

PROCEDIMIENTOS PARA LA PREPARACION Y REALIZACION DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Ponencia general

por WILLIAM F. FINAN

Director Adjunto de *Management and Organisation*, y

ALAN L. DEAN

Analista (*)

SUMARIO: SECCION PRIMERA: DEFINICIONES Y LIMITES DE ESTE ESTUDIO. SECCION SEGUNDA: SIGNIFICACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.—SECCION TERCERA: REALIZACION DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS.—SECCION CUARTA: PROCEDIMIENTOS ESPECIFICOS PARA LA PREPARACION Y REALIZACION DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS. A. *Procedimientos principalmente utilizados por los Departamentos y Ministerios.*—1. Formación de personal especializado en organización («management staff»).—2. Encuestas y estudios realizados por los servicios de organización y métodos, servicios de personal o funcionarios especializados en organización dentro de un organismo.—3. Conferencias sobre organización dadas por los funcionarios dirigentes del Departamento.—4. Encuestas y estudios mediante una comisión del Departamento.—5. Reclutamiento, formación y perfeccionamiento de un cuadro de funcionarios competentes.—Estímulo sistemático de los mandos subalternos y de los empleados en la mejora de la organización.—7. Asistencia técnica de elementos ajenos al organismo.—B. *Procedimientos utilizados por los organismos centrales especializados en organización.*—1. Preparación y distribución de manuales y normas.—2. Dirección y estímulo en la formación en materia de organización.—3. Organización de encuestas e inspecciones.—4. Asistencia permanente a los Departamentos o Ministerios más reducidos.—5. Crítica del presupuesto anual como medio de estimular las reformas administrativas.—6. Exigencia de informes periódicos sobre las mejoras de la organización.—7. Consultas y recomendaciones al Jefe del Ejecutivo o al Gabinete.—8. Examen de proyectos de Ley.—C. *Procedimientos utilizados por los Presidentes, Primeros Ministros y Gabinetes, en la preparación y realización de las reformas administrativas.*—1. Establecimiento, fortalecimiento y utilización de los organismos centrales especializados en organización.—2. Establecimiento de comisiones especiales de altos funcionarios del Gobierno.—3. Utilización de fondos especiales para la mejora de la organización.—4. Ejercicio del poder de acordar reformas administrativas.—D. *Procedimientos empleados por el cuerpo legislativo o por organismos dependientes de él.*—1. Examen de la administración durante la preparación del presupuesto.—2. Examen de las repercusiones administrativas de los proyectos de ley.—3. Aprobación de leyes que introducen cambios en la organización o en los métodos de la administración.—4. Procedimientos de veto legislativo.—5. Comisiones permanentes de actividades administrativas.—6. Comisiones especiales de encuesta.—7. Ruegos y preguntas en la Cámara.—8. Interpelaciones y mociones de censura.—E. *Procedimientos de utiliza-*

(*) Ambos del *Bureau of the Budget, Executive Office*, del Presidente de los Estados Unidos.

ción de especialistas ajenos a la Administración.—1. Empleo de asesores.—2. Utilización de empresas especializadas en organización.—3. Utilización de las Universidades y otras organizaciones no lucrativas.—4. Establecimiento de comisiones integradas parcial o totalmente por personas ajenas al Gobierno.—5. Visitas de los funcionarios a otros países.—6. Asistencia técnica de administración pública.—F. *Procedimientos utilizables por organizaciones no oficiales y por el público.*—1. Estudios realizados por asociaciones privadas.—2. Asociaciones cívicas en favor de la realización de las propuestas de una comisión.—3. Formación e investigación en las Universidades.—4. Deliberaciones por parte de asociaciones especializadas.—5. Acción de fundaciones privadas.—6. Actuación de los Sindicatos de funcionarios públicos.—7. Publicidad, críticas y apoyo en la prensa.

SECCION PRIMERA.—DEFINICIONES Y LIMITES DE ESTE ESTUDIO

A. Este trabajo tiene por objeto el proceso de la reforma administrativa y los recursos específicos, técnicas, sistemas y procedimientos mediante los cuales los Gobiernos nacionales o federales concretan, preparan, apoyan o llevan a efecto mejoras en la Administración o aparato administrativo. La palabra «procedimiento», pues, tal como figura en el título, debe ser entendida de forma que abarque todas las medidas que conduzcan a las reformas administrativas de que se trata seguidamente.

B. Según acaba de ser utilizada, la expresión «reforma administrativa» se aplica a las mejoras del aparato administrativo, desde las fundamentales de su estructura hasta las relativamente menores en los métodos de trabajo de un Departamento o un Ministerio. Esta extensión del tema objeto de la Ponencia se debe a nuestra creencia de que en un determinado Gobierno pueden contribuir al progreso de la Administración tanto los reajustes relativamente pequeños y poco notorios en la organización y métodos como las reformas más drásticas y generales.

C. Se ha intentado incluir todos los procedimientos directamente relacionados con la preparación, apoyo o realización de reformas administrativas que se han podido identificar. Debe comprenderse, sin embargo, que ha sido imposible examinar todas las técnicas, acontecimientos o actividades que pueden influir indirectamente en la organización y funcionamiento de los órganos ejecutivos del Gobierno. Es también perfectamente posible que hayamos omitido procedimientos dignos de ser tratados aquí porque no se haya fijado en ellos la atención de los autores.

D. Los procedimientos aquí recogidos y los comentarios sobre su utilización han sido extraídos de experiencias de todos los Gobiernos de los que hemos podido obtener información bastante reciente.

E. El empleo de Comisiones para preparar y realizar reformas administrativas será estudiado en otro texto elaborado por un ponente español.

SECCION SEGUNDA.—SIGNIFICACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

A. El increíble ritmo de progreso técnico, los rápidos adelantos en la industrialización, los cambios en la situación de países sujetos antes en todo o en parte al control de otros Gobiernos, y el aumento del número y complejidad de las actividades gubernamentales, han impuesto esfuerzos extraordinarios al aparato administrativo tradicional en el mundo entero. El resultado ha sido un interés creciente por los medios de modernizar la Administración pública y de elevar su eficiencia a un nivel capaz de hacer frente a las necesidades actuales y a las previsibles.

B. El objetivo primordial de la reforma administrativa es desarrollar y llevar a efecto cualquier cambio que sea preciso para posibilitar a los órganos administrativos de un Gobierno la ejecución de las directrices políticas de una manera efectiva y responsable. No sería suficiente la promulgación de leyes que tendieran a satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad, pues estas necesidades sólo serían satisfechas si el aparato administrativo estuviera en condiciones de asegurar una ejecución rápida y eficaz de tales leyes. En definitiva, las mejoras de la Administración tienden a hacer posible que las intenciones del Gobierno se traduzcan en hechos, lo cual contribuye también a que se obtenga el máximum de beneficios de los fondos de que el Gobierno dispone para un fin público determinado.

SECCION TERCERA.—REALIZACION DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS

A. Los procedimientos examinados a continuación pueden ser aplicados de muy diferentes maneras por cada Gobierno; todos no serán igualmente eficaces, y algunos ni aún apropiados, para todos los países. Las diferencias de extensión, formas de gobierno, tradición, psicología de la población, disponibilidad o no de un personal adiestrado y otros muchos factores, pueden ser decisivos para determinar si conviene o no ensayar un determinado procedimiento. Por ello debe entenderse que estos procedimientos no se presentan como un catálogo de medidas para ser adoptadas por cualquier nación que quiera mejorar su Administración pública; se trata más bien de un inventario fundado en la experiencia de muchos Gobiernos. Deseamos y esperamos que el debate sobre los distintos procedimientos mencionados en este inventario podrá indicar su valor respectivo en dife-

rentes situaciones. Es de esperar también que una consideración reflexiva de lo que los distintos países han hecho en materia de procedimientos de reforma administrativa llevará a otros países a adoptar aquellos sistemas que merezcan seleccionarse por su éxito.

B. Aun cuando se estime que un procedimiento determinado puede ser adoptado con provecho por otro país su aplicación debe realizarse teniendo en cuenta la situación específica de éste. Si un Gobierno en sus propósitos de mejorar la Administración necesita un organismo central especializado en organización (*central management unit*), éste sólo será eficaz si se inserta en la estructura existente de forma que ocupe un punto clave respecto al curso de los asuntos administrativos. Si un país designa a una comisión para que realice un estudio o una encuesta tendrá que darle una posición oficial, una organización y una misión que sean razonablemente compatibles con los hábitos locales. Medidas que obtendrían pleno éxito si se adaptaran como es debido a un clima administrativo nuevo podrían quedar frustradas si se trasplantaran sin tener en cuenta las circunstancias especiales bajo las cuales operará en un medio nacional diferente.

C. El hecho de que un procedimiento para mejorar la Administración sea hoy inoperante en un país dado, no significa necesariamente que no pueda ser eficaz en el futuro. La adopción de una medida de utilidad inmediata puede ser ocasión de cambios en la formación, actitud o hábitos de los funcionarios gubernamentales o en el público que pueden abrir camino a otras medidas deseables. El progreso que conduce a una mejor organización es con frecuencia desesperanzadoramente lento, pero la voluntad de construir sobre los elementos de que se dispone, y el esfuerzo constante por algo mejor, producirá a largo plazo una mejora duradera en la Administración pública.

D. La reforma administrativa es un proceso continuo, y sólo reconociendo este hecho se pueden esperar mejoras reales y duraderas. Esto no obstante, algunas de las medidas examinadas a continuación están destinadas a ser aplicadas en períodos cortos de esfuerzo intensivo. Otras, tales como las comisiones mixtas encargadas de un análisis completo del aparato administrativo, son más eficaces si se emplean en contadas ocasiones. Si embargo, los conocimientos del hombre progresan a tal ritmo y las condiciones bajo las cuales tiene lugar la acción administrativa cambian tan rápidamente que un Gobierno que abandone el cuidado constante de la reforma puede pronto observar una decadencia en el rendimiento de su organización. Por esta razón deben destacarse los procedimientos que proporcionen a los dirigentes responsables un apoyo permanente en su preocupación por la mejora de la Administración. A su vez estos dirigentes tienen

que darse cuenta de que esforzarse por una organización y unos métodos mejores es parte necesaria e integrante de la tarea de todo administrador que quiera ser útil a su Gobierno.

SECCION CUARTA.—PROCEDIMIENTOS ESPECIFICOS PARA LA PREPARACION Y REALIZACION DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Antes de entrar en el examen de los procedimientos específicos para efectuar reformas administrativas, debe observarse que en todo Gobierno la calidad de la Administración dependerá en último término de la competencia en organización que se manifieste allí donde el trabajo es realmente umplido, es decir, dentro de cada Ministerio o Departamento (1). Todos los esfuerzos para desarrollar y realizar mejoras en la organización fallarán si los Jefes de los Departamentos y sus Jefes de Servicio principales (2) carecen de la voluntad o de la capacidad de desarrollar competentemente los programas que se les confían. Por esta razón conviene primero examinar qué pueden hacer por sí mismos los Departamentos y Ministerios; sólo después procederá considerar el valor que quepa asignar a los procedimientos elaborados fuera de estos organismos activos (3) según el efecto que dentro de éstos puedan producir.

1. PROCEDIMIENTOS PRINCIPALMENTE UTILIZADOS POR LOS DEPARTAMENTOS Y MINISTERIOS

Formación de personal especializado en organización (management staff).

Si el Departamento o el Ministerio tiene un número de empleados y de actividades suficientemente amplio, la formación de personal competente y especializado en organización (4) y la utilización completa de su capa-

(1) Se emplea aquí la expresión «Departamento» o «Ministerio» para indicar toda subdivisión en la rama administrativa de un Gobierno que es dirigida por un Ministro, secretario u otra autoridad responsable directamente ante el Gabinete o el Jefe del Ejecutivo.

(2) La expresión «servicio» se usa en el sentido de las principales subdivisiones de un Departamento o Ministerio.

(3) «Organismo» se utiliza como sinónimo de Departamento o Ministerio.

(4) Por «personal especializado en organización» (*management staff*) debe entenderse aquel personal que individual o colectivamente cuenta entre sus responsabilidades la de asistencia al Ministro o Jefe del Departamento para conseguir la mejor utilización de sus recursos en el conjunto del Departamento respectivo. El personal de organización métodos de un Ministerio es un ejemplo típico.

ciudad técnica es un paso esencial para un intento sistemático de mejora la Administración. La carga principal de proyectar y proponer reforma administrativas es llevada normalmente por los servicios de organización y métodos, de personal y del presupuesto. Si el Departamento o Ministerio es de poca amplitud bastará con una especialización menor; aun en este caso, sin embargo, siempre será posible al Jefe del Departamento o Ministro encomendar a uno o más funcionarios permanentes la tarea de asistirle en la mejora de la organización de su propio Departamento. Apenas será necesario señalar que el personal de organización del organismo, por competente o extenso que sea, sólo será realmente útil cuando ayude al Ministro o al Jefe del Departamento a ejercer su propia autoridad más eficazmente. Por otra parte, este personal debe gozar de la confianza de los dirigentes del organismo, si se quiere que sus fórmulas y recomendaciones se traduzcan en reformas tangibles.

2. *Encuestas y estudios realizados por los servicios de organización y métodos, servicios de personal o funcionarios especializados en organización dentro de un organismo.*

Encuestas y estudios constituyen los procedimientos principales a través de los cuales el personal especializado en organización de un organismo reúne datos relativos a la organización existente y a los métodos con que el trabajo es realizado. Estas encuestas localizan los problemas y sugieren las medidas más apropiadas para resolverlos. Las observaciones escritas u orales y las recomendaciones de las personas que realizan la encuesta pueden luego ser llevadas a cabo hasta donde el jefe del organismo y sus jefes de servicios determinen que es deseable. El personal especializado en organización del Departamento necesita una gran competencia para destacar los hechos relevantes, formular recomendaciones factibles y convencer a los dirigentes del organismo de la importancia de las reformas propuestas.

3. *Conferencias sobre organización dadas por los funcionarios dirigentes del Departamento.*

En varios países han obtenido éxito conferencias en las cuales el Ministro o el más alto de los funcionarios permanentes recoge problemas generales de organización y los somete al examen de los principales funcionarios del Departamento. Estas sesiones sirven para hacer patente ante los Jefes de servicios el interés del Ministro en mejorar la Administración, y proporcionan a éste una oportunidad de escuchar las sugerencias y observar las reacciones de los funcionarios que son directamente responsables de llevar a cabo el trabajo del organismo. Para que

estas conferencias sean verdaderamente eficaces deben ir precedidas de la preparación cuidadosa del temario y de la reunión de datos suficientes que permitan un debate documentado.

4. *Encuestas y estudios mediante una comisión del Departamento.*

Un Ministro o un Jefe de Departamento puede constituir una comisión dentro de su organismo con los funcionarios superiores y encargarla del estudio de un problema que juzgue interesante. Esta comisión puede utilizar el personal del organismo especializado en organización para recoger datos y ayudar al análisis de los hechos. Si el Departamento no dispone de tal personal, o el Jefe del Departamento o Ministro desea que el trabajo sea realizado sólo por la comisión, los miembros de ésta pueden reunir personalmente los datos requeridos para una comprensión del problema. Este método implicaría, desde luego, que la comisión incluyera personas competentes en el análisis de la organización, y puede recurrirse a él cuando la gravedad o delicadeza de un problema sea tal que el Ministro o el Jefe del Departamento prefiera que sean los funcionarios superiores y experimentados los que formulen la solución. Conviene tener cuidado de escoger como miembros a quienes no tengan otras obligaciones tan absorbentes que les impidan prestar la atención debida a su tarea dentro de la comisión. Si no se utilizan con oportunidad en proyectos, a los que convenga este procedimiento, las comisiones de esta clase pueden no lograr el acuerdo, o también en un esfuerzo por conseguir la unanimidad, cabe que propongan compromisos inadecuados para salvar la situación.

5. *Reclutamiento, formación y perfeccionamiento de un cuadro de funcionarios competentes.*

El Jefe de un organismo es responsable, normalmente, de la selección de sus agentes (dentro de los límites del régimen de funcionarios de aplicación en cada caso), de la asignación de sus deberes específicos, de proporcionarles un sistema de perfeccionamiento y posibilidades de ascenso tanto para su estímulo como para situar a cada uno según su capacidad. Si el Ministro o Jefe del Departamento utiliza inteligentemente estos poderes sobre el personal de su organismo puede elevar el nivel de la productividad, retener a los buenos agentes y despertar en ellos la atención hacia los criterios y objetivos que conducen a una buena administración.

6. *Estímulo sistemático de los mandos subalternos y de los empleados en la mejora de la organización.*

El Jefe del organismo cuenta con muchos medios para utilizar los conocimientos y recursos de los mandos subalternos y aun de los últimos empleados a fin de precisar las mejoras que se pueden realizar en los métodos, en el material o en los procedimientos. Los mandos subalternos representan el nivel de la organización más próximo al punto donde se reali-

za el trabajo de un organismo, y hay que hacerles sentir, por ello, que comparten con los funcionarios superiores la responsabilidad de hacer todo lo que les sea posible para mejorar la organización dentro de su propio sector. El sistema de sugestión, que consiste en estimular las iniciativas que sobre mejoras técnicas y administrativas puedan elevar los mandos subalternos y aun los simples empleados mediante premios económicos u otra forma especial de reconocimiento, ha logrado éxito en algunas naciones. Si tales sugerencias son apreciadas en todo su valor por los dirigentes, los empleados responderán con un buen número de proposiciones seriamente reflexionadas. Las reuniones con los mandos subalternos, empleados o representantes de éstos, para discutir problemas de la organización pueden también suscitar sugerencias interesantes y hacer que el personal del organismo sienta que comparte la responsabilidad de la mejora de la Administración. Finalmente, un método que se ha utilizado también para dar a los empleados una especial conciencia de las oportunidades de racionalizar y mejorar sus métodos de trabajo tradicionales ha sido enseñarles la simplificación de una tarea singular entre todas las que son propias del organismo de que se trate.

7.4 *Asistencia técnica de elementos ajenos al organismo.*

Un dirigente competente sabe cuándo necesita ayuda. Puede buscar esta ayuda en otro Departamento o Ministerio, en un organismo central de organización, en los ciudadanos dispuestos a poner a su servicio graciosamente sus conocimientos, en técnicos o en empresas especializadas en organización. Estas posibilidades serán examinadas más ampliamente en otra parte de este texto.

CUESTIONES :

1. ¿En qué medida se puede esperar que un Ministerio o no Departamento realice individualmente mejoras en la Administración?
2. ¿Qué puede hacer el Jefe de un Departamento o Ministerio para asegurar que las reformas administrativas reciban atención y apoyo continuos?
3. ¿Cómo se puede obtener la ayuda de los empleados y mandos subalternos de un organismo en los esfuerzos de mejora de la Administración?
4. ¿Bajo qué circunstancias se justifica que un Ministerio o Departamento constituya un personal propio especializado en organización y cómo debe localizarse dentro del organismo?

B. PROCEDIMIENTOS UTILIZADOS POR LOS ORGANISMOS CENTRALES ESPECIALIZADOS EN ORGANIZACION

Un organismo central especializado en organización (*central management unit*), según se utiliza aquí esta expresión, es un organismo esta-

blecido para ayudar al Jefe del Ejecutivo (5) a conseguir una Administración eficaz, económica y responsable, en todo el gobierno o en una parte importante de él. Para que un organismo de esta naturaleza obtenga los mejores resultados debe estar situado en la estructura organizativa lo más cerca posible del Presidente o Primer Ministro. Se han obtenido también resultados satisfactorios colocando los organismos centrales especializados en organización en un Ministerio o Departamento particular que goce de una amplia influencia en los asuntos administrativos dentro del Gobierno; en cambio, podrían ser fatalmente obstaculizados si se les colocara en un Ministerio que no se interese por la Administración general del Gobierno o en relación lejana con el Jefe del Ejecutivo. En cualquier caso la influencia y eficacia de un organismo central de este tipo depende en gran medida de hasta qué punto se presume que hablará en nombre, o con el consentimiento y la aprobación, de las autoridades más altas del Ejecutivo.

Las relaciones entre un organismo central especializado en organización y el Jefe del Ejecutivo deben ser análogas a las que con su Ministro tiene un organismo de la misma especialidad situado en un Departamento. Así pues un organismo central especializado en organización debe preocuparse principalmente de los problemas de organización y gestión cuya aplicación sea general a toda la Administración y que no pueden, por ello, ser resueltos por cada Departamento individualmente. Esto no excluye ciertos tipos de ayuda a los organismos particulares para resolver problemas administrativos internos, pero cuando actúan de este modo deben limitar su ayuda a suplementar los esfuerzos del personal del Departamento. Debe tenerse un especial cuidado en no usurpar o socavar la autoridad de los Ministros sobre sus Departamentos.

1. *Preparación y distribución de manuales y normas.*

Un organismo central especializado en organización puede comúnmente reunir un personal más numeroso y diverso que un solo Departamento o Ministerio. Además su personal gozará sobre el de éstos de la ventaja de una visión general de toda la Administración y de un conocimiento de las necesidades, problemas y experiencias comunes a muchos Departamentos. Les es posible, por eso, fácilmente tomar en cuenta las mejores prácticas administrativas para la preparación de textos, manuales, guías, criterios, procedimientos, normas de productividad y otros materiales auxiliares en cuestiones de organización. Estos manuales y normas, una vez preparados, se pueden reproducir en gran número y distribuir por toda la Administración. En la mayoría de los casos, estos textos sirven simplemente para informar a los funcionarios del Departamento de las buenas prácticas e incitar a la introducción de métodos mejores. En algunos casos,

(5) «Jefe del Ejecutivo» quiere decir aquí el Presidente en los sistemas presidencialistas y el Gabinete (o Consejo de Ministros) en los sistemas parlamentarios.

sin embargo, el Jefe del Ejecutivo o del Gabinete puede aprobar la obligatoriedad de normas o procedimientos experimentados y particularmente importantes.

2. *Dirección y estímulo en la formación en materia de organización.*

Los organismos centrales especializados en organización pueden contribuir en gran medida el aumento de la competencia y conocimientos de los funcionarios y personal ministerial especializado montando cursos especiales de formación. Esta formación puede ser en Administración general o en materias relativamente limitadas, como la administración presupuestaria, la simplificación del trabajo, la clasificación de funciones o la organización de compras o material. En algunos países se han establecido centros de formación de funcionarios o Escuelas de administración pública bajo el patronato del Gobierno para adiestrar al personal burocrático en Administración y en la gestión de grandes organizaciones. Un organismo central especializado en organización puede fácilmente multiplicar el efecto de sus actividades formativas preparando directamente a funcionarios ministeriales para que sirvan de instructores en sus Departamentos a su retorno a ellos.

3. *Organización de encuestas e inspecciones.*

Los organismos centrales especializados en organización promueven frecuentemente mejoras de la Administración mediante encuestas o inspecciones en los Departamentos. Estas encuestas pueden ser sobre organización, métodos de trabajo, utilización del personal, organización del espacio y del material o sobre cualquier otro aspecto de la Administración. En algunos casos las inspecciones se efectúan según cuestionarios elaborados por los organismos centrales de organización; en otros casos se pueden realizar a petición de Departamentos que necesitan ayuda para solucionar problemas que ellos no están preparados para resolver. Con frecuencia se incluye en estos equipos de encuesta al personal del Departamento y el proyecto es llevado a cabo como empresa conjunta.

Pocos aspectos de la tarea de estos organismos especializados en organización requieren más competencia que la dirección satisfactoria de las encuestas e inspecciones. En poco tiempo hay que reunir los hechos relevantes, identificar la naturaleza del problema, formular soluciones factibles y convencer a los dirigentes responsables de la necesidad de iniciar las reformas sugeridas. El fracaso en cualquier punto de esta serie de hechos puede convertir el proyecto en una pérdida de tiempo en el mejor de los casos, y en una causa de controversia y disociación en el peor.

Según los informes de varios países las recomendaciones que han de resultar de las encuestas tienen más posibilidades de ser aceptadas si los funcionarios dirigentes a quienes compete llevarlas a efecto han sido informados y consultados periódicamente en el curso de la encuesta misma.

Esta información les permite reaccionar ante los datos descubiertos y las conclusiones proyectadas y ayuda a crear en ellos el convencimiento de la necesidad de llevar a cabo las proposiciones finales aun antes de su formulación. Sólo el funcionario que no ha tenido la oportunidad de comprender las razones de estas conclusiones o que no se ha acostumbrado a la idea de que se deben introducir cambios en la organización de su servicio, suele reaccionar adversamente a las propuestas de un equipo de encuesta.

4. *Asistencia permanente a los Departamentos o Ministerios más reducidos.*

En algunos países los organismos centrales especializados en organización proporcionan asistencia permanente a los Departamentos y Ministerios más reducidos, para evitar que éstos se vean en la necesidad de emplear un personal especializado propio. Por ejemplo, el servicio de organización y métodos (O & M) puede dirigir encuestas y estudios especiales para un grupo de Ministerios según acuerdos que se establezcan con los mismos. El resultado feliz de esa relación entre un organismo central de organización y un Departamento depende de la competencia y conocimientos de aquél así como de la disposición de los funcionarios del Departamento para aprovechar la asistencia prestada.

5. *Crítica del presupuesto anual como medio de estimular las reformas administrativas.*

Según las prácticas tradicionales del proceso presupuestario, cada Departamento o Ministerio tiene que someter su cálculo de gastos a intervalos regulares (normalmente anuales) a un organismo central del presupuesto. Este analiza si ese cálculo es razonable antes de recomendar su aprobación por el Jefe del Ejecutivo o por el Gabinete. Es natural que este examen del presupuesto comprenda una investigación sobre los resultados que ha producido el empleo de los fondos públicos. En algunos países las encuestas e informaciones sobre la preparación del presupuesto incluyen una consideración específica de la organización, métodos, procedimientos y productividad. En el curso de esta encuesta se incita y estimula a los funcionarios dirigentes del Departamento a que fijen especialmente su atención en las zonas de obstrucción, sectores de rendimiento deficiente y procedimientos defectuosos. De esta manera, el proceso presupuestario anual contribuye a que los dirigentes del Departamento conozcan la necesidad de mejorar ciertos aspectos de la administración de sus organismos.

6. *Exigencia de informes periódicos sobre las mejoras de la organización.*

Se ha hecho la experiencia de exigir a cada Departamento o Ministerio un informe periódico sobre los problemas administrativos que han encontrado y las medidas adoptadas para resolverlos. Estos informes son después estudiados por el organismo central de organización correspondiente, que

los utiliza tanto para su información como para guía en sus relaciones con aquellos organismos. El propósito fundamental de estos informes periódicos no es, sin embargo, proporcionar información a estos organismos que se ocupan de la calidad de la administración general del Gobierno; lo que primordialmente se pretende es obligar a los Jefes de los Departamentos o a los Ministros y a sus ayudantes a informarse sistemáticamente de los problemas de la organización de sus centros y a abordar su resolución una vez que son localizados. El peligro está en que estos informes sobre las reformas de la organización puedan convertirse en superficiales y rutinarios, contribuyendo así muy poco a la información de los organismos centrales de organización y a la mejora de la Administración de los Departamentos informantes.

7. *Consultas y recomendaciones al Jefe del Ejecutivo o al Gabinete.*

A los organismos centrales especializados en organización corresponde un papel primordial en la labor de aconsejar al Jefe del Ejecutivo o al Gabinete en asuntos relacionados con la Administración. Las proposiciones de nuevos programas, la transferencia de funciones de un organismo a otro o la unificación de organismos existentes son hechos que pueden producir efectos de gran alcance en la organización o métodos de la actuación del Gobierno. Por ello no deben ser ordenados o iniciados por el Gobierno hasta que se hayan analizado todas las repercusiones administrativas por los funcionarios del organismo central y éstos hayan informado sobre ellas. A través de un consejo rápido y experto y de la asistencia técnica en los asuntos que interesan al Gobierno, los organismos centrales de organización pueden contribuir a asegurar el mantenimiento de una estructura y de un clima administrativos básicamente sanos.

8. *Examen de proyectos de ley.*

En algunos países los organismos centrales de organización contribuyen de modo importante a la mejora de la Administración examinando lo relativo a la organización y otros aspectos administrativos de la legislación en su fase de proyecto, bien cuando se elabora por el Ejecutivo, bien cuando está ya sometido al Legislativo. Tal examen hace posible proponer mejoras deseables antes de que la medida proyectada llegue a ser ley. Este tipo de asistencia técnica para el perfeccionamiento de la legislación puede convertirse, en ciertas circunstancias, en una de las responsabilidades más rigurosas y absorbentes del organismo central de organización.

CUESTIONES :

1. ¿De qué modo pueden ayudar más eficazmente los organismos centrales de organización a los Departamentos o Ministerios a mejorar su Administración? ¿Qué tipos de proyectos han producido resultados más constructivos?
2. ¿Cómo pueden los organismos centrales de organización ayudar al

Jefe del Ejecutivo o al Gabinete a conseguir y mantener una estructura favorable a la buena administración?

3. ¿Qué tipos de organismos centrales de organización se necesitan y donde deberán localizarse dentro del Gobierno?

C. PROCEDIMIENTOS UTILIZADOS POR LOS PRESIDENTES, PRIMEROS MINISTROS Y GABINETES EN LA PREPARACION Y REALIZACION DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Antes de tratar de los procedimientos específicos de que disponen los Jefes del Ejecutivo de los Gobiernos para promover la reforma administrativa, tiene gran importancia observar la gran influencia que estos Jefes pueden ejercer en virtud de sus amplios poderes y del prestigio de sus funciones. Cabe que hagan un uso de estas funciones de tal modo que creen un clima altamente favorable a las mejoras de la Administración; igualmente pueden, de modo deliberado o por negligencia, dar la impresión de que ésta es una cuestión que tiene poco interés para el Gobierno.

El hecho de que los grandes problemas del Estado giren alrededor de la política y la legislación hace que exista una tendencia natural del Jefe del Ejecutivo a consagrar su mayor atención a estas materias. Esto no es deplorable necesariamente, porque en la naturaleza de las cosas está que la política deba preceder a la consideración instrumental de los medios para administrarla; el peligro radica en dejar absorber toda la vida de un Gobierno o el mandato de un Presidente por las demandas de la política de tal modo que se de lugar a un descuido dañoso de la organización y de los procedimientos administrativos del Gobierno. Por esta razón, se debe incitar a los Jefes del Ejecutivo a que recuerden que su deber consiste no sólo en proporcionar dirección al cuerpo legislativo, sino también en asegurar una administración fiel y eficaz de las leyes.

Los Jefes del Ejecutivo pueden estimular la creación de un clima en el cual surja la reforma administrativa simplemente haciendo patente que los Ministros han de ser juzgados, al menos en gran medida, por la cualidad de la Administración de sus Departamentos. Los Ministros que estén dispuestos a estudiar la organización de sus organismos y a llevar a cabo una reorganización y simplificación de su funcionamiento, deberían recibir un reconocimiento especial. Además, deben proporcionárseles medios para realizar las reformas que juzguen deseables. Todo esto requiere que se les otorgue amplios poderes delegados sobre la organización interna y los métodos de trabajo de sus Departamentos y que les sea prestada una especial asistencia tanto en personal como en los fondos precisos para realizar una efectiva mejora en el funcionamiento del organismo que dirigen.

1. *Establecimiento, fortalecimiento y utilización de los organismos centrales especializados en organización.*

Para un Gobierno que quiera alcanzar y mantener un alto nivel de eficacia administrativa es generalmente esencial la creación de organismos centrales especializados en organización del tipo examinado más atrás, sección IV-B, para que ayuden al Presidente o al Gabinete en los problemas administrativos y de organización que afectan a todo el Gobierno. Sin embargo, en la mayoría de los países estos organismos son de creación relativamente reciente y con frecuencia no producen los resultados que sería preciso. Queda todavía mucho por hacer a los Jefes del Ejecutivo de los Gobiernos en favor del establecimiento o fortalecimiento de estos organismos centrales especializados en organización para ayudarles a desempeñar sus funciones administrativas. El progreso en este sentido se facilitará en cuanto se infunda a los Jefes del Ejecutivo y a los Gobiernos una más perfecta comprensión del modo de utilizar los organismos de organización en cuanto a la reforma administrativa.

2. *Establecimiento de comisiones especiales de altos funcionarios del Gobierno.*

Varios países han utilizado comisiones de altos funcionarios del Gobierno, ocasionalmente de los mismos Ministros pero con más frecuencia de funcionarios permanentes de alto nivel, para estudiar problemas específicos de importancia sobre organización o administración. Este sistema se puede utilizar cuando los problemas son de tan amplias consecuencias o tan violentas que requieran una dirección del más alto rango; en otros casos se ha observado también que los funcionarios de gran experiencia pueden dar más prestigio e ímpetu a las campañas de mejora de la administración que los especialistas de los diversos organismos de organización. Con frecuencia la aportación de datos para su manejo por estos grupos es realizada en gran parte por el personal permanente de organización y métodos o de los servicios de personal o del presupuesto.

Existe casi la evidencia de que las comisiones de este tipo funcionan con más éxito en los sistemas parlamentarios, en que el Gabinete es responsable colectivamente de la calidad de la Administración, que en los sistemas presidenciales; en estos últimos es frecuente la tendencia de los dirigentes a reducirse a los problemas de sus propios organismos que les exigen gran atención, confiándose a comisiones interministeriales la resolución de los problemas difíciles de organización o administración.

3. *Utilización de fondos especiales para la mejora de la organización.*

Tanto los organismos centrales de organización como los propios de Departamentos o Ministerios están dotados económicamente para atender la carga del trabajo normal. Cuando surgen problemas especiales que dan lugar a esfuerzos extraordinarios de trabajo puede resultar difícil en-

contrar el dinero requerido para sufragar los gastos de los mismos. Un sistema de hacer frente a esta situación es el establecimiento de créditos especiales para la mejora de la organización, de los que se puede disponer cuando surge su necesidad. Estos créditos permiten el reclutamiento temporal de técnicos analistas, la utilización de asesores y de empresas especializadas en organización, y en general todo género de medidas extraordinarias, que no podrían utilizarse si no existiese la disponibilidad de fondos suplementarios. La dotación de estos créditos y su mantenimiento debe ser procurada comunmente por el Jefe del Ejecutivo o del Gabinete, aunque las consignaciones puedan ser luego administradas por el organismo del presupuesto o por el de la organización y métodos.

4. *Ejercicio del poder de acordar reformas administrativas.*

En una medida que varía ampliamente según las tradiciones y las formas de Gobierno de los diversos países, el Consejo de Ministros o el Presidente está autorizado por la ley para acordar una reorganización, la adopción de procedimientos uniformes u otras medidas dirigidas a mejorar la administración. Dado que los cuerpos legislativos no tienen normalmente la formación necesaria para prescribir reformas administrativas y las disposiciones legales resultan demasiado rígidas para las necesidades de una organización eficaz, es deseable que el Ejecutivo goce en estas materias de una autoridad tan grande como permitan las tradiciones y el modo de actuar de la forma de gobierno. Es evidente que el valor de esta autoridad dependerá de la disposición del Jefe del Ejecutivo para hacer uso de ella y de la calidad del trabajo del personal especializado que precede al acuerdo de cada medida.

CUESTIONES :

1. ¿Cuál es la mejor manera de que el Presidente, el Primer Ministro o el Gabinete dirijan la reforma de la Administración?
2. ¿Qué tipos de problemas relacionados con la reforma administrativa deben ser considerados por el Presidente, el Gabinete o el Primer Ministro?
3. ¿De qué modo puede obtener el Jefe del Ejecutivo los máximos beneficios del organismo central de organización?
4. ¿Cuáles son las ventajas y limitaciones de las comisiones de funcionarios del Gobierno, como instrumentos para la promoción de reformas administrativas?

D. PROCEDIMIENTOS EMPLEADOS POR EL CUERPO LEGISLATIVO O POR ORGANISMOS DEPENDIENTES DE EL

1. *Examen de la Administración durante la preparación del presupuesto.*

Uno de los más efectivos controles legislativos de la Administración es el poder de proporcionar o negar fondos. En ocasiones los cuerpos legis-

lativos se interesan por la calidad de la Administración en el curso de la elaboración del presupuesto. Si la conclusión de este examen es que se solicita más dinero del que se requería introduciendo mejoras en la organización o en los métodos de trabajo, los fondos para la atención de que se trate pueden ser reducidos en consecuencia. En algunos casos, el cuerpo legislativo puede limitarse a expresar su desagrado y no es raro que estas advertencias tengan una profunda influencia sobre los dirigentes administrativos. De este modo, un cuerpo legislativo atento y perseverante puede ser una de las fuerzas más poderosas para mover al Gobierno a considerar la mejora de la organización como parte integrante de la administración del presupuesto.

2. *Exámen de las repercusiones administrativas de los proyectos de ley.*

Los proyectos o proposiciones de ley, especialmente cuando implican nuevos programas o actividades, ocasionan con frecuencia importantes problemas administrativos. Es corriente que un proyecto de ley especifique la organización para llevar a cabo un programa nuevo y la correspondiente distribución de funcionarios y poderes; el cuerpo legislativo puede aumentar o disminuir la efectividad y economía de la administración respectiva según el modo de acoger tales proyectos de ley. Así como el cuerpo legislativo debe asegurarse de que los proyectos sean factibles, se aconseja normalmente en cambio que evite establecer en preceptos legales inflexibles los detalles organizativos o administrativos sobre los cuales debe reconocer libertad a las autoridades administrativas para variarlos a la luz de su experiencia cotidiana.

3. *Aprobación de leyes que introducen cambios en la organización o en los métodos de la Administración.*

Un cuerpo legislativo puede acordar, si lo juzga oportuno, la legislación que considere conveniente para la mejora o modificación de la organización en los países gran parte de las reformas administrativas más importantes se han fundado en leyes acordadas por el proceso legislativo normal; estas leyes han sido ordinariamente propuestas por el Gobierno o con su aquiescencia, pero ello no disminuye el papel decisivo del cuerpo legislativo en su adopción. En la mayoría de los países parlamentarios, sin embargo, el cuerpo legislativo rara vez promulga leyes que modifiquen la Administración sin la propuesta del Gobierno.

4. *Procedimientos de veto legislativo.*

Aunque en algunos países el cuerpo legislativo reconozca que no está en condiciones de disponer los detalles de la organización, que son mejor resueltos por el Jefe del Ejecutivo o por el Gabinete, no por ello suele abandonar todo control sobre la Administración. Una solución a este dilema es la concesión del poder de iniciativa al Jefe del Ejecutivo o al Gabinete,

mientras el cuerpo legislativo retiene sólo la facultad de desaprobación. Según este procedimiento, el Jefe del Ejecutivo somete una proposición de transferencia, de supresión o de unificación de funciones al cuerpo legislativo, que puede, en un período determinado, expresar su desaprobación; si el cuerpo legislativo no adopta una resolución adversa dentro del plazo establecido, la reforma administrativa entra en vigor automáticamente. Este procedimiento es especialmente sugestivo en los sistemas presidencialistas, caracterizados por la separación de los poderes legislativo y ejecutivo; en los sistemas parlamentarios, sin embargo, no siempre se hace sentir la necesidad de tal procedimiento.

5. *Comisiones permanentes de actividades administrativas.*

El cuerpo legislativo puede crear comisiones permanentes para que mantengan una vigilancia continua sobre la organización y las actividades de los Ministerios o Departamentos ejecutivos. Como estas comisiones no tienen que resolver problemas políticos sustanciales ni intervenir en la concesión de créditos, están libres para dirigir investigaciones en los sectores de la Administración que elijan por sí. Pueden ser autorizadas a emplear especialistas en organización para ayudarles a reunir datos, apreciar su significación y sugerir remedios. La simple publicación de las conclusiones del trabajo de la comisión puede producir un considerable efecto en la administración de un programa o en el funcionamiento de un organismo. Si es necesario, estas comisiones pueden elaborar proposiciones de ley para introducir modificaciones en la Administración.

Las comisiones permanentes de este tipo son utilizadas principalmente en países de sistema presidencial con separación entre los poderes ejecutivo y legislativo. Estas comisiones entrañan también ciertos peligros, que sólo pueden ser evitados por la prudencia de sus miembros. Es especialmente importante que reconozcan que no les corresponde la responsabilidad de la actuación administrativa y que es, por ello, inapropiado que intenten dirigir por sí mismas el funcionamiento cotidiano de los organismos ejecutivos; su función propia es recomendar medidas legislativas y mantener informado al cuerpo legislativo de la calidad de la administración de las leyes.

6. *Comisiones especiales de encuesta.*

Si no existen las comisiones permanentes a que acabamos de referirnos, o si surge un problema o una necesidad excepcionales, el cuerpo legislativo puede establecer una comisión especial para que investigue la Administración del Gobierno en general, el funcionamiento de un Ministerio o de un Departamento determinados, o la situación de un aspecto particular de la actuación administrativa. Estas comisiones especiales pueden realizar la encuesta mediante audiencias públicas y preparar informes y recomendaciones de gran significación. Sin embargo, la medida en que se llevan a efecto las proposiciones de estas comisiones especiales depende frecuentemente del grado de colaboración que susciten en los dirigentes de la Administración.

7. *Ruegos y preguntas en la Cámara.*

En la mayoría de los sistemas parlamentarios los Ministros, como miembros del cuerpo legislativo, deben contestar los ruegos y preguntas que les sometan los diputados. Este procedimiento, que comprende tanto preguntas escritas como orales, puede ser utilizado para obligar al Gabinete o al Ministro responsable a explicar algún aspecto de la organización o administración del Gobierno que haya despertado inquietud. El uso de este procedimiento puede evidenciar la necesidad de una reforma administrativa y mover a los Ministros a hallar los remedios requeridos para evitar posteriores críticas.

8. *Interpelaciones y mociones de censura.*

Un procedimiento más drástico que los simples ruegos y preguntas, aunque frecuentemente se derive de él, lo constituyen las mociones de interpelación o censura en asuntos administrativos. Estas mociones tienen gran importancia en los países de régimen parlamentario, porque fuerzan a una total discusión del problema y pueden llevar al derribo de un Gobierno o a la dimisión de un Ministro. En definitiva es ésta el arma última de un cuerpo legislativo descontento de la administración de un Ministro o de un Gobierno.

CUESTIONES :

1. ¿De qué modo deberían distribuirse las responsabilidades entre los dirigentes de la Administración y el cuerpo legislativo en relación con la eficiencia, economía y rendimiento en la ejecución de las funciones administrativas?
2. ¿En qué medida debe el cuerpo legislativo, si es que debe, emplear especialistas en organización para que le ayuden a vigilar la responsabilidad del Ejecutivo de administrar las leyes?
3. ¿Cuáles son las ventajas e inconvenientes de las comisiones parlamentarias permanentes sobre la Administración del Gobierno y de las comisiones especiales de encuesta?

E. PROCEDIMIENTOS DE UTILIZACION DE ESPECIALISTAS AJENOS A LA ADMINISTRACION

Los procedimientos examinados más arriba descansan en gran medida en la experiencia, competencia y decisión de los directivos de cada Departamento, del personal de un organismo central especializado en estas mate-

rias, del Gabinete o Jefe del Ejecutivo o del cuerpo legislativo. Si un Gobierno no cuenta entre estos cuadros con los expertos necesarios para resolver un problema administrativo, tendrá que recurrir a uno o más de los procedimientos que se señalan seguidamente.

1. *Empleo de asesores.*

A veces es ventajoso para un Gobierno hacer uso de la especial competencia de personas ajenas al servicio público para el estudio de problemas administrativos. Estas personas pueden ser contratadas por horas o de cualquier otro modo establecido de común acuerdo, sin que lleguen a convertirse en funcionarios. La experiencia ha demostrado que estos asesores tienen un especial valor en la elaboración de soluciones de problemas técnicos para muchos gobiernos que no tienen necesidad de emplear especialistas permanentes o los recursos necesarios para ello. Sin embargo, la utilización de estos asesores será sólo fecunda cuando los directivos del Gobierno estén dispuestos a seguir los consejos que aquéllos puedan darles, y siempre que exista una organización administrativa capaz de realizar y sostener por sí misma, una vez que los asesores se hayan marchado, las medidas propuestas por éstos.

2. *Utilización de empresas especializadas en organización.*

En los últimos cincuenta años se ha organizado un gran número de empresas para prestar asistencia a los Gobiernos en la mejora de la Administración. Estas organizaciones son, en la mayoría de los casos, sociedades con fines lucrativos o empresas dispuestas a vender los conocimientos y el trabajo de su personal a los Gobiernos que deseen su ayuda. Sus servicios pueden ser requeridos para los mismos casos en que se utiliza a los asesores individuales, o bien para proyectos más amplios que exijan un grupo de expertos; lo más frecuente es que estas empresas se utilicen para dirigir una encuesta o estudio, elaborar propuestas concretas sobre los resultados de esos trabajos, y aún, en algunos casos, ayudar a la realización de las reformas que hayan recomendado. La utilización de estas empresas especializadas en organización ha resultado ventajosa en los casos en que se necesita una competencia especial de que no se puede disponer de otro modo o cuando un proyecto breve e intensivo no permite el reclutamiento de personal suplementaria a título de funcionarios permanentes; a veces también se recurre a estas empresas porque se cree que sus recomendaciones pueden ser más desinteresadas o de más peso que las que pueda formular un organismo gubernamental especializado en organización. Naturalmente, a la expiración del contrato se perderán para el Gobierno los conocimientos concretos adquiridos por los analistas de la empresa. Debe tenerse un gran cuidado en la elección de estas empresas especializadas en organización, ya que muchas de ellas han defraudado por una falta de formación general o de conocimiento profundo de un determinado campo de la Administración Pública.

3. *Utilización de las Universidades y otras organizaciones no lucrativas.*

Algunas universidades e instituciones sin fin lucrativo dedicadas a los problemas de la Administración pública pueden llegar a acuerdos con el Gobierno para proporcionarle asistencia técnica en la mejora de la Administración. Las razones para utilizar estas instituciones son similares a las que justifican el empleo de un asesor o de una empresa especializada en organización. Su utilización puede tener repercusiones beneficiosas (tales como proyectos realizados por los estudiantes y una mejora en la enseñanza de la Administración pública), que pueden redundar en ventaja para el Gobierno que contrata.

4. *Establecimiento de comisiones integradas parcial o totalmente por personas ajenas al Gobierno.*

Uno de los sistemas más ampliamente utilizados en los últimos años como avanzada de las reformas administrativas son las comisiones especiales o comisiones sobre organización, gestión o administración del Gobierno. Ordinariamente el presidente y todos o parte de los miembros que las componen proceden de fuera de la Administración. En algunos casos estas comisiones han sido muy eficaces y su creación se ha promovido frecuentemente por el convencimiento de que las personas privadas pueden acercarse objetivamente a los hechos, por estar alejados de los criterios polémicos internos del Gobierno, tanto más en cuanto que puedan utilizarse personas destacadas de la nación que, aceptando estos nombramientos, incitarán sobre su trabajo un vivo interés público y darán una gran autoridad a sus conclusiones, que se impondrá a todos los interesados. En otro sentido, sin embargo, alguna de estas comisiones ha sido criticada por la formación general inadecuada de sus miembros, la poca altura de sus investigaciones, la negligencia de algunos comisionados en la realización de sus tareas y las recomendaciones demasiado teóricas o poco elaboradas presentadas en sus informes. Así, pues, estas comisiones pueden aportar contribuciones duraderas a la mejora de la Administración pública o pueden también producir con sus propuestas controversias que confundan al público y al Gobierno. La cuidadosa delimitación de su tarea, un examen juicioso al seleccionar sus miembros y la utilización de un personal muy capacitado aparecen, pues, como los principales requisitos para el empleo satisfactorio de las comisiones especiales sobre Administración Pública; varios Gobiernos han observado también que estos organismos producen los mejores resultados cuando se incluyen entre sus miembros algunos funcionarios del Gobierno y éstos colaboran con las personas designadas ajenas a la Administración.

5. *Visitas de los funcionarios a otros países.*

El desplazamiento de los funcionarios administrativos de una a otra nación puede estimular, evidentemente, la amistad y comprensión interna-

cionales; puede también, en el plano material, ayudar a la difusión de ideas y técnicas en el campo de la Administración pública. Algunas naciones se esfuerzan de modo particular en enviar al extranjero funcionarios seleccionados, a veces como miembros de misiones organizadas, para que estudien los aspectos particulares de la Administración por que ellas tienen interés. Estas misiones, al permitir un análisis personal y concreto, facilitan la comprensión de cómo funcionan las técnicas y los procedimientos de trabajo. Normalmente la nación que los recibe se beneficia también del examen de los problemas que realizan los visitantes.

6. *Asistencia técnica en Administración pública.*

Varias naciones han procurado aumentar el caudal de sus conocimientos administrativos solicitando la ayuda de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, de otras organizaciones internacionales o de determinados países dispuestos a proporcionar esa ayuda. Esta asistencia técnica en Administración pública ha sido aplicada por algunos países para mejorar el aparato de la organización general, así como lo relativo a administración financiera, administración de personal, técnica presupuestaria, programa de planeamiento, control de suministros y adquisiciones. En otros casos la ayuda se ha dirigido hacia la administración de programas particulares de gran importancia para el país que la recibe, tales como la mejora de la salubridad pública, la administración de actividades agrícolas o la actividad de grandes empresas públicas; en otros casos todavía, esta asistencia técnica se ha dirigido hacia reajustes de la estructura básica del Gobierno, tales como la consecución de una mayor descentralización en la administración de las actividades del Gobierno. Aunque el valor de esta asistencia técnica puede variar de un país a otro, y según el campo particular al que la ayuda se destine, en general el desarrollo en todo el mundo de este sistema de utilización de los recursos de las ciencias administrativas, permite asegurar que constituye uno de los adelantos más importantes en Administración pública durante los últimos años.

CUESTIONES :

1. ¿Cómo se pueden utilizar más eficazmente las comisiones compuestas por personas privadas en la preparación de reformas administrativas?
2. ¿En qué condiciones pueden utilizarse mejor los asesores privados o las empresas especializadas en organización para mejorar la administración?
3. ¿De qué modo resultará más útil la asistencia técnica de las organizaciones internacionales o de determinadas naciones para los Gobiernos que reciben la ayuda?

F. PROCEDIMIENTOS UTILIZABLES POR ORGANIZACIONES NO OFICIALES Y POR EL PÚBLICO

En algunas naciones es común que sectores del público en general se interesen por la mejora de la Administración como medio de reducir los impuestos o de obtener mejores servicios. Algunas asociaciones e instituciones privadas sienten un profundo interés por la Administración pública, bien por figurar así entre sus fines propios, bien por ser ese el interés de sus miembros. Es frecuente que las actividades de tales organizaciones no oficiales determinen una mayor comprensión de los problemas administrativos y aun una decisión oficial en favor de proyectos de reforma.

1. *Estudios realizados por asociaciones privadas.*

Las asociaciones cívicas creadas para procurar la reducción de los impuestos o la mejora de algún aspecto de la Administración pueden realizar estudios sobre problemas particulares y hacer públicas sus investigaciones. En el pasado fueron temas favoritos de estos estudios, sostenidos privadamente, materias tales como la reforma de la burocracia, el establecimiento de un presupuesto nacional y la reorganización de la rama administrativa de un Gobierno. Estas organizaciones, después de formular sus recomendaciones, se esfuerzan en convencer a los dirigentes de la Administración y al cuerpo legislativo de la necesidad de actuar según las mismas. El valor potencial de la participación de los ciudadanos en la reforma administrativa hace que este sistema merezca ser estimulado en los países en que todavía no existe.

2. *Asociaciones cívicas en favor de la realización de las propuestas de una comisión.*

Cuando una comisión especial, como las examinadas más arriba en la sección IV-E, termina su trabajo, normalmente deja de existir como organización y no puede intervenir oficialmente para conseguir que sus recomendaciones sean aceptadas y realizadas. Existen algunos ejemplos de organizaciones cívicas creadas con el sólo propósito de promover la realización de las proposiciones de una comisión, una vez que ésta se ha disuelto. Estas asociaciones pueden ejercer una presión continua sobre el cuerpo legislativo y los dirigentes de la Administración en favor de las recomendaciones de la comisión, contribuyendo también a mantener concentrada la atención pública sobre la acción o inacción del Gobierno a este respecto.

3. *Formación e investigación en las Universidades.*

A medida que la práctica de la Administración pública ha ido adquiriendo la categoría de una profesión o ciencia, la formación universitaria en esta materia ha ido ampliándose notablemente y ganando importancia. En algunos países, las instituciones de enseñanza superior constituyen importantes centros de investigación y de acción para lograr un alto nivel técnico en la Administración. Esto no resulta sorprendente, ya que los profesores de Administración pública, o de administración en general, sienten un extraordinario interés por observar qué es lo que se hace por el Gobierno y deducir de ello sus conclusiones. Gran parte de los escritos de más autoridad de estas materias se deben por eso, no a funcionarios, que están absorbidos por sus actividades diarias y situados con frecuencia demasiado cerca de los problemas para ser totalmente objetivos, sino a profesores. Por otra parte, al determinar e identificar las mejores soluciones en el campo de las prácticas administrativas, las instituciones de enseñanza superior dotan a sus graduados de una avanzada formación y un alto nivel de rendimiento para entrar en el funcionariado. Las investigaciones, junto con las publicaciones y los estudios de casos, preparados bajo la dirección de la Universidad, contribuyen también de modo importante a la comprensión y solución de problemas específicos de la Administración.

La utilidad de las investigaciones, publicaciones y enseñanzas llevadas a cabo en instituciones de enseñanza superior dependerá evidentemente en gran medida de su calidad, y de sus posibilidades de aplicación, dadas las condiciones en que se desenvuelve la Administración pública del país del que se trate; también dependerá de que las autoridades encargadas directamente de los asuntos públicos estén dispuestas a informarse de los resultados del trabajo universitario y a utilizar las ideas y sugerencias que puedan conducir a la mejora de la Administración. Los dirigentes que estén al margen del trabajo de las Universidades no sólo no podrán aprovecharse de su pensamiento, tan valioso, sino que cabe incluso que miren con desconfianza las ideas de los graduados bien formados o aún con franco resentimiento. En conclusión, si se desea que del trabajo de las instituciones de enseñanza se obtenga el máximo beneficio para la reforma de la Administración pública, han de tenderse puentes de comunicación y comprensión entre ellas y los más altos niveles de la organización del Gobierno.

4. *Deliberaciones por parte de asociaciones especializadas.*

En muchos países las personas interesadas en la Administración pública o en la administración en general han formado asociaciones especializadas. Algunas de ellas disfrutaban de patronato oficial, pero la mayoría están formadas por personas que actúan independientemente de su situación oficial. En los registros de estas asociaciones profesionales se encuentran fun-

cionarios activos, profesores, estudiantes, publicistas, técnicos y ciudadanos interesados en la Administración. Entre las actividades más comunes e importantes de estas organizaciones está la divulgación de conocimientos entre sus miembros. Para analizar los problemas y promover la comprensión de posibles soluciones suelen recurrir a «mesas redondas», Congresos, reuniones de especialistas y discusiones de informes escritos; también publican frecuentemente periódicos especializados para traer a la atención de sus lectores datos y temas de interés. La profunda acción de estas asociaciones a favor del progreso de los conocimientos y de la elevación de los niveles de rendimiento de la Administración, da lugar a muchas sugerencias y críticas constructivas que constituyen una fuerza impulsora de importantes reformas administrativas.

El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas se ha convertido en una asociación profesional interesada en la mejora de la Administración en todo el mundo. Sus reuniones, publicaciones y esfuerzos del tipo indicado facilitan la difusión de ideas y técnicas eficaces en el campo de la Administración pública. En muchos países las secciones nacionales no sólo facilitan el trabajo del I. I. C. A., sino que sirven también de centro desde el cual se transmiten las experiencias que sus países están realizando para información de los administradores de otros países a quienes pueda interesar.

5. *Acción de fundaciones privadas.*

Las fundaciones, como organizaciones sin fin lucrativo ocupadas en ayudar a las empresas filantrópicas y públicas que lo merecen, se han convertido en una fuente de importancia creciente para el estímulo financiero de las reformas administrativas. En ocasiones otorgan subvenciones a Universidades u otras organizaciones para financiar estudios particulares en el campo de la Administración pública. La objetividad y gran calidad que acompañan con frecuencia a estos estudios contribuyen en gran medida a mejorar la Administración. La concesión de premios, becas y pensiones de estudios a los funcionarios con más posibilidades, ha estimulado también excelentes trabajos sobre Administración pública realizados por prácticos preparados y experimentados.

6. *Actuación de los sindicatos de funcionarios públicos.*

En la sección IV-A hemos aludido al sistema de estimular sistemáticamente a los mandos subalternos y empleados a participar en la mejora de la Administración. Se debe observar aquí que los sindicatos de empleados, organizados en la mayoría de los casos como entidades jurídicamente independientes de la Administración, pueden llegar a tener una gran fuerza en las reformas administrativas. Los esfuerzos de estos grupos pueden dirigirse a conseguir pruebas de ingreso más justas y selectivas, el establecimiento de sistemas de clasificación de grados y funciones, la mejora de las oportunidades de formación, condiciones eficaces de trabajo en el orden

de la salubridad y de la higiene, compensaciones adecuadas capaces de atraer y retener a las personas más competentes del país de que se trate. Con frecuencia el apoyo de los sindicatos de funcionarios permitirá a un Gobierno llevar a cabo reformas que de otro modo no serían posibles. Evidentemente, los sindicatos de funcionarios son organizaciones de intereses, y cabe también que se opongan a algunas reformas porque temen los efectos negativos que puedan derivarse sobre sus miembros. Por ello es importante para todo Gobierno estar en relación con los dirigentes y representantes de estos sindicatos en cuanto sea necesario para conseguir su apoyo a medidas deseables, así como para descargar sus posibles temores, que en algunos casos podrían llevarles a oponerse a mejoras de la Administración.

7. *Publicidad, críticas y apoyo en la prensa.*

En muchos países, la prensa goza de una libertad, un prestigio y una influencia que hacen posible que contribuya en gran medida a la reforma administrativa. Ordinariamente no lo consigue por el desarrollo de ideas o técnicas nuevas, puesto que los periódicos no son en origen organismos de investigación o estudio; sin embargo, la capacidad de la prensa para llamar la atención sobre situaciones poco satisfactorias y suscitar apoyo para adoptar medidas de reforma, es casi ilimitada. Se podrían citar numerosos casos en los que las revelaciones hechas por la prensa o su vigorosa defensa de reformas determinadas fueron decisivas en la producción de cambios importantes y beneficiosos en el aparato de la Administración o en sus métodos de trabajo.

CUESTIONES :

1. ¿Cómo pueden utilizarse las organizaciones cívicas con vistas al estímulo de las reformas administrativas y cuáles son sus ventajas e inconvenientes?
2. ¿De qué modo pueden las instituciones de enseñanza superior contribuir más eficazmente a la mejora de la Administración pública?
3. ¿Cómo pueden las asociaciones especializadas tratar de obtener una administración de los asuntos públicos más eficaz y responsable?
4. ¿Qué procedimientos se pueden utilizar para conseguir el apoyo de los sindicatos de funcionarios en las mejoras de la organización y métodos de la Administración?

