

TENDENCIAS ACTUALES SOBRE EL PERFECCIONAMIENTO DE LAS CATEGORIAS SUPERIORES DE LA ADMINISTRACION DEL URUGUAY Y PROCEDIMIENTOS UTILIZADOS EN LA PREPARACION DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

(Comunicación al Tema II)

Ha parecido interesante a la CASAP (Comisión Asesora sobre Administración Pública, creada por Decreto del Poder ejecutivo del Gobierno uruguayo en 16 de noviembre de 1955) aportar al Congreso Internacional de Ciencias Administrativas un resumen de los esfuerzos emprendidos en Uruguay para mejorar la formación profesional de los funcionarios y hacer posible de esta manera una reforma administrativa.

En octubre de 1955, el Gobierno uruguayo, en colaboración con las Naciones Unidas (Asistencia Técnica, División de Administración Pública), organizó un Seminario Internacional de Administración Pública, con el fin de estudiar en común los problemas que plantea la Administración Pública moderna. Fueron invitados a este Seminario representantes de toda la América latina y los expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas, Consejeros de estos países. Un experto de las Naciones Unidas, Mlle. Lucienne TALLIEN, quedó en Uruguay para estudiar la aplicación de las conclusiones aprobadas en el Seminario a la Administración de este país. Cuando se creó la CASAP, el Decreto del Gobierno preveía su colaboración en calidad de Consejera para los meses próximos.

Ante la imposibilidad de emprender una reforma administrativa que se propusiera simultáneamente diversos objetivos, resolvió la CASAP limitar su acción a un campo bien determinado, como primera etapa de una política de reforma de mayor envergadura.

Considerando la importancia del factor humano, la CASAP decidió encauzar sus esfuerzos hacia la mejora de la formación profesional y técnica. Había para ello varias razones:

1.ª El modo actual de reclutamiento, que se hace por recomendación, sin requerir ninguna condición de admisibilidad ni prueba de selección, incluso cuando los Reglamentos la prevén.

2.ª El número excesivamente elevado de agentes públicos en activo, lo cual impide, en muchos años, la introducción de un sistema moderno y justo de reclutamiento. Es preciso formar, por el momento, a los agentes en activo y sacar de ellos el mejor partido posible.

3.^a La imposibilidad de hacer triunfar una reforma administrativa que afecte a la organización de los servicios, si los funcionarios que en ella deben participar no son los primeros convencidos de su utilidad.

Como segunda etapa, solicitó la CASAP de las Naciones Unidas (Sección de Asistencia Técnica, División de Administración Pública) el envío de un experto en organización y métodos, a fin de que se ocupase de la organización de los servicios públicos, bien a petición del Gobierno, bien a la de los mismos servicios interesados.

Era, sin embargo, necesario formar primero a los hombres que, en cada Ministerio y servicio, habrían de colaborar con la CASAP y esparcir la buena doctrina.

La calidad media de los funcionarios es buena, y su nivel de inteligencia les capacita para adquirir rápidamente la formación técnica que en la actualidad les falta.

La experiencia de la CASAP prueba que, en general, los cursos de formación profesional realizados han sido bien recibidos y han obtenido un gran éxito. El espíritu parece, pues, bueno y permite augurar la realización de una vasta obra de formación profesional en un porvenir inmediato. La asistencia a los cursos es obligatoria para los funcionarios designados, y tiene lugar durante las horas de trabajo.

Se han organizado ciclos de conferencias con la colaboración de los Institutos Locales de Enseñanza Especializada, la de los expertos de las Naciones Unidas, profesores extranjeros especialmente invitados, altos funcionarios de las Administraciones en cuestión e incluso con la de instituciones extranjeras, tales como l'Alliance Française o el Instituto Cultural Anglo-Uruguayo.

La CASAP se complace en subrayar que todas estas realizaciones se han llevado a efecto sin subvención alguna, gracias a la colaboración, absolutamente desinteresada, de las personas e instituciones antes citadas.

El Presupuesto general del Estado no comprende, en efecto, ningún crédito consagrado a la formación profesional de los agentes estatales. Son excepción a esta regla los Presupuestos de Administraciones más o menos autónomas. La CASAP se ha visto obligada a poner en marcha un verdadero movimiento de reforma administrativa sin contar con ninguna asignación presupuestaria. Otra dificultad con la que se ha tropezado es la de encontrar profesores que pudiesen enseñar las disciplinas que hoy día forman parte de la enseñanza de Administración Pública. La Universidad tiene organizados en la actualidad los siguientes cursos :

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Derecho Administrativo, 1.º y 2.º curso.

Derecho Constitucional, 1.º y 2.º curso.

Instituciones de Derecho Administrativo, que comprenden el estudio

de las diferencias entre Derecho público y Derecho privado, organización administrativa, actividad administrativa, personas jurídicas públicas, patrimonio, contencioso y gobierno municipal.

Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

En 1903 se llamaba esta Facultad «de Comercio», y más tarde Escuela de Comercio. Se integró a base de los cursos de Contabilidad que desde 1890 se daban en la Facultad de Derecho y que en 1903 se separaron de ella. Se añadieron otras enseñanzas, pero, no obstante, esta Facultad continúa centrada en la enseñanza de Contabilidad pública y forma Contadores públicos.

Se prevén dos especialidades: Economía y Administración y Finanzas.

Los estudios duran cinco años. Al terminar el cuarto, hay que presentar una tesis para obtener el título de Doctor en Ciencias Económicas y Administración.

La Facultad de Ciencias Económicas y Administración concede igualmente los certificados, previstos por Ley de 13 de julio de 1932, de «Idóneos en Comercio» y de «Idóneos para ingresar en la Administración pública», a los estudiantes que durante dos años siguen los cursos nocturnos bimensuales. El primero de estos certificados prepara especialmente, como su propio nombre indica, para el Comercio; el segundo, para la Administración pública. Precede a la admisión en los cursos un examen teórico-práctico sobre Gramática, Aritmética, Historia, Constitución y Caligrafía, de los aspirantes que no posean el título de Bachiller o equivalente.

Para el certificado de «Idóneo para ingresar en la Administración Pública» se cursan en el primer año nociones de dactilografía y uso de la máquina de calcular, organización administrativa del Estado, Derecho Público y Administración, y Deontología de la función pública. Se trata en todo caso, de nociones elementales. El segundo año, los cursos versan sobre teneduría de libros y nociones de Economía y Hacienda, organización administrativa del Estado, nociones de Derecho Público y Administrativo y Deontología de la función pública.

Este certificado, que prepara a los candidatos para entrar en la Administración, no les da, sin embargo, ningún derecho, y la Administración no hace ningún caso de él en el reclutamiento de funcionarios.

Hemos llamado la atención sobre esta iniciativa, que es una de las primeras tomadas en este sentido en América y que puede ser el punto de partida para la creación de una Sección de Administración Pública.

Esto explica el poco éxito que esta Sección ha tenido, en oposición a la Sección que prepara para el Comercio, cuyo certificado se aprecia y se busca para las empresas privadas.

La Universidad del Trabajo, si bien no prepara candidatos para la Ad-

ministración pública, comprende, sin embargo, una Sección cuyo interés es necesario subrayar. Se trata de la Escuela de Comercio, que prepara especialmente titulados para las empresas privadas, pero que, por las materias que en ella se enseñan, forma igualmente, a nuestro juicio, los candidatos mejor preparados para entrar en la Administración.

Se encuentran, en efecto, en la Sección «Secretariado comercial», y entre otros cursos, uno de nociones de Derecho Público y Administrativo y otro de taquigrafía y mecanografía. Pueden ingresar en esta Sección quienes hayan finalizado la enseñanza secundaria. El curso de Derecho Público y Administrativo tiene los siguientes capítulos:

Principios fundamentales.—Fuentes del Derecho, caracteres de la norma jurídica, Derecho Público, Privado, etc.

El Estado.—Sus funciones, nociones de Gobierno y clasificaciones.

Idea sumaria del régimen constitucional vigente.—Derecho, deberes y garantías; órganos fundamentales del Estado; organización y funcionamiento.

Organización.—Concepto de órgano; principios técnicos de organización; la jerarquía; centralización, descentralización, coordinación, control y tutela.

Los individuos al servicio del Estado.—El funcionario profesional; diferentes formas de prestación del servicio; responsabilidad del funcionario.

Actividad y actos jurídicos.—Acto administrativo, definición y clasificación.

La Administración central.—El Poder ejecutivo; órganos que lo componen.

Organismos autónomos.—Concepto de la autonomía; sistema constitucional nacional; servicios descentralizados, etc.

El Gobierno y las Administraciones departamentales.—Organización municipal de Montevideo.

Responsabilidad del Estado en nuestro régimen constitucional.—Relaciones entre la responsabilidad del Estado y la de los funcionarios.

Idea general de los principales recursos financieros del Estado en nuestro régimen constitucional. Régimen administrativo de las personas.—Registro del Estado civil; Registro comercial; personas jurídicas.

Régimen administrativo de la propiedad.—Servidumbres, restricciones, dominio público, bienes nacionales de uso público, bienes fiscales.

Régimen administrativo de la industria y el comercio.—Control fiscal; control policial; régimen nacional y municipal.

Nociones de Procedimiento administrativo.—El desarrollo del expediente, certificados, notificaciones, etc.

Las sanciones administrativas.—Concepto, clasificación; estudio de la multa.

Defensa del administrado e ideas generales del Contencioso-administrativo.—Recursos administrativos, alzas, nulidad.

Gestiones administrativas especiales.—Instituto Nacional del Trabajo y servicios anexos. Dirección General de Impuestos directos. Los principales Registros. La Caja de pensiones. La Dirección de la Propiedad Industrial (patentes de invención, privilegios industriales); control de importación y exportación, etc.

Como puede apreciarse, aunque esta Sección prepara para el comercio y empresa privada el curso de Derecho Público y Administrativo, es serio y da nociones estimables a los titulados que deseen entrar al servicio de la Administración. Es un curso de un año, a razón de cuatro horas semanales. Esta Sección de la Universidad del Trabajo puede, igualmente, servir en el futuro como base de una Sección de Administración Pública. Sin embargo, en la actualidad, como la Administración no requiere, al reclutar los funcionarios, una formación especializada, muy pocos estudiantes manifiestan interés de especializarse en Administración Pública. La Sección de «Secretariado comercial» de la Universidad del Trabajo es muy frecuentada porque los diplomas que se conceden se aprecian mucho por las empresas privadas.

Cerramos con esto el paréntesis relativo a la enseñanza que, en materias administrativas, da la Universidad. Nos limitamos a describir; los programas de los cursos se adjuntarán a la encuesta de la UNESCO sobre la enseñanza de ciencias administrativas en Uruguay.

La CASAP, sin créditos, sin cuerpo de profesores especialmente designado y sin local, tiene, sin embargo, el orgullo de mostrar las siguientes realizaciones:

1.^a *Organización.*—La CASAP obtuvo la designación de un Delegado por Ministerio, encargado de presentarle un informe sobre las necesidades de los servicios afectos a dicho Ministerio, en cuanto a la formación de los agentes que en ellos están empleados. Con la base de estos informes, la CASAP pudo establecer un plan de prioridad de los grupos de agentes que parecía más urgente formar.

2.^a *Formación de funcionarios en activo.*—La CASAP ha organizado los siguientes cursos:

a) *Cursos para Archiveros en el Consejo Departamental de Montevideo* (en colaboración con la Escuela de Bibliotecarios de la Facultad de Ciencias Económicas), en el cual participaron 22 funcionarios de esta Administración y 15 funcionarios de Ministerios, organismos paraestatales y servicios descentralizados. El programa, con un curso teórico de veintisiete horas, se continúa actualmente en un Seminario, en el que se estudian y discuten en común los trabajos presentados por los estudiantes. Los participantes son, casi todos, funcionarios empleados en los servicios de clasificación, quienes, tras una breve descripción de su tarea, hacen sugerencias para mejorar el servicio.

La CASAP, discutiendo y analizando los trabajos presentados, tiene la

posibilidad de sugerir mejoras e intervenir así directamente en la organización de los servicios.

b) *Curso de lenguas extranjeras en el Ministerio de Asuntos Exteriores* (en colaboración con el Instituto Cultural Anglo-Uruguayo y L'Alliance Française). Estos cursos son :

Iniciación a la lengua francesa.

Iniciación a la lengua inglesa.

Perfeccionamiento del francés hablado.

Perfeccionamiento del inglés hablado.

c) *Curso de Secretariado y mecanografía, organizado en la Administración Nacional de Puertos*.—Se trata de una experiencia realizada sobre los participantes. En función de los resultados obtenidos, se organizarán cursos semejantes en cada uno de los Ministerios y organismo paraestatales. Al mismo tiempo se formarán los futuros dirigentes de los próximos cursos, que asistirán a razón de tres por Ministerio. Estos futuros encargados de curso dirigirán a su vez, en cada Ministerio, grupo de agentes. Esta ágil fórmula merece ser subrayada. Por razones psicológicas, se utilizarán los futuros dirigentes en Ministerios distintos de aquellos de los cuales proceden.

d) *Curso de taquigrafía destinado a funcionarios seleccionados de los Ministerios*.—Funcionan dos cursos, uno destinado a 30 funcionarios de los Ministerios y el otro a 30 funcionarios de los organismos paraestatales. Es preciso observar, a este respecto, la falta en Uruguay de Secretario taquimecanógrafos. Además no existe personal especializado en taquimecanografía, si no es en algunas empresas privadas. Las Administraciones no cuentan con cuerpo especializado en taquimecanografía. Hay en cada Ministerio un cierto número de personas que mecanografían y a las cuales se les remiten los borradores. Estos agentes que mecanografían los informes tienen, además, otras atribuciones y realizan a la vez trabajo administrativos diversos.

e) *Ciclo de conferencias sobre organización y método, destinado a un grupo de altos funcionarios designados por los Ministerios y los organismos paraestatales*.—Este curso se realizó con la colaboración de un profesor de la fundación Getulio Vargas, de dos expertos de las N. U., de un miembro del Punto IV (Instituto de Asuntos Interamericanos) y funcionarios superiores uruguayos.

Los cursos teóricos se han continuado con un Seminario de trabajo prácticos, en el que se estudian todas las informaciones que faciliten un trabajo de organización del personal perteneciente a los distintos Ministerios y organismos paraestatales. En el programa para 1957, espera el CASAP, gracias a los consejos de un experto de las U. N. en organización y métodos, llevar adelante estos trabajos de organización en los Ministerios.

3.ª *Formación previa a la entrada en servicio de los aspirantes*.—In

dependientemente del programa previsto por la Universidad en sus Facultades de Derecho y Ciencias Sociales y de Ciencias Económicas y Administración, la CASAP ha preparado un proyecto de Presupuesto para la creación de una Escuela de Administración Pública. El Consejo Central Universitario incorporó dicho presupuesto al de la Universidad, en el capítulo correspondiente a la Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

4.^a *Investigación.*—El informe que han presentado los Delegados de los Ministerios y los trabajos de los Seminarios de Archiveros y de «Organización y métodos», constituirán el punto de partida de una serie de estudios sobre la Administración Pública en Uruguay. Este informe y estos trabajos proporcionarán la posibilidad de efectuar encuestas sociológicas y un estudio histórico de la Administración uruguaya.

CONCLUSION

Esta modesta contribución ha pretendido poner de manifiesto cómo, sin ayuda financiera, es posible poner en marcha un verdadero movimiento de reforma administrativa, pues actuando sobre los agentes, espera la CASAP actuar indirectamente sobre los organismos de que forma parte.

La CASAP aprovecha esta ocasión para agradecer a las N. U. (Asistencia Técnica, División de Administración Pública) el préstamo de dos de sus expertos en Administración Pública. Mlle. Lucienne TALLOEN y M. ROGER POLGAR, con lo que han hecho posible los trabajos aquí descritos.

ZABALETA, CIKATO, VILLAGRAN y BIALADE

De la Comisión Asesora sobre Admón. Pública.

(C. A. S. A. P.)

