por el accionar de varias circunstancias de dispares naturalezas, índoles y direcciones. No es un movimiento, por otra parte, sectorizado sino yuxtapuesto, en permanente interacción, dependencia y resultancia. Unos van generando no sólo a los otros, sino modificando también el grado de incidencia, aumentando o disminuyendo su peso o influencia en el conjunto.

En definitiva, pese a los inconvenientes que ya de inicio encuentra para su debido desarrollo, es menester los agrupamientos convenientes de estos hechos, lo que no resulta fácil y menos fácil, calibrar a posteriori su importancia.

En síntesis, y como ya lo hemos expresado en trabajo anterior, la sociedad con todos sus movimientos, constituye el apoyo y el fundamental elemento en la consideración del punto. Su existencia es la que explica y justifica la existencia de la Administración. Por ende la misma no nace, ni se fortalece, ni declina por mero azar, sino que un conjunto de realidades dentro de las cuales a su vez está la propia Administración, - para mayor complicación de su tarea, - va configurando situaciones, modos, características, que se reflejan en sus aspectos vitales, en orden a su efectividad de ciencia.

Con estas consideraciones, entramos a desarrollar el apartado propuesto.

En un momento determinado del país, en el año 1965, se llevó a cabo el estudio y se produjo el informe pertinente de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), la cual al elaborar un plan decenal nacional de desarrollo económico y social hasta el año 1974 (1965-74), no dejó obviamente de considerar en él, una Reforma Administrativa.

De él, en el aspecto que nos interesa, podemos afirmar que:

- 1) fue un análisis pormenorizado de la realidad nacional;
- 2) fue la denuncia de un conjunto de situaciones que detenían y por supuesto siguen deteniendo, la marcha de la misma;
- 3) fue, y por sobre todo, no sólo un alerta, sino un documento que debió sensibilizar al poder político de la época, y a los que lo detentaron y detentan en las etapas subsiguientes.

Obvio es, que nada de lo señalado en el numeral tercero ocurrió. Las situaciones denunciadas y para las cuales incluso se elaboraban caminos de orden y recuperación, fueron desatendidas, y no sólo ello sino que, ni se hizo por detenerlas en su avance. Por el contrario, de espaldas a ellas, se fue aumentando en extensión y profundidad.

Esta verdad comprobable por el observador menos avisado, por sobre todas las cosas, atribuye grave responsabilidad a quienes debieron tomar las providencias oportunas para desterrar las deficiencias anotadas e iniciar la marcha hacia la recuperación. Y esta actitud de despreocupación sólo enmarca en el poder y este poder es la expresión materializada de la política, según lo hemos evidenciado en páginas anteriores.

Lisa y llanamente no le dió importancia, no la impulsó, la dejó morir. Es cierto sí, que algunos aspectos de la misma fueron abordados incluso en normas legales y constitucionales. Pero también dijimos, y esto constituye una prueba de las afirmaciones formuladas, que si promulgadas aquellas que comportan en su forma y fondo una decisión política, si luego este ámbito no vela por su cumplimiento, por su cabal aplicación y no se abstiene de reincidir en lo que formalmente conjura, se habrá logrado mera - mente un progreso escrito, progreso éste, que fue sin duda el saldo final del marcado comportamiento.

Es que no se trata de meros cambios de forma, sino de remoción de raíces. Ante las situaciones planteadas, no alcanza ni el alarde de la idea, ni el dejar en una norma clisada una pre - sunta inquietud, que luego a breve plazo y en definitiva, será desapoderada en su aplicación y funcionamiento, y por ende en sus efectos.

Fue obligación eludida, vibrar ante las situaciones inquietantes denunciadas, decidir, y luego, ya en el terreno de su aplicación, velar, proveer, y controlar con celo administrativo, que lo dispuesto funcione y no se torne en un mero formulismo, que lo único que logra además de una natural complicación, una ineffectividad y un desconcierto mayor en la desarmonía reinante.

Si es grave que la Administración no funcione, es mucho más grave, cuando no camina pese a existir diagnósticos y medicinas del mal, y resulta mucho peor, cuando para pretender cumplir con una demanda del interés nacional, se hacen los tratamientos en tiempos, dosis y fórmulas inadecuadas, para que todo, con un barniz de preocupación, quede como estaba.

Pero comencemos por partes. Para hacer una justa apreciación de hechos y circunstancias, conviene seguir un desarrollo sustentado en la enunciación de las deficiencias formuladas por CIDE, para luego destacar los caminos de solución preconizados por la misma.

En forma sintética comencemos por las:

Deficiencias señaladas por la CIDE.

A efectos de ordenar adecuadamente el punto, dividimos en cuatro partes, el presente aspecto:

- A) Deficiencias orgánico-funcionales
- B) Deficiencias normativas y funcionales
- C) Programa de reformas orgánico-funcionales
- D) Programa de reformas normativas y funcionales.

A) Deficiencias orgánico-funcionales

Recapitulando los problemas fundamentales de la administración pública uruguaya, los clasificaba de la siguiente manera:

1. Estructurales

- a) Organización insuficiente e inadecuada del Poder Ejecutivo por:

- carencia o inconveniente ubicación de organismos asesores en presupuesto, servicio civil, estadística y racionalización;
  - ausencia de organismos rectores en la ejecución de actividades referentes a las políticas económica, crediticia, bancaria, energética, de transporte, comercio exterior, etc.;
  - ministerios con estructuras que dificultan la realización de sus cometidos;
  - inexistencia del Consejo de la Economía Nacional;
- b) autonomías excesivas que obstaculizan la unidad de acción gubernamental;
- c) imprecisa definición de los cometidos de los organismos y de las atribuciones de los jerarcas, que dificulta la conducción administrativa y la delegación de autoridad;
- d) superposición de organismos de contralor interno y exteno;
- e) estructuras administrativas internas múltiples y heterogéneas.

## 2. Funcionales

- a) descoordinación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo y con la administración descentralizada, complicando la acción de gobierno, retardando y encareciendo la administración;
- b) concentración de poder y unidad de conducción gubernamental débiles y coordinación interna y externa del sector público escasa, como consecuencia de las excesivas autonomías y de la ausencia del diálogo institucionalizado;
- c) centralización de decisiones irrelevantes excesiva a nivel ejecutivo, distayendo tiempo importante para la consideración de los aspectos sí fundamentales de gobierno;
- d) operatividad en la ejecución de las actividades, lenta y complicada como consecuencia de contar con estructuras inadecuadas, con limitado poder de decisión de las autoridades, con una vía jerárquica rutinaria y con retardos en la obtención de los medios de acción;

- e) administración de personal inadecuada, creando excesos y carencias y abusos en trabajos extraordianarios;
- f) administración patrimonial inadecuada que imposibilita la debida satisfacción de las necesidades materiales por la excesiva lentitud de los regímenes contractuales y de los abastecimientos, provocando la implantación de regímenes de excepción.
- g) administración financiera lenta y excesivamente documental, con variadas intervenciones previas de los organismos de contralor, con trámites complicados, con atrasos en los pagos y con rendiciones de cuentas sin pronunciamiento expreso;
- h) contabilidad analítica repetitiva que impide formular en su oportunidad los respectivos balances y estados de situación;
- i) contralores internos y externos tanto repetitivos como dilatorios, que imposibilitan una evaluación de la eficiencia, en función de las metas, los rendimientos y los costos;
- j) rendiciones de cuentas anuales imprecisas, constituyendo en la práctica solamente balances de ejecución presupuestal;
- k) ley de contabilidad y administración financiera no existente, que posibilitaría la superación de los antedichos inconvenientes, que brindaría agilidad en el proceso del gasto y asignaría un efectivo control de legalidad, responsabilidad y eficiencia, montado en los modernos sistemas de auditoría;
- l) suministros y servicios insatisfactorios basados en pedidos irreales en cuanto a la previsión de necesidades;
- m) equipos electromecánicos o electrónicos mal utilizados y desaprovechados de acuerdo a sus posibilidades.

### 3. Normativos

- a) normas administrativas arcaicas, dispersas y complicadas que originan autonomías exageradas, decisiones centralizadas y procedimientos formalistas y a su vez dilatorios;

- b) reglamentos orgánico-funcionales y operativos escasos, que formulen las estructuras, las funciones, las atribuciones y las responsabilidades y los sistemas de operación.

#### 4. Humanos

- a) descoordinación en la formación de los recursos humanos;
- b) falta de selección en la incorporación de personal a la Administración;
- c) exiguo número de funcionarios con dedicación exclusiva;
- d) insignificante capacitación del funcionariado;
- e) desmotivación del mismo;
- f) multiplicidad de estatutos;
- g) inamovilidad rígida por demás;
- h) diversidad de regímenes laborales e inexistencia de organismos rectores centrales de servicio civil y administración de personal.

Sintetizando los objetivos fundamentales del programa de reforma, se propiciaba:

#### 1. en cuanto a la reorganización del Poder Ejecutivo:

- a) creación o ubicación a nivel superior, de los órganos básicos de asesoramiento, coordinación y evaluación, en planificación, presupuesto, servicio civil, estadística, información y racionalización;
- b) reorganización ministerial redistribuyendo cometidos o reubicando dependencias en los ministerios afines con su función.

#### 2. en cuanto al reordenamiento normativo y funcional:

- a) posibilitar, al actualizar las normas constitucionales, legales y reglamentarias, la centralización del diseño

- a) Cont./ de las políticas, de la planificación o programación, del financiamiento, de la coordinación, de la estadística, de la información y de la evaluación de las actividades; la descentralización operativa; la mayor delegación de autoridad; el reordenamiento administrativo interno uniforme de la administración central y descentralizada; la agilitación de los procedimientos relativos a la administración financiera y patrimonial y de las relaciones, comunicaciones y decisiones; la simplificación del control de legalidad y la implantación del de eficiencia, complementando los organismos de contralor interno y externo y aplicando los modernos sistemas de auditoría;
- b) aplicación inmediata de la nueva estructura legal e implantación gradual de la nueva estructura reglamentaria y procesal de la reforma;
- c) extensión gradual de la automatización, utilizando al personal que va quedando disponible en la materialización de los planes de desarrollo.

3. en cuanto a la administración de personal:

- implantar un régimen de servicio civil y carrera administrativa, a fin de contar con funcionarios adecuadamente seleccionados, capacitados y estimulados, como base humana indispensable para implementar la eficiencia de las reformas antedichas.

En el programa de reforma administrativa considerado, se hacía un somero análisis de los problemas que presenta el ejercicio de las funciones administrativas por el Poder Ejecutivo.

Como deficiencias orgánico-funcionales, en cuanto a planificación, existían las siguientes:

- a) las normas constitucionales que no aseguraban al Ejecutivo la oportuna obtención de los instrumentos legales y de los recursos necesarios para la materialización de los planes y programas, no existiendo la facultad de la delegación legislativa ni plazos perentorios para la expedición de leyes de iniciativa del Ejecutivo, consideradas de especial interés nacional;

- b) las autonomías configuradas por la Constitución y las leyes orgánicas de los Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales, que atentan contra la necesaria unidad de dirección y acción y que les permiten diseñar y ejecutar sus propias políticas que aún pueden no coincidir con la política general de gobierno;
- c) la ausencia de oficinas técnicas de colaboración permanente con el organismo central de planificación, en las dependencias, tanto de la Administración Central como de la descentralizada;
- d) la insuficiencia del sistema estadístico nacional que no permitía contar con la información básica en tiempo y forma;
- e) la carencia de organismos que, a nivel ministerial, orienten y coordinen la ejecución de las políticas (monetaria, cambiaria, crediticia, comercial, energética, educacional, del transporte, etc.) que son asumidas en gran parte por ciertos entes autónomos;
- f) deficiencia en la coordinación de la investigación económico-social con fines de planificación del desarrollo;
- g) inadecuación de los regímenes presupuestales nacionales. Siendo el presupuesto un instrumento fundamental para la ejecución de los planes del sector público, este objetivo no puede cumplirse eficientemente con las normas, estructuras y prácticas actuales (de ese momento);
- h) incompleta integración del organismo central de planificación.  
La legislación orgánica de la ex-C.I.D.E. excluía dos ministerios, Interior y Defensa Nacional, con innegables responsabilidades tanto económicas como financieras y los Presidentes de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y de los Concejos Departamentales (en ese entonces), para la discusión de aspectos de los planes nacionales vinculados con esas autonomías;
- i) carencia de la ley que institucionalice el funcionamiento del Consejo de la Economía Nacional previsto en la Constitución, haciendo efectiva la consulta externa con el sector privado, tanto en materia de formulación como de aceptación de políticas, planes y programas socio-económicos.

En cuanto a la organización, las principales dificultades del Ejecutivo estribaban en lo siguiente:

- a) insuficiencia estructural de varios ministerios que carecen de las unidades necesarias para el estudio y ejecución de algunas actividades esenciales;
- b) excesiva centralización en las decisiones, de la cual resultaba la intervención obligatoria del ex-Consejo Nacional de Gobierno para la toma de decisiones en asuntos secundarios con la consiguiente pérdida de tiempo para el estudio de los grandes temas nacionales.
- c) heterogeneidad en la composición de varios ministerios que cuentan con organismos con cometidos no afines con la función del ministerio. Además la distribución de actividades afines y complementarias se realiza entre organismos distintos sin coordinación superior;
- d) excesiva descentralización en los servicios generales de administración de los recursos humanos, materiales y financieros de los ministerios y en sus comunicaciones;
- e) ausencia de organismos asesores en el área de la racionalización administrativa, que apoyen al Poder Ejecutivo en el mejoramiento de la organización, de los sistemas y de los procedimientos de la administración pública;
- f) exagerada autonomía de las administraciones descentralizadas, lo que les ha permitido formular y ejecutar sus propias políticas sin integrarse a la política y planes generales y en ciertos casos, en oposición o en competencia con la propia Administración Central. Esto es también consecuencia de la inexistencia de organismos centrales de planificación.

En lo referente a la dirección de los asuntos públicos, la sustancial deficiencia radicaba en el hecho de que no existían a nivel del Ejecutivo, organismos asesores que fueran una verdadera fuente de elementos de juicio, de oportunas informaciones y de una adecuada interpretación de los hechos. La creación de la ex-C.I.D.E. fue un gran paso adelante en la materia, siendo además conveniente completarla con organismos especializados en servicio civil, presupuesto, organización y métodos, estadística, relaciones públicas, etc.

En lo que se refiere a coordinación, ya se señalaron las dificultades fundamentales que afrontaba el Poder Ejecutivo, al analizarse los aspectos de planificación, de organización, de dirección.

En otro aspecto, existía una prácticamente inexistente coherencia política entre los poderes del Estado, insuficientes atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo y de los ministros, excesivas autonomías, numerosas comisiones especiales, el no funcionamiento del Consejo de la Economía Nacional, todos ellos factores que perjudicaban el ejercicio de la coordinación por el Ejecutivo.

En materia de control, se continuaba con los procedimientos clásicos del sistema liberal, o sea atendiendo fundamentalmente a los aspectos de legalidad y responsabilidad en el manejo de fondos y bienes públicos, pero sin realizar la evaluación de la eficiencia de los organismos. En cuanto a las informaciones necesarias para una debida conducción de la política financiera por el Poder Ejecutivo, la descoordinación contable no posibilita contar con las mismas.

En cuanto a información, no existían organismos especializados en hacer conocer los planes, programas y realizaciones del Gobierno, en obtener el apoyo y aceptación de providencias que impliquen sacrificios transitorios de la comunidad y para efectuar investigaciones de opinión a fin de orientar al Gobierno en la conducción de los asuntos públicos.

#### B) Deficiencias Normativas y Funcionales

Como deficiencias normativas y funcionales se señalaba que la administración uruguaya se rige por normas, métodos y procedimientos que:

- a) dificultan la dirección centralizada y la acción operacional descentralizada;
- b) centralizan el trámite y las decisiones en los altos niveles de autoridad, enlenteciendo la administración;

- c) diluyen las responsabilidades por la cantidad de funcionarios que participan en las decisiones;
- d) obligan a los jerarcas y técnicos a ocuparse de problemas ad ministrativos de mera rutina, intrascendentes, quitándoles tiempo para el ejercicio eficiente de la acción específica de conducción, coordinación, supervisión, evaluación;
- e) no corresponden a la gran responsabilidad que asumen las autoridades superiores tanto de los organismos centralizados como de los descentralizados con sus correlativas atribuciones, dado que carecen esas autoridades de las suficientes fa cultades legales para la administración del personal en gene ral, para el proceso del gasto y en general, para la adop -- ción de decisiones operativas trascendentales;
- f) posibilitan excesivas intervenciones previas de carácter for mal de los respectivos órganos de contralor en el proceso del gasto público, lo cual trae aparejada una sensible demora en la satisfacción de la necesidad material planteada, encare - ciendo a su vez el costo de los elementos requeridos, no evi tando por otra parte las posibles maniobras fraudulentas;
- g) generan un frondoso papeleo;
- h) implican naturalmente un crecimiento constante de la burocracia;

En general se señalaba la carencia de conjuntos orgánicos de normas tales como las referentes a la administración financiero-patrimonial inclusive el contralor interno y externo (Leyes de Contabilidad y Administración Financiera y Orgánica del Tribunal de Cuentas de la República), las relativas a la organización funcional y operatividad de actividades (Reglamentos orgánico-funcionales y Manuales operativos), a la administración de los recursos humanos, materiales y financieros y servicios generales y sectoriales (Manual de Procedimientos Administrativos).

En cuanto al proceso de decisiones, se señalaba la insignificante delegación de autoridad permitida tanto por la Constitución como por las leyes, tal vez por razones de control político, por la extensión de los trámites, pases y registros de expedientes y documentos que las dilatan sensiblemente. A la inversa, las trascendentales decisiones políticas de gobierno no se realizan dentro de la necesaria concentración de poder a fin de formularlas en forma planificada y ejecutarlas siguiendo una unidad de dirección.

De no ser así, participarían los organismos ejecutores centralizados y descentralizados en la formulación de los planes de acción y de los programas presupuestarios, operándose en ellos una amplia delegación operativa y administrativa a través de la atribución de los más amplios poderes de decisión a sus jerarcas tanto en los aspectos ejecutivos vinculados a su acción sustantiva como en los relativos a la administración de los recursos humanos, financieros y materiales, de acuerdo a las normas, planes y programas presupuestarios.

Por otra parte, al institucionalizarse la planificación y ante la imperiosa necesidad de agilitar la acción estatal, resulta un factor ineludible el perfeccionamiento de las decisiones.

Por una necesidad de información permanentemente actualizada, sistemática, requerida para la resolución con pleno conocimiento de los hechos, los organismos planificadores, asesores, ejecutores y estadísticos deberían proveer a las autoridades decisorias de la misma, todo lo cual obligará a la revitalización de los servicios de relevamiento y procesamiento de datos y posterior tratamiento de informaciones, utilizando los equipos más modernos.

Por necesidad de asesoramiento más perfeccionado a las jerarquías, se justificaría el uso de las técnicas de investigación operacional por medio de unidades especializadas en los organismos centrales y periféricas de planificación y programación.

A fin de permitir al máximo los contactos directos entre los distintos niveles administrativos, habría que simplificar sensiblemente el trámite y las comunicaciones internas.

A fin de agilitar los trámites, debería también sustituirse el falso expediente y el costo papel numerado y rayado, evitándose las constantes providencias de traslados de actuaciones firmadas por los distintos jerarcas.

En los asuntos que no requieren legal o reglamentariamente pronunciamiento superior, sería necesario que los resuelvan los organismos responsables de su cumplimiento, formulando el proyecto de decisión o comunicación a suscribir por la autoridad pertinente.

La sanción de las diversas leyes que integran el Programa de la Reforma Administrativa podría lograr una sensible agilización de las decisiones, ubicando a cada organismo en funciones ya precisamente definidas en su reglamento orgánico-funcional y a los funcionarios en las responsabilidades también determinadas por los mismos.

En resumen, la mayor descentralización operativa, con amplia delegación de autoridad, la capacitación sistemática del funcionariado y la simplificación de los procedimientos, a fin de agilitar la acción estatal, contribuirán a la solución de los actuales problemas, sin privar a los jerarcas del poder de conducción. Será indispensable la aplicación del Manual de Procedimientos Administrativos del Estado, como asimismo la implantación paulatina de procedimientos automatizados, con el objeto de arribar a una verdadera simplificación de los procedimientos administrativos, proceso en el cual jugarán un papel importante tanto la Oficina Nacional de Racionalización como las de Organización, Normas y Métodos.

C) Programa de Reformas Orgánico-funcionales

Se proyectaba un programa de reformas constitucionales, legales y estructurales que abarcarían la coordinación y operatividad gubernamental y administrativa, y la reorganización del Poder Ejecutivo, señalándose los instrumentos de la reforma orgánico-funcional.

En lo que respecta a la coordinación y operatividad gubernamental y administrativa, se sugerían una serie de disposiciones que permitirían fortalecer la unidad de gobierno y la eficacia de su acción ejecutiva en los campos económicos y sociales a los que apuntaba en forma especial el objetivo fundamental del plan.

Se señalaba lo siguiente:

- a) configuración por la vía constitucional y de las leyes electorales de una mayor coherencia de opinión y de homogeneidad en la composición de los poderes;
- b) coordinación, por vía constitucional y de una ley orgánica de los Gobiernos Departamentales, entre éstos y con el Gobierno Central, definiendo una precisa delimitación de competencias y una desconcentración de actividades y servicios locales;
- c) determinación de que requerirán mayoría especial para su reforma, las leyes orgánicas de la Administración Pública, de la Administración Descentralizada, de los Gobiernos Departamentales, del Servicio Civil y Carrera Administrativa, del Presupuesto y de Contabilidad y Administración Financiera;

- d) determinación de que será materia de la Ley Orgánica de la Administración Pública la fijación del número y funciones de los Ministerios y atribuciones de los Ministros y Subsecretarios, a fin de establecer la desconcentración del poder de decidir;
- e) fijación constitucional de plazo breve para la sanción o rechazo de proyectos de leyes emanadas del Poder Ejecutivo, cuando éste los considere de urgente necesidad nacional;
- f) atribución constitucional al Poder Ejecutivo de facultades para:
  - i) agilitar y reforzar sus competencias en decisiones económicas fundamentales que aseguren coherencia y rapidez a la administración de la política económica del Gobierno;
  - ii) orientar y aprobar los planes, presupuestos y financiamientos externos de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados;
- g) supresión de los numerales 3º, 21, 22 y 23 del artículo 168 de la Constitución, considerando que esas atribuciones deben ser de competencia de autoridades administrativas o monetarias, de conformidad con las respectivas leyes;
- h) institucionalización en las leyes y reglamentos orgánico-funcionales de los consejos, comisiones, comités o juntas, que posibiliten el diálogo sistemático de los Ministros entre sí y con las autoridades de los demás órganos de gobierno y administración, de los jerarcas y planificadores con representantes del sector privado en aquellos asuntos de interés nacional en que sea necesario, para una efectiva armonización en la elaboración, ejecución y evaluación de los planes y programas de gobierno, sin perjuicio de la coordinación que deriva de la supervisión que conlleva la autoridad.

Referente a la reorganización del Poder Ejecutivo, se proyectaba la creación de organismos asesores, de órganos de consulta y de ministerios.

Respecto de los organismos asesores, se proyectaba la transformación de la Comisión de Inversiones y de Desarrollo Económico y Social (C.I.D.E.) en un Consejo Interministerial de Desarrollo Económico Social, que mantendría la misma sigla C.I.D.E., integrado por todos los ministros y presidido por el Presidente del entonces Consejo Nacional de Gobierno, en representación del mismo. Eventualmente podrían tener asiento en este Consejo Interministerial, los Presidentes de los Directorios y Consejos de Entes autónomos y servicios descentralizados para el tratamiento de asuntos vin-

culados con sus plane. y programas, sin desmedro de las facultades de supervisión de los ministros respectivos sobre los mismos.

Los Presidentes de los entonces Concejos Departamentales se reunirían periódicamente con el ex-Consejo Nacional de Gobierno y el Consejo Interministerial a fin de tratar los más trascendentes temas vinculados con la planificación y la coordinación territorial.

Se proyectaba también constituir comités especiales, en el Consejo Interministerial, de: financiamiento y coordinación de la política económica, promoción agropecuaria e industrial, viviendas y urbanismo, comercio exterior, seguridad social, transporte, comunicaciones, energía.

Dentro del Consejo Interministerial, se proyectaba la creación de dos órganos de primer nivel: la Secretaría Ejecutiva de Planificación y la Secretaría de Administración. La primera con una Oficina Técnica de Planeamiento con cometidos sustanciales tales como el de establecer pautas para una política de desarrollo; proyectar los planes de desarrollo, inclusive con sus anteproyectos de ley e informar sobre la marcha y resultado de su ejecución; promover incentivos económicos al sector privado; informar acerca de las solicitudes de financiamiento y en general, acerca de la situación económica del país. Además contaría con Comités de coordinación a fin de promover la coordinación sectorial, con un Consejo Nacional de Estadística con la finalidad de formular el plan estadístico nacional y de expedir las normas técnicas en la materia, y con una Oficina Nacional de Estadística, para el relevamiento y compilación de datos que sirvan a la planificación y evaluación de las actividades públicas y privadas.

La Secretaría de Administración estaría constituida por: la Oficina Nacional del Servicio Civil, la Comisión Nacional del Servicio Civil, la Oficina Nacional de Presupuesto y la Oficina Técnica de Racionalización.

Como dependencia del ex-Consejo Nacional de Gobierno se proyectaba la Secretaría de Coordinación Gubernamental, con el fin de canalizar todas las gestiones ante el Poder Ejecutivo de los restantes poderes, órganos con autonomía funcional y los gobiernos departamentales, en aquellos asuntos que no fueran de competencia específica del Consejo Interministerial o de los ministerios competentes. Se ocuparía también de las reuniones periódicas de coordinación territorial, manteniendo informaciones actualizadas con respecto a los Departamentos de la República.

Por último, se ampliaría la Secretaría del ex-Consejo Nacional de Gobierno, agregándole una Dirección General de Relaciones Públicas, con la misión de divulgar toda la información concerniente sobre los planes, programas y realizaciones efectivas del Gobierno.

La consulta al sector privado se instrumentaría fundamentalmente a través de la constitución del Consejo de la Economía Nacional, con representantes del Gobierno y de los intereses económicos y profesionales del país.

Para los ministerios, se proyectaba una reorganización de los mismos en base a la redistribución de cometidos, de acuerdo a la materia afín de su especialidad, respetándose la unidad de especialización y asignándoles la responsabilidad integral de sus asuntos afines, sin perjuicio de su ejecución por los organismos de su jurisdicción.

Implicaba entonces los siguientes cambios en la estructura ministerial:

- a) creación de organismos dependientes de los ministerios para la atención de algunos cometidos aún no institucionalizados o diluidos a ese nivel;
- b) supresión de organismos con funciones repetidas y de comisiones coordinadoras o ejecutivas;
- c) reubicación de organismos no afines con las funciones del ministerio al cual pertenecen;
- d) modificación de la cantidad de ministerios de acuerdo con la ampliación de los cometidos del Gobierno, a fin de que la actividad gubernamental entre en un terreno más coherente, más armónico, a la vez que más dinámico.

Los ministerios reestructurados, con una tendencia expansiva. Se debería aumentar el número de ministerios en virtud de las necesidades funcionales, de los cometidos posibles de atender por cada uno y del equilibrio entre ellos, teniendo las siguientes funciones:

- el de Economía, agregaría a sus funciones típicas de Ciencia, la orientación de la ejecución de la política económica y financiera;
- el de Ganadería y Agricultura, ya había sido reorganizado administrativamente;

- el de Interior contaría en su jurisdicción administrativa las procuradurías, fiscalías e institutos penales;
- el de Cultura resultaría de la transformación del de Instrucción Pública y Previsión Social, reducido a su cometido de instrucción pública o educación, ampliado con la coordinación en la formación de los recursos humanos, además de sus actuales cometidos inherentes a la cultura y la investigación científica;
- el de Trabajo y Previsión Social concentrará esas dos funciones provenientes de los ministerios de Industrias y Trabajo e Instrucción Pública y Previsión Social, respectivamente;
- Industria y Comercio asume integralmente estas funciones de promoción excepto la del comercio exterior atribuida a Relaciones Exteriores;
- Salud Pública, Obras Públicas y Relaciones Exteriores mantendrían sus actuales cometidos, ampliados en el último en materia de comercio exterior, aunque coordinados a través de una comisión mixta integrada por Ministros y Presientes de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados directamente vinculados a la economía nacional;
- Defensa Nacional en cuanto a las Telecomunicaciones y la Aviación Civil tendría ingerencia solamente en la vigilancia de las comunicaciones y el movimiento aéreo y uso de los aeropuertos;
- Vivienda y Urbanismo tendría esencialmente a su cargo la coordinación en materia de vivienda tanto del Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE) como del Banco Hipotecario del Uruguay, asumiendo todo lo relativo al planeamiento urbanístico y la coordinación de los respectivos servicios;
- Transportes y Comunicaciones, finalmente, asumiría las funciones propias a estas actividades, incorporando la Dirección de Aviación Civil, y la de Telecomunicaciones hasta ahora pertenecientes a Defensa Nacional y la de Correos, del de Industrias y Trabajo. Esta coordinación de las comunicaciones implicaría una división de las Usinas y Teléfonos del Estado (UTE) en dos entes, uno para cada rama, coordinando el aspecto energético con el Ministerio de Industrias y Comercio.

De no poderse llevar a cabo toda esta reestructuración ampliada de los Ministerios, se haría una redistribución de la totalidad de las funciones entre los siguientes nueve Ministerios: Economía; Ganadería y Agricultura; Industrias y Comercio; Salud Pública; Obras y Servicios Públicos; Relaciones Exteriores; Interior; Defensa Nacional; y Cultura, Trabajo y Previsión Social. En particular el de Obras y Servicios Públicos atendería las funciones de obras públicas, vivienda y urbanismo y transporte y comunicaciones.

- e) cambio de denominación de los ministerios de acuerdo a sus cometidos básicos, estableciendo un ordenamiento jerárquico por su ámbito o competencia, de los distintos niveles de la organización, tanto en las Direcciones como en las Jefaturas administrativas.
- f) homogeneidad de los servicios comunes.

Al no ser las estructuras y los procedimientos administrativos internos los más aptos para dinámica y eficiencia que requiere la administración estatal moderna, se requería una revisión de los mismos adoptándose soluciones similares, a fin de alcanzar los objetivos señalados.

Cada Ministerio y demás organismos estatales necesitarían contar con su respectivo órgano planificador y coordinador, con comisiones de enlace y consulta con el sector privado, con oficinas técnicas para el planeamiento y la proyección presupuestaria, con su asesoría jurídica, con un dinámico servicio de secretaría y comunicaciones central y a su vez una ágil administración centralizada de los distintos medios de actividad ya sea el personal, los fondos financieros, los suministros, los servicios.

Podrían ser ubicables a nivel de la autoridad superior, esas Comisiones o Juntas Asesoras, el Consejo de Planificación y Coordinación, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Asesoría Jurídica, la Inspección General y dependientes de la Dirección General de Secretaría de Estado o en su defecto de la Gerencia General, la Secretaría General y la Dirección o Gerencia de Servicios Administrativos.

Estas dependencias podrían tener las siguientes funciones: las Comisiones o Juntas Asesoras, como unidad de recabamiento de opinión del sector privado, ya sea en temas de competencia del organismo o que interese el intercambio de ideas sobre asuntos que lo afecten. Los Consejos de Planificación y Coordinación, para coordinar todos los asuntos trascendentales en cuanto a proyección de actividades, del presupuesto, de normas y métodos y de

formulación de políticas, como así también para el continuo intercambio de opiniones, coordinación de la acción y evaluación de la situación y avances en programas y actividades. Las Oficinas de Planeamiento y Presupuesto, constituirían el órgano técnico asesor básico de la autoridad superior del organismo y del Consejo de Planificación y Coordinación, teniendo a su cargo importantes cometidos como reunir y analizar antecedentes, datos, estadísticas, informes y balances de situación e informar al respecto a la autoridad superior; preparar las instrucciones para la elaboración coordinada de planes y programas, centralizar la elaboración de los proyectos de presupuestos programáticos del organismo y evaluar el avance de planes y programas, comparando las metas fijadas y alcanzadas y los rendimientos con los costos, para información de las autoridades del organismo; dictaminar en los proyectos de leyes, decretos y resoluciones de carácter normativo, orgánico-funcional u operativo, previamente a su consideración por la asesoría jurídica y participar en la implantación de reestructuraciones, normas, métodos y procedimientos administrativos y en el adiestramiento del personal. Podría contar a tal efecto, con unidades de planeamiento, de proyección presupuestaria, de organización, normas y métodos, de estadística y de evaluación.

La Asesoría Jurídica cumpliría las funciones actuales de los Departamentos Jurídicos, asesorando con respecto a proyectos de leyes, cuestiones de derecho, recursos, investigaciones y sumarios. La Inspección General sería el órgano de vigilancia de la gestión de los organismos, en representación de la autoridad superior, a fin de verificar intermitentemente el normal cumplimiento de la organización funcional, normas, métodos y procedimientos, planes y programas, la adecuada administración del personal, fondos y bienes y la conservación del patrimonio, quedando a cargo de la autoridad competente, ante cualquier anomalía o desvío, la intervención o por la propia institución, el respectivo sumario.

En lo que respecta a las dependencias de la Dirección General de Secretaría de Estado o en su caso, de la Gerencia General, la Secretaría General tendría como tarea fundamental la recepción y registro codificado de expedientes y actuaciones, su distribución, el seguimiento de su trámite y el diligenciamiento del despacho elaborado por las dependencias de cada organismo, a ser aprobado, refrendado o firmado por el Director General o Ministro, el Gerente General o Directorio y el Poder Ejecutivo. Administrativamente estarían integradas con departamentos, secciones de registro, trámite y archivo y de despacho y relaciones, con cometidos específicos de trámite y despacho, respectivamente.

La Dirección o Gerencia de Servicios Administrativos tendría a su cargo la administración de los medios de acción o recursos humanos, materiales y financieros. Sus secciones serían las de personal, con el movimiento, clasificación y control del funcionariado; las financiero-contables con la liquidación de sueldos, jornales, compensaciones y gastos fijos y variables, el control de la ejecución del presupuesto, las recaudaciones y pagos de fondos, la contabilidad y las rendiciones de cuentas; las de suministros y servicios con el servicio de proveeduría central y los de intendencia, transportes e impresiones, de mantenimiento y reparación de edificios, instalaciones, vehículos, equipos, muebles, etc.

Podría contar también con un departamento de mecanización, con la liquidación de sueldos, jornales y gastos fijos, la clasificación contable de los gastos, estadística de rendimiento de actividades, etc., mientras llegue a concretarse una unidad central de procesamiento de datos.

Todas estas instituciones en general como las direcciones, gerencias, etc., de ser necesario podrían contar con sus secretarías administrativas constituidas por sus oficinas de trámites, despacho, personal, económico, como administración interna para atender las exigencias de su propio funcionamiento, siempre que no superpongan oficinas con otras constituidas en el mismo lugar de ubicación.

Convendría también generalizar la centralización de contadurías, tesorerías, proveedurías, oficinas de personal estatutadas legalmente para algunos ministerios, aliviando a los jerarcas y técnicos de los problemas administrativos, pudiendo dedicarse especialmente a la orientación, coordinación, supervisión y evaluación de los planes y programas de su competencia, siempre apoyados por una administración interna suministrante en forma ordenada y eficiente, los medios que requieren los organismos responsables de la acción.

Los instrumentos de esta reforma orgánico-funcional serían la reforma constitucional en algunos de sus artículos, pero especialmente mediante las leyes orgánicas de la Administración Pública y, de la administración descentralizada y de los Gobiernos Departamentales,

La actualización de las normas constitucionales tendría el propósito fundamental de buscar una armónica y ágil conducción administrativa gubernamental, con el eficaz complemento de los imprescindibles y modernos instrumentos de planificación, programación, financiamiento y delegación de autoridad, conciliados

con un efectivo control, sin intervenciones previas dilatorias, que orienten a la administración estatal hacia objetivos de eficiencia verdadera, de real dinamismo y de auténtica responsabilidad en su accionar.

La Ley Orgánica de la Administración Pública sería el instrumento sustitutivo de las actuales leyes orgánicas de los ministerios. Contendría en esencia los siguientes puntos:

- definición de las funciones del Estado;
- coordinación del Poder Ejecutivo con los organismos descentralizados para el diseño, ejecución y evaluación de la política y planes estatales, con unidad de dirección;
- reestructuración de la Administración Central;
- funciones y atribuciones del entonces Consejo Nacional de Gobierno y de su Presidente;
- funciones de cada una de las unidades de asesoramiento, coordinación y consulta;
- cometidos específicos de cada ministerio;
- atribuciones y responsabilidades de los Ministros, Subsecretarios y Directores Generales de Secretaría de Estado y de los Directores Nacionales y Directores;
- definición de las autonomías de los Entes Autónomos, y Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales y en éstos su integración, y coordinación con el Gobierno Central;
- estructura funcional interna de los organismos de gobierno y administración;
- orientación del contenido de una Ley Orgánica de la administración descentralizada, de aplicación general a todos los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, y de una Ley Orgánica Departamental, en lo concerniente a: designación o elección y remoción de las autoridades de los Entes y Servicios; dirección, elaboración y, formulación y aprobación de sus planes, programas y presupuestos; organización administrativa uniforme de su plana mayor, secretaría y servicio administrativo; la presentación al Poder Legislativo, Ejecutivo y Ministerios, de su jurisdicción, de sus balances, estados, estadísticas, informes y memorias, para la supervisión y evaluación de la gestión en particular de los Entes y Servicios.

- presentación obligatoria de los proyectos de leyes orgánicas del presupuesto, de contabilidad y administración financiera y del servicio civil;
- aplicación general por todo el sector público, del Manual de Procedimientos Administrativos del Estado, a elaborar, aprobar y difundir por el Poder Ejecutivo y con el Tribunal de Cuentas, en lo relativo a la administración financiero-patrimonial;
- obligatoriedad de los Ministerios, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales de preparar e implantar Manuales Operativos de sus actividades sustantivas y su Reglamento orgánico-funcional de acuerdo a esta ley, y en particular de los Ministerios, de proyectar la actualización de su legislación sustantiva dentro del marco de esta ley básica, desconcentrando su poder de decisión;

Las leyes orgánicas de la administración descentralizada y de los Gobiernos Departamentales serían otro instrumento de materialización de la reforma orgánico-funcional, orientadas por principios de unidad de gobierno y coordinación emanados de la ley básica de la Administración Pública.

Por último, el Manual de Procedimientos Administrativos del Estado que instrumentaría fundamentalmente la organización y funciones de las dependencias de plana mayor, secretaría general y servicios administrativos de la Administración Central, la autónoma y descentralizada y la departamental, constituyendo primariamente las bases del reordenamiento uniforme de las administraciones internas.

#### D) Programa de Reformas Normativas y Funcionales

Se proyectaba un programa de reordenamiento normativo basado en una ordenada recopilación por materia de las normas sustantivas y administrativas y su ulterior actualización simplificada y la correspondiente codificación. Para ello sería necesaria la revisión de la Constitución de la República, la proyección de una Ley Orgánica de la Administración Pública, la revisión de las leyes sustantivas y sus reglamentaciones, la expedición de reglamentos y manuales y finalmente, la implantación gradual del reordenamiento normativo.

En primer lugar, se señalaba que ciertas normas constitucionales no posibilitan una administración moderna, debiendo revisarse a fin de:

- a) organizar un sistema de planificación y presupuestos, por la necesidad de programar adecuadamente las necesidades y actividades del Estado;
- b) consolidar la unidad de dirección de la política de gobierno, posibilitando la descentralización operativa y administrativa y aún el ejercicio de autonomías que no afecten la unidad de conducción estatal;
- c) redefinir las atribuciones del entonces Consejo Nacional de Gobierno y de su Presidente, de los Ministerios, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales;
- d) posibilitar la delegación de autoridad y responsabilidad en directores y jefes;
- e) implantar un efectivo y ágil régimen de contralor que posibilite la evaluación de la eficiencia tanto de los organismos como de los propios funcionarios, por medio de informaciones, estadísticas, estados de situación y verificaciones periódicas.

También la Ley Orgánica de la Administración Pública que reuniría en forma actualizada las distintas leyes que rigen la estructura institucional básica de las administraciones central, descentralizada y departamental y las orientadoras de la planificación, el presupuesto, la administración de personal, la administración y contralor financiero-patrimonial y contable y la conducción, operación, coordinación, control y evaluación de las actividades estatales.

Se presentaría separadamente en leyes parciales, las leyes orgánicas de la Administración Pública, del Presupuesto, de la Administración Descentralizada, de los Gobiernos Departamentales y las leyes del servicio civil y carrera administrativa y de contabilidad y administración financiera, codificadas todas en la primera.

Aquella tendría la virtud de actualizar envejecidas leyes y decretos orgánicos ministeriales, a fin de ir configurando la nueva estructura de un Ejecutivo moderno y ágil, con definición de sus cometidos específicos y de sus órganos consultores y asesores, como así también de los órganos comunes y sustantivos de

los ministerios ya reestructurados con la correspondiente coordinación con el resto de la administración pública.

Por su parte, la ley de presupuesto y de contabilidad y administración financiera también actualizarían lo dispuesto en la materia por las leyes de ordenamiento financiero, introduciendo a su vez los principios básicos que son universales y las normas y procedimientos simplificados para una buena administración y contralor financiero-patrimonial.

Las leyes sustantivas y sus reglamentaciones deberán revisarse en función de la reestructuración establecida por la Ley Orgánica de la Administración Pública y la delegación de autoridad por ella admitida, agilitando de tal modo la tramitación administrativa y las gestiones del público, disponiendo entonces las altas autoridades del Ejecutivo del suficiente tiempo para el estudio sí de los asuntos trascendentales y para la coordinación, supervisión y evaluación de las actividades de sus organismos.

Los reglamentos y manuales serían los siguientes:

- a) Manual de Procedimientos Administrativos del Estado, de aplicación uniforme por todos los organismos estatales, en el cual se determinen las estructuras, métodos, procedimientos y técnicas comunes para la administración del personal, del presupuesto, de los fondos y valores y el patrimonio estatal; el sistema de contrataciones de obras, suministros y servicios y su materialización; el procedimiento para las enajenaciones; el régimen de las relaciones, comunicaciones y decisiones y las modalidades de registro, trámite, despacho y archivo de los expedientes, actuaciones y documentación, los planes y registros de contabilidad, la forma y contenido de las rendiciones de cuentas, balances, estados y memorias y el proceso aplicable para el ejercicio efectivo del control interno y externo de legalidad, eficiencia, responsabilidad, etc.
- b) Reglamento orgánico-funcional para la administración de los organismos de los distintos poderes y niveles institucionales, en los cuales se desarrollarán su organización, las funciones sustantivas de sus dependencias y las atribuciones y responsabilidades de sus funcionarios.
- c) Manuales operativos de cada una de las actividades sustantivas, determinando las técnicas y métodos aplicables para su programación, ejecución y evaluación.

El análisis, asesoramiento y tramitación de los instrumentos normativos estarían a cargo por las oficinas técnicas de rationalización o de organización, normas y métodos, manteniéndose la iniciativa en la materia, de los distintos organismos.

A fin de evitar la dispersión normativa, toda modificación o ampliación sería incorporada ordenadamente al respectivo instrumento normativo, logrando de este modo su actualización permanente.

La implantación del reordenamiento normativo por el Poder Ejecutivo se haría gradualmente en tres etapas:

- 1a.: presentar los proyectos de leyes que actualizarían la organización de la Administración Pública y agilitarían sensiblemente sus procedimientos y decisiones:
  - a) Ley Orgánica de la Administración Pública.
  - b) Ley Orgánica del Presupuesto y la respectiva Ley de Contabilidad y Administración Financiera, ésta última por el Tribunal de Cuentas de la República.
- 2a.: aprobar el Manual de Procedimientos Administrativos del Estado que reglamentaría las leyes anteriores, disponiendo a su vez que cada ministerio actualice sus leyes sustantivas y elabore sus proyectos de reglamento orgánico -funcional y sus manuales operativos.
- 3a.: estudiar en base al ordenamiento anterior, las siguientes leyes sustanciales:
  - a) Ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa, con normas de aplicación uniforme para todos los funcionarios del Estado y las diversas carreras administrativas por especialidades, en función del análisis de los múltiples estatutos y escalafones vigentes y de una clasificación y descripción de cargos de toda la Administración Pública, con la finalidad de lograr un servicio público jerarquizado y capacitado.
  - b) Ley Orgánica de la Administración Descentralizada, con normas de aplicación uniforme para la administración de todos los organismos del Estado, en función a las modificaciones constitucionales y las leyes orgánicas antedichas.

- c) Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales, que actualice la Ley del año 1935, N° 9.515, de acuerdo a las modificaciones constitucionales, la Ley Orgánica de la Administración Pública y todos los proyectos elaborados al respecto.

Sancionadas estas leyes, deberían actualizarse concordantemente las orgánicas de la administración descentralizada, ente por ente y servicio por servicio, elaborando cada organismo su respectivo reglamento orgánico-funcional y los correspondientes manuales operativos de sus actividades específicas.

Cada Ejecutivo departamental debería también aprobar su propio reglamento orgánico-funcional, según lo que determine la nueva Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales.

Quedaría de este modo cubierto lo que se estimaría necesario para un racional reordenamiento normativo del Estado.

---

## CONCLUSIONES GENERALES

La esquematización precedentemente hecha, y las consideraciones volcadas en el decurso de nuestra labor, nos exime ahora de todo comentario, aunque no de algunas breves puntualizaciones.

Resulta evidente a través de lo expuesto, no sólo la vastedad del problema y sus muy particulares complicaciones para abordarlo en torno a sus soluciones, sino, y lo que es esencialmente destacable que, la gravedad del deterioro, los límites a que la apatía ha arribado, el desinterés, la irreflexión, el dejar hacer o simplemente el no hacer, han logrado de nuestra Administración Pública.

Los males siguen en pie y cuando algo se nota, no es una recuperación, sino que por el contrario, es un afirmarse de aquéllos día a día.

El diagnóstico y terapéutica aunados, que comporta la labor precedentemente señalada, no han dado sus frutos, pese a constituirse en un innegable esfuerzo de análisis, como innegable la inquietud que pudo darle nacimiento. Pero de nada sirvió, que dando simplemente como un intento de cambios que ha aumentado únicamente la literatura nacional en la materia y como un punto de referencia de algo que a alguien en todas las épocas habrá de interesar su contenido.

Dentro de un año, se cumplen diez de su nacimiento y se cumple también el plazo tentativo para el desarrollo del plan. Y si es importante que nada de lo previsto se haya cumplido, pues hemos estado perdiendo sin causa el tiempo, resulta más importante el poder lograr alguna conclusión que ubique el motivo de dicho incumplimiento, no para enjuiciar y menos para ajusticiar, si no simplemente, para conocer el escollo, y saber salvarlo toda

vez que un empuje reformista, - venga del ámbito que fuere -, se constituya nuevamente en tema nacional.

Es verdad, y ya lo dijimos, que algunas de las medidas preconizadas fueron tomadas, pero la circunstancia de que el estancamiento subsista, viene a agregarse, como otra prueba irrefutable de las afirmaciones que hacemos en páginas que anteceden.

En síntesis, si tenemos un diagnóstico que como tal resulta ser un análisis y calificación de los males; si tenemos marca da la terapéutica de los mismos para conjurarlos; si algunas de las recetas fueron aplicadas y si pese a todo el avance se tornó en un aumento del daño, la pregunta de la causa, surge espontánea.

La lógica de la pregunta, contrasta con la insensatez de la respuesta. Lo transcurrido, lo hecho y lo no hecho, la realidad que se vive en la materia a casi diez años de la aparición del camino de las soluciones, es ni más ni menos, el producto o resultante del conjunto de apreciaciones que hicimos a lo largo de la primera parte de nuestro trabajo.

Pero es más, con una concreción menor en cuanto a realidades y camino a seguir, y estando ya finalizado nuestro trabajo, se elabora el Plan Nacional de Desarrollo 1973-77, en cuyo capítulo correspondiente al Sector Público, se señalan también los lineamientos para una reforma administrativa. Se caracteriza a dicho sector, en cuanto a su evolución histórica y a su funcionamiento, para introducirse luego en lo que denomina la estrategia de la reforma administrativa, en su proceso, sus prerequisitos necesarios en cuanto a su infraestructura institucional y técnica, así como también al apoyo político y administrativo. Se hace en definitiva una apreciación de la situación y los lineamientos generales de un plan de reformas, esbozándose los distintos proyectos que la impulsarán, destacando la necesidad de una adecuación del servicio civil; de un estudio de la racionalidad del sistema en cuanto a su estructura; de la tenencia de información y computación de datos; de una profundización del presupuesto por programas; de una mejor aplicación de los recursos humanos, en cuanto al ingreso, a las calificaciones y ascensos, a la carrera funcional, a la capacitación y adiestramiento en servicio, a redistribución, a la tasa de ausentismo y a su retiro. Afirma la necesidad de una mejor administración de las empresas públicas, asesorándolas en las técnicas de administración de personal, en el mejoramiento de los sistemas de información y de análisis, en la capacitación de su dirección superior y en la formulación de sus objetivos.

Como está especificado en el texto, estos proyectos persiguen dos objetivos fundamentales: el mejoramiento de la adminis-

tración de los recursos humanos y el aumento de la eficiencia de determinados mecanismos o procedimientos de coordinación, información y contralor. Ese mejoramiento de la aplicación de los recursos humanos se lograría institucionalizando la carrera administrativa, consecuentemente con el logro de su adecuado funcionamiento para aumentar la eficiencia de los mecanismos de coordinación, información y contralor, y finalmente se estrecharía la coordinación de actividades y racionalización de los recursos, mediante el empleo de las técnicas modernas de presupuestación y de organización y métodos en aquellas áreas más críticas.

En síntesis, se destaca el hecho de que este plan de reforma administrativa tiene como objetivo fundamental el propender a una más eficiente acción del aparato estatal en sectores fijados prioritariamente, por medio del acrecentamiento de la productividad del sector público y la racionalización del uso de los recursos de que dispone, a fin de asegurar en la etapa de la ejecución administrativa, el cumplimiento con la mayor eficiencia posible, de los objetivos definidos previamente.

No le restamos ni importancia ni mérito a la labor. Es un esfuerzo más por conjurar el deterioro, que distanciamos no obstante en sus precisiones aunque no en sus apreciaciones, del comentado trabajo de la CIDE. Nuevamente aquí se reiteran los males, las carencias y desviaciones, se reeditan los planes e intenciones de recuperación, se le acuerda a la Administración y sus procesos la importancia que ineludiblemente tienen, pero por sobre todo esto, el reconocimiento sustancial que extraemos del mismo, es que a casi diez años de aquel severo análisis de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, y por lo dicho, las situaciones siguen como estaban, y la ineficacia no ha retrocedido un ápice, ni en sus expresiones ni en sus efectos extrangulantes.

Es la reforma de una Administración, que una vez más pretende hacerse de adentro, cuando en definitiva, como lo afirma mos, debe hacerse de afuera; es, no la toma de medidas administrativas, ni la promulgación de leyes, ni la firma de decretos, sino el vuelco que deben dar las mentalidades que se alinean en los factores a quienes atribuimos ingeneria en los grados señalados, la responsabilidad del no cambio, del deterioro; es la de sinteresada e insensible decisión política, la inconducta administrativa y la fluctuante reacción del medio.

Este informe de la CIDE, cuyo importante cargo es no haber podido sensibilizar a los órdenes involucrados, se constituye en la más cabal prueba de nuestras apreciaciones. De nada vale hacer relevamiento de males y deficiencias, si no se tiene la leal

disposición de curar y la firme convicción de enmendar. Resulta únicamente letra escrita el programa, si no existe disposición de llevar la obra a cabo. De nada vale ni el plan, ni la promesa, ni la queja, cuando de fondo, aunque el país reclame un orden en el punto, no existe en el sector responsable de la atención al reclamo, el grupo de los interesados en atender y asistir al pedido; de nada vale el diagnóstico ni lo obscuro del pronóstico, si siguen habiendo y formando legión, los que estiman por sobre todo su beneficio personal o de grupos, tomando a la Administración como un valiosísimo instrumento para sus egoístas objetivos.

En síntesis, de nada sirve nada, cuando se siga entendiendo por todos, que la Administración Pública, es una actividad a ejercer a nombre público y por cuenta de cada uno.

Esta incongruencia que no titubeamos en calificar de suicida, se ve altamente agravada por el hecho que no ha servido de nada, poseer a la fecha y desde un tiempo que puede estimarse más que prudencial para realizar y justipreciar, los mecanismos y las decisiones institucionalizadas, que afirmaron y siguen afirmado las corrientes reformistas de los países empeñados en ello.

Al particular, insertamos en la página 32 y sobre el punto, las institucionalizaciones operadas en esos países, a modo de imprescindibles mecanismos al servicio de la empresa.

Visto el ejemplo a través de nuestro rumbo, se comprueba que también nosotros tenemos Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Oficina Nacional del Servicio Civil, Ministerios ampliados en su órbita y otros de reciente creación, programas de capacitación y adiestramiento, estudios de la realidad, y completando el panorama, multitud de normas de todas las dates y de toda importancia y atingencia con el tema.

Y es entonces que surge natural, la seguridad, de que a un estado altamente distorsionado de cosas, alemerger la posibilidad de reformar, ha nacido con ella, una realidad que no titubeamos en denominar, contrarreforma.

A la resistencia espontánea que genera el cambio o la idea del cambio, como un ingrediente que viene a fortalecer y ensanchar esa resistencia, aparece esta contrarreforma, vigorizando la permanencia de una realidad, que parádojicamente, en teoría, en plataformas, en poderes, en niveles y en la calle, todos contestes, se empeñan en cambiar.

A tanta abundancia negativa, como una negación más, lo que nos faltó y nos sigue faltando esencialmente, es el ingrediente vital señalado en páginas anteriores: "la sensibilización que produzca una amplia decisión y apoyo de las más altas categorías del gobierno y por ende de la política".

Este en resultancias, es el fracaso de la CIDE y la sumisión a que estamos condenados.

---

Son muchas las conclusiones a que se puede arribar. Pero pretendemos mantenernos fieles al objetivo propuesto, o sea el de brindar una realidad que al país convueve en su desarrollo y aún en su estabilidad, buscando dentro de la misma las debidas responsabilidades y señalar un comportamiento a seguir para intentar seriamente encauzar nuestra ya vencida Administración.

De todo lo expuesto, es posible afirmar:

1) Que no es posible el avance, si a las exigencias siempre latentes y crecientes del medio, no se le acompaña con una administración efectiva en todas sus manifestaciones y ámbitos;

2) Que no es posible coordinar la totalidad cuanto menos, de los intereses privados, sean éstos personales o de grupos, con el interés general, al que improrrogablemente debe asistir la Administración;

3) Que no existe la posibilidad de una Reforma Administrativa por mejor estudiada y planificada que está, si no es acompañada por una conciencia clara, precisa y superior, de la necesidad de emplazarla;

4) Que esta conciencia debe hacerse presente en los tres órdenes esencialmente involucrados y que se configuran en lo que hemos denominado la decisión política, la conducta administrativa, y la reacción del medio.

5) Que en forma especial, quienes deben adquirir dicha conciencia, son los que detentan el poder político y si éste no se siente inclinado a adoptarla, de nada sirve la inquietud del funcionario y menos aún la que pueda abrigar el medio.

---

Hasta aquí nuestra labor. Hemos pretendido hacer un análisis imparcial y objetivo de una realidad que en una u otra forma, con intensidad variable, a todos preocupa.

En forma especial, queremos recalcar, que lo expresado y recomendado, no constituya una opción. No se trata de algo que podemos convencernos o no, como tampoco se trata de una realidad a la cual, a gusto y paladar, podamos darle el frente, la espalda o el perfil.

Es un imperativo convencerse y darle el frente. Es la única alternativa, que no admite ni el beneficio de la duda.

No se desconoce, que no es fácil la empresa, sino que por el contrario, de largo aliento, está llena de arideces, saturada de malas voluntades, plagada de equivocadas y falsas costumbres y sumergida en un sentido defectuoso y corrosivo de la natural ventaja personal.

Quien llamado por las responsabilidades que ubicamos en los numerosos que anteceden llegue a comprender que el paso es menester darlo, tendrá que ser alguien que con talento y experiencia, ahondar en el esfuerzo, no le resulte novedad; que tenga un respeto y afecto muy particular por la gente, por las funciones, y sepa sin codicia y sin envidia estimular el mérito de los demás proscribiendo todas las formas de la egolatría; que sepa evitar los impulsos de la pasión sin confundir la revancha con la justicia; que conjure los malos entendidos, los falsos confidentes, la opinión irreflexiva, los barnizados con el mérito ajenos; que distinga sin trepidar entre lo real y lo imaginario, entre lo verdadero y lo enzañoso, entre lo transitorio y lo permanente; que reconozca la interdependencia de las relaciones humanas, la interacción de sus reacciones y establezca y ensanche caminos claros de comprensión para que transiten por él los comunes sentimientos; que resulte hábil para estimular la confianza en sí mismo y en los demás, acicateando constantemente, no los temores, sino por el contrario todo aquello que reduzca hasta su más mínima expresión aun las más naturales tiranteces; que no du-

de que la imposición de una conducta, sólo es respetada y acatada cuando el primero y principal impuesto, es quien la ordena; que no dude que se enseña no tanto lo que se conoce, sino lo que se es; y finalmente en la tarea que asume, vea el éxito de la misma, no en formar a quienes meramente le imiten, que ya es mucho, sino a quienes ampliamente le superen.

Sin un sentido superior del devenir ningún presente, en ninguna órbita, en ninguna época y en ningún lugar, podrá ser elevado y menos aún podrá siquiera hablarse de un futuro, con formas más humanas y más felices de vivir.

---

PUBLICACIONES DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION

(antiguo Instituto de Administración Pública)

Del N° 1 al 21.

(antiguo Instituto de Economía, Administración y Contabilidad de Haciendas Privadas)

Del N° 1 al 23.

INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN (desde julio de 1966)

N° 45 - El liderazgo a nivel directivo.  
Br. Jorge Costa Bielli. 1966.

N° 46 - Problemas de las exportaciones del Uruguay a la Zona Latinoamericana de Libre Comercio.  
Prof. Guido Serrano y Cra. Celina M. Leis. 1966.

N° 47 - Efectos financieros de la inflación en empresas inflacionarias.  
Cr. Alfredo Braun. 1966.

N° 48 - Juicio crítico acerca de la aplicación de los computadores a la organización de empresas.  
Cr. Roberto Méjigos Vitale. 1966.

N° 48 bis - La inversión privada extranjera en América Latina y en particular en la zona Latinoamericana de Libre Comercio.  
Prof. Guido Serrano y Br. Walter Pérez Decarolis. 1967.

N° 49 - La moral de trabajo y su relación con las funciones técnicas de personal.  
Cra. Sonia Bonilla y Marfa Angélica Rovella y Br. Raúl Fernández Tuneu. 1967.

N° 50 - Programación presupuestaria en el Gobierno Departamental de Montevideo.  
Cr. Roberto Méjigos Vitale. Cr. Carlos W. Maisonnave. 1967.

N° 51 - Guía para la confección de un manual de presupuestos por programa aplicables a los municipios.  
Cr. Roberto Méjigos Vitale. 1967.

- Nº 52 - Descripción de cargos docentes de Institutos de Investigación.  
Cra. Sonia Bonilla. Br. Raúl Fernández Tuneu. 1967.
- Nº 53 - Posibilidades de concertar Acuerdos de Complementación entre algunas industrias del Uruguay y el resto de la Zona.  
Cras. Doris Gómez, Lida Sgarbi, Yolanda Zunfín y el Br. Darío Saráchaga. 1968.
- Nº 54 - El proyecto de reforma administrativa y el nuevo ordenamiento institucional de 1967.  
Cr. Rubén Branda, Cra. Teresita Delgado de Puppo y Cr. Carlos Maisonnave. 1968.
- Nº 55 - Normas sobre el personal en la Administración Central.  
Cr. Rubén Branda. 1969.
- Nº 56 - El presupuesto por programas 1968-1972 en la Administración Central.  
Cra. Martha Amorín de Escuder. 1969.
- Nº 57 - Rendición de Cuentas del Presupuesto por Programas.  
Cra. Teresita Delgado de Puppo y Cr. Carlos W. Maisonnave. 1969.
- Nº 58 - Administración y Planificación del Crédito Bancario en el Uruguay.  
Cr. Walter Pérez Decarolis y Br. Julio A. Franco. 1969.
- Nº 59 - Financiamiento de exportaciones.  
Cra. Celina M. Leis. 1970.
- Nº 60 - Juicio Crítico de las Relaciones Humanas.  
Cras. Sonia Bonilla y Ma. A. Rovella y Br. Raúl Fernández Tuneu. 1970.
- Nº 61 - El método de casos en la enseñanza de la administración.  
Cr. Roberto Brezzo. 1971.
- Nº 62 - El reordenamiento de personal y su carrera administrativa.  
Prof. Cr. Romeo Maeso Sueiro. 1971.
- Nº 63 - Ordenanzas del Tribunal de Cuentas de la República. Recopilación.  
Cra. Martha Amorín de Escuder. 1972.
- Nº 64 - Estructura Funcional de la Empresa.  
Cr. Walter Pérez Decarolis. 1973.

Impreso en la División de  
Publicaciones y Ediciones  
de la Universidad de la  
República.

Depósito Legal N° 30471/75

