CATALOGADO

214

la capacitación en el ámbito
de las administraciones públicas provinciales

El presente trabajo fue elaborado por Roberto MARTINEZ, Técnico contratado por el CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Secretario General
Consejo Federal de Inversiones

Contador LUIS ROTUNDO

Director Técnico

Arq. Juan Antonio BALLESTER PEÑA

CONSEJO FEDERAL
BIBLIOTECA
INVERSIONES

214

consejo federal de inversiones

6788.

la capacitación en el ámbito de las administraciones públicas provinciales

edición del c.f.i.

buenos aires
1966

Impreso en Argentina - Printed in Argentine
Hecho el depósito que marca la ley 11.723

© CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
Alsina 1401 - Buenos Aires República Argentina

INDICE

	Pág.
I. Introducción	1
II. Las administraciones públicas provinciales frente a las exigencias de una política de promoción del desarrollo	3
II. 1. La administración como factor estratégico	3
II. 2. Situación actual de las administración públicas provinciales	5
II. 3. Algunas condiciones necesarias para el éxito de un programa de reforma administrativa	8
III. La capacitación en la administración pública	13
III. 1. Observaciones básicas para la elaboración de un programa de capacitación	13
III. 2. Aspectos fundamentales de la administración de personal público	15
III. 3. Los sistemas de formación	21
III. 4. Programas de capacitación	24
IV. Experiencias realizadas en materia de capacitación	33
IV. 1. Antecedentes	33
IV. 2. Actividades realizadas en materia de capacitación	34

V. La asistencia técnica en capacitación administrativa 41

V. 1. La acción del C.F.I. en materia de asistencia técnica en problemas administrativos 41

V. 2. El curso de administración de San Miguel de Tucumán 42

V. 3. Programa del Primer Curso de Administración 44

I. INTRODUCCION

Los objetivos de desarrollo económico y social que un país se propone alcanzar requieren, para su logro, una maquinaria administrativa eficaz, compenetrada en todos sus niveles con las metas definidas.

Este papel de factor propulsor del proceso de crecimiento continuo del bienestar nacional exige una constante adaptación de las estructuras y procedimientos de la administración pública.

Dicha necesidad adquiere características muy particulares en el ámbito provincial. Si bien hay un complejo de fenómenos común a las esferas nacional, provincial y local, la diversidad de factores incidentes y de posibilidades concretas de acción determinan un tratamiento por separado de cada una de estas realidades.

El presente folleto, cuya finalidad es exclusivamente la de promover la idea de la capacitación de los funcionarios públicos, no pretende agotar el análisis de una situación que merece calificarse como crítica por la exigencia de una inmediata reforma. Su finalidad es esbozar una estrategia dirigida a renovar los hábitos y normas que rigen la acción de las administraciones provinciales.

Tales administraciones presentan, en general, múltiples deficiencias que les impiden constituirse en los elementos dinámicos que la ejecución de las políticas de promoción económica y social requiere.

Para superar esta situación, motivada por innumerables circunstancias, debe actuarse sobre aquellos sectores cuya modificación produzca el máximo efecto en las actitudes administrativas.

La capacitación, como medio dirigido a elevar el nivel de conocimientos de los funcionarios y a infundirles la flexibilidad de espíritu necesaria para el trabajo, resulta el instrumento más eficaz para llevar a cabo las reformas exigidas. El elemento humano constituye en definitiva lo que moviliza a la administración y a su superación deben encaminarse las primeras medidas de una política de mejoramiento administrativo.

Las crecientes necesidades de la comunidad cuya satisfacción corresponde atender a la administración requieren no solamente disponer de técnicos en economía, estadística, proyectos industriales o agrícolas, etc., sino también personal especializado en los aspectos administrativos, que constituye el grupo clave en todo proceso de desarrollo. A la capacitación para este tipo de funciones se refiere el presente trabajo, que recoge las conclusiones a que han arribado los organismos internacionales de asistencia técnica y la experiencia en la materia del C.F.I.

II. LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS PROVINCIALES FRENTE A LAS EXIGENCIAS DE UNA POLITICA DE PROMOCION DEL DESARROLLO

II.1 - LA ADMINISTRACION COMO FACTOR ESTRATEGICO.

Se ha hecho referencia a las exigencias que imponen las modalidades actuales de acción de la administración pública. Esta ya no se limita a la prestación de los servicios que las teorías predominantes en el siglo pasado le reservaban.

Hoy, ante las nuevas tareas que debe afrontar, se hace necesario un nuevo enfoque para el estudio de los problemas administrativos. Deben determinarse los principios cuya cumplimentación se estime necesaria para el mejoramiento de los instrumentos gubernativos de acción, cuya eficacia es considerada como elemento básico y condición esencial para el desarrollo.

La administración, en el desempeño de sus funciones tradicionales, está acostumbrada a procedimientos complejos y lentos, a la observancia por demás exagerada de las formas, a la centralización excesiva y al ritmo tardío en la adopción de decisiones, mientras que los nuevos requerimientos demandan vasta delegación de responsabilidad, procedimientos concebidos para una mayor rapidez de los trámites administrativos y oportunidad en las decisiones.

Pero este punto de vista debe difundirse a todos los niveles de la administración. Las normas generales sancionadas a nivel político pueden sufrir distorsiones en su ejecución si los administradores no están compenetrados del papel que les toca desempeñar en el cumplimiento de los objetivos de la comunidad. La administración debe estar orientada hacia las necesidades del desarrollo tanto en los escalones superiores como en los puestos secundarios y especializados; todos deben comprender el

propósito de la empresa y trabajar en ella con eficacia y convicción.

La administración sólo podrá mejorarse a través de la elevación de sus planteles; es decir, que su éxito o fracaso radica en los valores humanos de que dispone. Sin duda, ésta es una afirmación que, por lo absoluta, no comprende la totalidad de los elementos que inciden sobre una realidad tan compleja, pero sirve para subrayar el carácter determinante de la calidad de los cuadros de personal.

La condición en la que están sumidas extensas áreas del país, exige ubicar aquellos sectores sobre los cuales debe actuarse a fin de acelerar el proceso de crecimiento. La administración, definida como factor estratégico por cuanto sus características determinan las peculiaridades de la ejecución de los programas trazados y, a la vez, es susceptible de ser controlada y modificada por la acción que sobre ella se ejerza, presenta una diversidad de problemas entre los cuales deben seleccionarse aquellos cuya solución produzca el mayor efecto estimulante hacia un cambio general.

Los aspectos de personal reúnen esta característica, pero la implantación de sistemas racionales debe atender a las condiciones particulares de cada región. Su estructura y evolución están inscriptas en un conjunto de circunstancias sociales que hacen que las modificaciones o reformas radicales no puedan dejar de considerar los supuestos sociológicos en que se basa su constitución íntima.

Henry Reining, en su trabajo "La organización del Servicio Civil para el desarrollo socio-económico", presentado en la Conferencia sobre Administración Pública en los países en desarrollo (Bogotá, 1963), sostiene que un sistema moderno de personal debe preferiblemente iniciarse poniendo énfasis en las tareas de investigación y adiestramiento, sin demostrar al comienzo demasiada preocupación por un sistema de mérito intachable, o por todo aquello concerniente a un plan de clasificación de cargos y remuneraciones extremadamente detallado. Frente a las condiciones en que se desenvuelven las administraciones provinciales, es evidente que los intentos de perfeccionamiento en cuanto a los aspectos de personal deberán coincidir con este pensamiento.

II.2 - SITUACION ACTUAL DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS PROVINCIALES.

Hasta ahora, y a pesar de haberse analizado en distintas oportunidades las causas determinantes de la falta de eficiencia de la administración pública, enfocándola desde distintos puntos de vista y tratado de hallar solución a sus problemas, poco es lo que se ha logrado en la materia en nuestro país.

Las administraciones provinciales están sujetas a las consecuencias del desarrollo insuficiente. Son múltiples las manifestaciones de esta realidad. La enumeración que sigue, sin pretensiones de abarcarlas totalmente, puede constituir una referencia para la apreciación de las limitaciones con que cualquier medida de reforma deberá enfrentarse.

La inestabilidad política, con sus consecuentes cambios de directrices, impide la continuidad administrativa, no pudiéndose establecer por ello metas permanentes. De este modo, toda tarea de renovación ve peligrar la persistencia de su acción.

Pero, aun partiendo de supuestos distintos, la legislación que hace al aspecto administrativo en muchos casos proviene del siglo pasado. Si en algunos sentidos se han introducido modificaciones tendientes a lograr mayor dinamismo e infundir una más clara conciencia de los objetivos, sin perderse en requerimientos formales, éstas se ven neutralizadas por las deficiencias de otros sectores.

En cuanto al terreno específico de la función pública, dejando de lado los errores que en el pasado puedan haberse cometido en la organización de funciones y en la elaboración y ejecución de la política general, así como las dificultades de orden financiero que indudablemente han gravitado en forma señalada en la falta de eficiencia de la administración, debe reconocerse que ella se debió, en gran parte, a la falta de una carrera prestigiosa y estable para el funcionario que proporcionara a éste el respeto debido y permitiera a su vez al gobierno exigirle la idoneidad necesaria para cumplir adecuadamente su misión.

La generalidad de las provincias presenta similar carencia de estatutos para el personal civil que garanticen la estabilidad del mismo, la promoción en base a mérito y los demás requisitos exigidos por los modernos criterios de administración de personal público. En los últimos tiempos se han sancionado numerosas leyes y reglamentaciones al respecto, llegándose a incluir en algunas constituciones cláusulas sobre el tema, pero, en muchas oportunidades, deficiencias en la aplicación de tales normas han vulnerado el espíritu de las mismas.

Pero la situación en que se encuentran las administraciones provinciales no debe analizarse despojándola de todo contenido social. Aquella está determinada por las características de la sociedad en la cual le toca desenvolverse y en su particular estructura económica y social. Así, la función pública está encuadrada, en algunas provincias, dentro de marcos de relación de tipo paternalista. Es decir, que las normas de conducta de la comunidad imponen ciertas actitudes al funcionario adversas al cambio. Esta circunstancia puede llegar a impedir el éxito de cualquier programa tendiente a introducir mayor racionalidad en la administración.

Asimismo, el hecho que las administraciones provinciales cuenten, en general, con un excesivo número de agentes revela que constituyen un medio para evitar el desempleo.

Simultáneamente, deben enfrentar la dificultad de reclutar personal para zonas que, por sus bajos niveles de ingresos, no son atrayentes para técnicos que afluyen a las regiones del país que les ofrecen mayores posibilidades. En caso de no optar por esta alternativa, las exiguas remuneraciones impulsa a los funcionarios a recurrir a empleos suplementarios, resintiéndose así la eficacia del trabajo. Esto incide en forma adversa sobre el propósito de constituir un espíritu de "servicio civil", dificultando su cristalización.

Otro factor fundamental para explicar la situación actual es el nivel educativo de los funcionarios públicos que, en casi todo el país, es sumamente bajo. Este hecho se presenta en forma más aguda en algunas regiones por la distancia en que se encuentran los centros de estudio o por meras razones políticas, así como por la circunstancia de que el bajo nivel de vida impide a grandes sectores de la población acudir a los

establecimientos de enseñanza media y superior. Y esto sucede en una época en que aumentan, por la tecnificación creciente de las tareas administrativas, las exigencias educativas para cumplir cualquier tarea.

No se han hecho aún estadísticas del nivel de estudios efectuados por los agentes de las administraciones públicas (1); pero el análisis de las realizadas en algunos organismos permite suponer que más del 50 % de los agentes públicos no han completado estudios secundarios y que un 10 % del total no ha terminado los primarios (2). Si a esto se suma que rara vez se fomenta la iniciativa y que no se delega la autoridad, se comprenderá cómo no solamente aquéllos recién ingresados, sino también los que llevan largos años en la administración, deben ser urgentemente capacitados para desempeñar su importante misión y para estar en condiciones de capacitar a su vez a los subordinados.

En las administraciones provinciales, a pesar de lo dicho, es común encontrar un número relativamente elevado de profesionales universitarios; pero éstos, además de hallarse muchas veces en posiciones totalmente desjerarquizadas, se ocupan frecuentemente de tareas sin vinculación alguna con sus especialidades. Por éstas, y por otras consideraciones ya formuladas, tales profesionales se ven impulsados a buscar ocupaciones fuera de la administración, desinteresándose parcialmente de los problemas que imperan en la misma. De esta manera se neutralizan elementos de verdadero potencial dinámico por sus conocimientos y actitud frente a las innovaciones de la técnica.

Muchas otras manifestaciones pueden servir para caracterizar la situación actual, pero lo que interesa subrayar es que la mayoría de los planes de reforma administrativa que se intentaron aplicar han fracasado, en casi todas las oportunidades, debido a su intento de operar sobre una sola variable, dejando de lado los efectos consiguientes producidos sobre otros factores. Estas desafortunadas experiencias han creado un clima de escepticismo que obstruye todo nuevo esfuerzo.

II.3 - ALGUNAS CONDICIONES NECESARIAS PARA EL EXITO DE UN PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA.

La administración pública se ha ido ocupando cada vez de mayores zonas de la actividad social, de manera que su eficacia determina en mucho la de la colectividad entera.

Las relaciones administración-administrado han alcanzado tal generalidad que ya no hay ciudadano que no se encuentre en ellas comprendido, trascendiendo en esta forma los problemas de la administración a un orden más general, más universal.

Las políticas que para este ámbito se formulan requieren, entonces, firme decisión de transformación, empeño para vencer obstáculos y capacidad de proyectar a largo plazo.

Además, esta conciencia de la responsabilidad acrecentada es necesario que se difunda a todos los niveles de la jerarquía administrativa. Es decir, la efectiva modificación de la situación actual exige como prerrequisito la difusión de una actitud generalizada frente a las transformaciones demandadas por el desarrollo.

Esta afirmación comprende a los entes públicos en general. Por ello, la acción renovadora debería emprenderse simultaneamente en la administración nacional, provincial y local. El fin último sería convertir a las actuales administraciones en mecanismos al servicio de los fines definidos por las políticas de bienestar general y el medio a utilizar la consolidación de un concepto de la función pública basado en el servicio de carrera, el reclutamiento y la promoción determinados por el mérito, con una clasificación común de sueldos para todos los departamentos, instrucción práctica, un sistema de jubilaciones eficiente y protección legal contra la interferencia política en la estabilidad de los funcionarios.

Estas puntualizaciones, que corresponden a un esquema ideal de acción, deben rectificarse a fin de delinear directrices de un programa de aplicación inmediata, basadas en la consideración de las condiciones particulares a enfrentar.

La complejidad y cantidad de los factores sobre los cuales habría que operar, determina que deban aislarse aquellos cuya modificación asegure el máximo efecto renovador. Un fracaso no sólo desechará la experiencia en marcha, sino que alejará por muchos años la posibilidad de emprender nuevos intentos.

Por ello, considérase que la actitud de los empleados y funcionarios constituyen un elemento esencial para el perfeccionamiento administrativo. La moral administrativa, el espíritu de cuerpo y de servicio público, deteriorados por las múltiples circunstancias señaladas al pasar revista a la situación actual, deben propulsarse, y a la capacitación, como factor estimulante de nuevas actitudes y criterios, le cabe un papel acelerador en este proceso.

Para aumentar la eficiencia de la administración se requiere encarar seriamente la necesidad de dotarla de personal estable, imparcial y eficaz, que inspire y merezca confianza. La elevación del nivel profesional de este personal es el único medio que asegura permanencia en el tiempo a una acción que debe emprenderse cotidianamente.

Elegido el medio para iniciar la reforma, deben puntualizarse las condiciones que en forma previa deben establecerse para iniciar el programa.

Conforme a lo expuesto, se requiere, en primer término, el apoyo total y decidido de la autoridad máxima provincial.

Si la suerte del programa se deja librada a la decisión y esfuerzos de funcionarios de nivel intermedio, sucumbirá como consecuencia de los obstáculos que le interpondrán quienes temen, a través de la modificación de procedimientos, perder el status adquirido por su experiencia en el manejo de la rutina.

Aun si se hace depender el intento de un ministerio, cualquiera que éste fuese, chocaría con problemas de jurisdicción al pretender difundirse a todos los ámbitos de la administración.

Tan importante como el anterior es el apoyo y adhesión de los funcionarios y empleados. Corresponderá entonces a la dirección del programa hacer llegar a todos los niveles las fina

lidades perseguidas a fin de lograr el máximo interés por las actividades que se emprendan.

Aparte de estas exigencias de apoyo, es indispensable contar con un total conocimiento de la realidad administrativa y una evaluación de la misma. Para ello se requieren estadísticas acerca del número de agentes, la relación entre cada cuerpo a fin de determinar la amplitud de la pirámide jerárquica, la carga de trabajo, productividad y costo de cada servicio, de ser posible por departamento, sector o proyecto. Sin duda, esto exige más que una simple tabulación y análisis de tales datos: en algunos casos para obtenerlos sería preciso una modificación o reclasificación de los presupuestos vigentes.

Otro aspecto hasta ahora desatendido en general y que debe considerarse en el momento de la programación es el referente a las necesidades de personal en las distintas esferas de la actividad administrativa. Un óptimo aprovechamiento de los recursos humanos demanda la determinación de los técnicos necesarios a largo plazo, y de acuerdo con ella, fijar la política de formación y perfeccionamiento (3).

A más de todo lo hasta aquí señalado, hay otros hechos y circunstancias que deben tenerse en cuenta por cuanto están en relación con los conocimientos y actitudes a impartirse en la capacitación. Son los referentes a la descentralización y a la delegación de responsabilidades. Los mismos deben ser encarados de tal manera que permitan a la administración agilitar sus procedimientos, adoptando las decisiones en el momento en que ellas sean necesarias.

Estas exigencias se cumplirán cuando exista una real voluntad de asumir responsabilidades. La legislación debe atender a esta necesidad, modificando en lo posible los procedimientos de control. No es posible ni deseable ejercer un control absoluto sobre todo aquello que se realice en los niveles subordinados. Esta exigencia formal de la actualidad debe suplirse por un control ejercido sobre la oportunidad. Dadas las directivas básicas, debe impulsarse a los subordinados a tomar decisiones, evitando así los procedimientos de aprobación múltiple, que, salvo si están bien definidos y coordinados, pueden degenerar en demoras e inactividad (4).

Todo programa de renovación, y muy especialmente los de adiestramiento, debe difundir una doctrina administrativa acorde con el medio y la política general. Así, se procurará desterrar hábitos profundamente arraigados en todas las administraciones. Un ejemplo de estas malas prácticas es el que se refiere a la creación de entidades descentralizadas, generalmente provocada por las deficiencias de la maquinaria administrativa tradicional. En muchos casos se encuentra plena justificación funcional; en otros significan una duplicación que no logra la libertad y flexibilidad de medios buscadas. Un programa de reforma no puede, de ninguna manera, sortear de este modo el problema de la ineficiencia, creando otros nuevos.

NOTAS DEL CAPITULO II

(1) Debe señalarse como excepción el censo realizado en Córdoba por la Escuela Provincial de Administración Pública.

(2) A continuación se transcribe una estadística publicada en "El potencial humano en las Secretarías de Estado de Comercio y de Industria y Minería" (Bs. As. 1962) que puede considerarse representativa de la situación existente en todas las reparticiones, tanto nacionales como provinciales (exceptuando algunos organismos altamente técnicos o científicos, como por ejemplo la Comisión Nacional de Energía Atómica). Se hace notar que las funciones de estas Secretarías son especializadas y que la cantidad de agentes agrupados en los cuadros excluye a unos pocos que desempeñan misiones en el exterior.

A.- Estudios realizados por los agentes

Enseñanza	Varones	Mujeres	Total
Primaria	1.468	321	1.807
Especial	12	4	16

Enseñanza	Varones	Mujeres	Total
Media	215	111	326
Profesorado	11	-	11
Universitaria	171	16	187
Totales	1.895	452	2.347

B.- Instrucción por niveles jerárquicos

Niveles	Univ.	Prof.	Media	Espec.	Pria.
Ejecutivo gral.	8	-	5	-	2
Ejecutivos medios	30	1	10	-	14
Asesores	31	-	7	-	7
Supervisores	28	2	64	2	108
Verificadores	16	-	18	3	26
Profesionales	52	1	-	-	-
Empleados	22	7	222	10	1.168
Obreros y maestranza	-	-	-	1	482
Totales	187	11	326	16	1.807

(3) En Francia, el "Centro de Altos Estudios Administrativos" realiza estudios sobre este aspecto con referencia al plan administrativo. (Etude des mesures a prendre sur le plan administratif, pour assurer, compte tenu de la progression démographique et des évolutions économiques a prévoir d' ioi a 1965, l'orientation professionnelle de la jeunesse française - Informe final 1958).

(4) A este respecto es bien explícito el trabajo "Aspectos de la organización de la planificación", preparado por la División Investigaciones y Evaluación del Centro del Desarrollo Industrial - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas.

III. LA CAPACITACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

III.1 - OBSERVACIONES BASICAS PARA LA ELABORACION DE UN PROGRAMA DE CAPACITACION.

La complejidad de la administración moderna ha llevado a la elevación de los requisitos de conocimientos de los nuevos funcionarios, habiéndose recurrido a diversos medios para satisfacerlos.

Estos, que constituyen un cuadro de alternativas posibles, se fundamentan en supuestos disímiles cuya consideración debe hacerse en el momento de la elaboración de un programa de capacitación.

Ningún sistema de adiestramiento posee valor absoluto; su grado de perfección depende de la disposición adecuada y coherente de las diversas soluciones según las posibilidades y peculiaridades de la organización social y administrativa que habrá de constituir su soporte.

En este sentido, no debe olvidarse que el medio y los métodos en que deben actuar los funcionarios están determinados en función de datos muy amplios enraizados en el estado general de la comunidad.

Esta es la razón por la cual se pretende delinear un esquema de posibilidades tal como éstas se presentan en la situación actual de las administraciones provinciales. Cualquier medida que se recomiende, resultaría inútil si quisiese utilizar elementos de juicio inadecuados a su objeto por ser inaplicables a sus supuestos.

Esto lleva a la consideración de la utilidad de las conclusiones a que han arribado expertos que actuaron en reformas administrativas emprendidas por diversos países. El estudio de las experiencias llevadas a cabo en realidades distintas a aquellas de que se ocupa este trabajo permite extraer consecuencias que pueden facilitar la labor, ya que la existencia de principios constantes y comunes a toda organización moderna debe reconocerse por sobre la variedad de estructuras y sistemas.

Lo dicho constituye una afirmación del valor de tales aportes. El desmedido acento en las condiciones particulares de cada administración puede conducir a una apreciación pobre de la realidad comparada que llevaría a la aplicación de procedimientos sin referencias previas de su efectividad.

Por ello, considerando la función pública actual tal como se da en la generalidad de las provincias, deben determinarse los tipos y aspectos de formación que podrían ser introducidos sin variar en nada la organización.

Se ha afirmado ya que una renovación total de la presente fisonomía administrativa equiere concretar ciertas reformas estructurales, pero tal exigencia se enfrenta con una viabilidad inmediatamente dudosa.

En períodos cortos las reformas de fondo pueden sólo iniciarse, siendo sus frutos percibidos por lo general luego de una evolución más o menos larga, sobre la que actúan elementos que no podrían ser previstos en el momento inicial.

Es por esta razón por la que normalmente los términos generales con los que se ha de construir un sistema de formación vienen ya impuestos por la realidad social, de modo que el propósito renovador debe limitarse a:

Combinar las posibilidades concretas de la forma más eficaz posible.

Introducir las reformas específicas que las circunstancias aconsejen y los presupuestos generales permitan.

Prudencia en cuanto a los fines, relacionándolos con los datos que inmediatamente se consideren fuera de modificación posible.

Limitando la referencia a aquellos datos ya tratados como consideración general a los problemas de personal, pueden definirse como determinantes de las líneas del sistema de formación las normas seguidas para el reclutamiento y las promociones en las jerarquías administrativas, así como el conjunto de enseñanzas relativas a la administración pública impartidas por instituciones de diverso tipo.

III.2 - ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO.

La capacitación, como exigencia inexcusable para el logro de una administración ágil y eficaz, no está desvinculada de otros aspectos fundamentales de la dirección de personal. Por el contrario, la orientación de la misma ha de estar determinada por una serie de circunstancias dadas en la propia organización y por los conocimientos de los aspirantes a ingresar en ella.

Así, como paso previo a la exposición de las formas que puede asumir el programa de capacitación, se hará referencia a aquellos aspectos a través de los cuales podrá medirse la necesidad de la adopción de criterios específicos en cuanto a fines, niveles a los que se dirigirá, contenido, medios, métodos y marco institucional.

Los sistemas de reclutamiento, selección, calificación y promoción serán descriptos seguidamente, para luego hacer un estudio de las posibilidades y experiencias en cuanto a capacitación.

III.2.1 - Reclutamiento y Selección.

El gobierno debe esforzarse en reclutar y seleccionar para sus actividades administrativas a las personas más aptas, alentándolas a hacer carrera en las mismas, ya que su eficiencia depende en grado substancial de la capacidad e integridad de los servidores públicos.

La administración pública debe estar interesada en buscar y atraer a gente capacitada, en vez de adoptar una actitud pasiva, esperando la llegada de los interesados. En vista de la mayor atracción que ejerce el sector privado y de la flexibilidad de que goza para reclutar aspirantes a empleo, los gobiernos deben procurar ofrecer posibilidades tales que puedan competir en este terreno.

Por supuesto, para ello es necesario que se establezcan condiciones favorables: si los sueldos son bajos, si hay pocas posibilidades de ascenso, si falta un plan adecuado de jubilaciones, si la función pública carece de prestigio, no se lograrán buenos resultados.

La designación de funcionarios ha estado sujeta -y en muchos casos aún lo está- a consideraciones de tipo político. En diversas partes se ha reaccionado frente a estas prácticas y se han implantado sistemas tales que solo permiten el ingreso a la administración a aquellos que han demostrado estar realmente capacitados a través de exámenes abiertos. Este sistema, llamado "de mérito", atiende exclusivamente a las condiciones del candidato, con prescindencia absoluta de todo otro tipo de factores.

Los requisitos de ingreso que señale la administración pública deben tener correspondencia con la estructura educacional de la población. Un sistema de especificaciones de tipo rígido (como el utilizado en Estados Unidos) en el cual se señalen con precisión los requerimientos necesarios para desempeñar cada cargo, seguramente no podrá ser implantado en determinadas regiones por las características particulares de éstas. Las dificultades de reclutamiento que acarrearía tal minuciosidad, tendrían que ser superadas a través de una mayor flexibilidad en las exigencias.

El sistema de reclutamiento debe atender en lo posible a necesidades de servicio amplias, es decir, que aquéllos que ingresen a la administración tengan la capacidad requerida como para desempeñarse eficientemente en distintos cargos.

Las pruebas deben ser generales, midiendo su aptitud no para una función determinada, sino para una categoría dada de funciones. Por supuesto, esta consideración no alcanza a

aquellos técnicos que requiere la administración moderna, cuyo grado de especialización no permite tal amplitud.

Es por los motivos enunciados que se hace necesario el establecimiento de vínculos constantes entre las administraciones públicas y las instituciones de enseñanza superior. A éstas les está reservada la formación de profesionales en los distintos campos de la ciencia y de la técnica, a los cuales debe recurrir la administración a fin de constituir sus equipos.

Por lo general, se considera que corresponde a un organismo central de personal la responsabilidad de organizar, coordinar y dirigir los programas de reclutamiento y selección.

La selección debe ser realizada a través de exámenes cuya validez y fiabilidad deben estar absolutamente aseguradas. En este lugar no se realizará una descripción detallada de los sistemas de exámenes utilizados en la actualidad, pero conviene señalar las deficiencias y ventajas de cada uno de ellos a fin de evaluarlas en el momento de decidir la política al respecto.

Los exámenes escritos aseguran, a través del anonimato con que se presentan al examinador, la ventaja de impedir arbitrariedades en las calificaciones. Los orales, por su parte, permiten formarse un juicio acerca de las cualidades o deficiencias que no se hacen manifiestas en las pruebas escritas. En Inglaterra, para algunos cargos, se llega hasta a someter al aspirante a un régimen de internado durante tres días a fin de determinar sus reales características a través de la convivencia.

Una vez seleccionado el candidato e incorporado a su tarea, su situación, en la mayoría de los países, se considera interina, ya que debe pasar por un período de prueba, que puede durar desde tres meses hasta dos y más años. Durante este tiempo el candidato debe acreditar prácticamente que su selección ha sido justificada.

Con respecto al período de prueba, debe tratarse que éste no asegure al postulante, por mero hábito, la perdurabilidad en el cargo.

El adiestramiento del funcionario en servicio, sobre la base de una política adecuada de reclutamiento y selección, encontrará un cauce dócil de actuación, no sólo por la calidad de los aspirantes admitidos, sino por la correspondencia que debe existir entre el plan formativo y aquella política.

III.2.2 - Calificación.

Es la evaluación periódica que se hace del rendimiento y la eficiencia del empleado después de su ingreso.

La calificación es uno de los factores en la determinación de las promociones, aumentos de sueldos, etc., pero, fundamentalmente, es un instrumento de control de la administración de personal que no debe limitarse a una simple vigilancia de la actuación del personal, sino que se extiende a la formulación de juicios a fin de fundamentar ciertas decisiones sobre la marcha de la organización y medir las necesidades de perfeccionamiento.

El éxito o fracaso del sistema de calificaciones depende de los supervisores y jefes, ya que éstos son los que tienen que hacer la calificación. El plan puede ser bueno, pero mal administrado: normalmente no se cometen injusticias tendientes a perjudicar al personal eficiente con conceptos bajos, pero sí se califica con exceso a personal poco eficaz e inepto. Algunas veces esta falla se origina en deficiencias de la reglamentación, que exige una determinada calificación para asignar simples bonificaciones por antigüedad. Estos hechos pueden contribuir a resentir la moral administrativa.

El Seminario Internacional de Administración Pública, efectuado en Montevideo durante octubre de 1955, patrocinado por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y por la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, recomendó la adopción de ciertas técnicas para garantizar la imparcialidad del sistema y su debida ordenación administrativa. Entre otros puntos dignos de tenerse en cuenta -dice el informe del seminario- se consideran los que siguen:

Establecimiento y definición precisa de diversos métodos que se acoplen a los varios niveles de la administración.

Debe existir un equilibrio racional entre los factores objetivos y subjetivos que sirvan de base para la calificación.

El funcionario calificador debe ser aquel de quien dependan directamente los funcionarios a calificar.

El sistema debe ser lo más sencillo posible.

La calificación debe efectuarse periódicamente.

Más importante aún que esta periodicidad, es que el funcionario esté permanentemente informado acerca de la opinión que su actuación funcional le merece a su inmediato superior.

Debe establecerse un organismo administrativo ante el cual puedan interponerse apelaciones sobre las calificaciones.

Debe existir una revisión constante del sistema.

El interesado debe conocer el resultado de la calificación.

III.2.3 - Promociones.

Los aumentos pueden concederse en base a la eficiencia y a la antigüedad: son pasos dentro de la escala de sueldos respectiva. Los ascensos, en cambio, cambian en forma substancial y permanente los deberes y responsabilidades, al pasar de una clase inferior a una más alta.

Para que haya una carrera del empleo público es de importancia fundamental la posibilidad de ascensos. Los sistemas de promoción existentes son los siguientes:

- En primer término, aquéllos basados en la antigüedad. Se considera justo este sistema y además sencillo; pero está en abierta contradicción con el principio del "mérito". Los empleados más antiguos no son necesariamente los más éficaces. Otra opinión sostiene que la exageración del factor que se viene tratando ha sido uno de los más serios obstáculos para el establecimiento de un servicio de carrera.

- Segundo: puede utilizarse como criterio la calificación del empleado. Pero tratándose de un ascenso, la decisión debe basarse en las condiciones de la persona para desempeñar los

deberes del puesto más alto al que aspira, y no en las calificaciones que haya merecido su labor en el puesto actual.

- En tercer lugar, las promociones deben determinarse por oposición o por antecedentes. Los que abogan por este sistema afirman que pueden medirse mediante pruebas las cualidades necesarias para el desempeño de puestos altos, incluso las características de personalidad, que son tan esenciales. Otros creen que los exámenes son válidos para los puestos de jerarquía inferior, pero insisten en que no miden bien la habilidad para desempeñar los más elevados.

- Cuarto: se puede dejar a juicio de la autoridad, que decide qué factores deben tomarse en cuenta. En algunos países, como Costa Rica, el Estatuto del Servicio Civil indica en términos generales cómo deben otorgar los jefes los ascensos. Con respecto a esta alternativa se teme la posibilidad de favoritismos o malas selecciones y se afirma que es incompatible con el sistema de mérito.

La carrera administrativa, sobre la cual debe apoyarse todo intento de jerarquización de la función pública, requiere suministrar a los funcionarios públicos futuros, así como a los que ya lo son, un panorama amplio de posibilidades dentro del cual puedan ejercitar debidamente su capacidad. Esto conduce a la necesidad de llegar a sistemas que hagan depender en mayor grado la promoción de circunstancias más ligadas a la voluntad de autosuficiencia del funcionario y de la administración, demostrada en una formación cada vez más completa y actual.

El mismo Seminario Internacional de Administración Pública efectuado en Montevideo en 1955 llegó, con respecto a este tema, a las siguientes conclusiones:

- El ascenso o promoción del funcionario público a mayor dignidad o empleo, es una necesidad de la administración, que al mismo tiempo satisface la aspiración del funcionario, estimulando su perfeccionamiento en el desempeño de la función pública.

- El ascenso o promoción debe ser el fruto y el reconocimiento del mérito, comprobado mediante concurso. Por lo

tanto, debe ser otorgado previa recomendación de un organismo al que reglamentariamente se le haya asignado esa función.

III.3 - LOS SISTEMAS DE FORMACION.

La descripción de los sistemas de formación, dada la gran complejidad de variantes que éstos presentan, exige la adopción de criterios sistematizadores.

En primer término, la referencia podría llevarse a las instituciones que de una manera u otra canalizan esta necesidad de la comunidad, desarrollando una acción encaminada a la difusión y extensión de los conocimientos referentes a la realidad administrativa.

En segundo lugar, el contenido de los programas de capacitación permite distinguir variantes que de ninguna manera se excluyen entre sí.

Cauce institucional y contenido se determinan recíprocamente y la administración, de acuerdo con su estructura, sus postulados y el avance de la técnica, conjugados con las funciónes que debe realizar, escoge unos medios sobre los que hace recurrir la acción formativa.

Primeramente se hará mención a estos cauces alternativos, para luego mencionar los criterios que marcan la orientación de las enseñanzas.

La capacitación que se brinde al funcionario o empleado no puede cubrir las deficiencias de la educación general. Tenderá sí a brindarle una perspectiva de la administración y de sus funciones técnicas, ya que los esfuerzos generales de la Nación no pueden reducirse a este campo. En definitiva, se construirá sobre cimientos ya levantados; de la debilidad o fortaleza de éstos dependerá la calidad de la administración.

Así, se llegará a determinar el sentido general de los estudios, procurando evitar la superposición de esfuerzos con otras instituciones, los medios que es necesario destinar a tal

fin -tanto humanos como materiales- y los criterios de selección de los participantes.

Los organismos que tienen o pueden tener a su cargo estas tareas son las universidades, los institutos de la propia administración, los programas de cada una de las reparticiones estatales, las Escuelas de Estadc Mayor Administrativo y los diversos tipos de instituciones privadas que dirijan su atención a este campo.

Las universidades, con su objetivo de formación académica, pueden suministrar aquellos profesionales que, con una amplia visión del papel del gobierno en la sociedad, contribuyan a establecer las directivas a que deberá someterse la administración.

Asimismo, los cursos para post-graduados pueden contribuir a formar especialistas en aspectos particulares de la gestión pública.

Los Institutos de Administración Pública constituyen instrumentos de máxima eficacia en cuanto a la realización de investigaciones sobre aspectos diversos de organización y procedimientos. Lamentablemente, al menos en el presente, estas instituciones no podrán ser constituídas a nivel provincial, fundamentalmente por la carencia de medios materiales y humanos, pero la posibilidad de su establecimiento para encarar problemas regionales es una perspectiva que debe ser alentada y encarada de inmediato (1-2).

Las Escuelas de Estado Mayor Administrativo permiten la reunión de altos ejecutivos de las administraciones públicas y privadas, los que pueden, por este medio, acrecentar sus conocimientos a través del intercambio de experiencias. La instrucción que en ellas se imparte es eminentemente práctica, tomando al funcionario varios años después de haber ingresado a la administración y abandonado las aulas universitarias, permitiéndole entrar en contacto con disciplinas que no son las de su especialidad, integrando de esta manera una visión generalizadora.

Ciertas instituciones privadas pueden realizar importantes aportes en cuanto a la formación y perfeccionamiento de los funcionarios al mismo tiempo que sus investigaciones tendientes a resaltar las similitudes e identidad parcial de problemas de las administraciones públicas y privadas brindan nuevos criterios para las tareas de organización y racionalización.

Existen otros tipos de instituciones dedicadas a la misma tarea, surgidas con menos generalidad, pero con tanta eficiencia como las anteriormente citadas. Son estas organizaciones administrativo-docentes debidas a las iniciativas de los mismos funcionarios, de las cuales el ejemplo característico es el I.T.A.P., de Francia.

Pero, dentro del esquema general de posibilidades con que se cuenta, importa aquí referirse a los cursos que pueden realizarse en el seno mismo de las administraciones, ya sea en una escuela que al efecto se cree con fines de formación general y específica de funcionarios, como en los distintos departamentos o servicios a los que aquellos pertenecen o van a pertenecer.

Así, la capacitación que se brinde puede atender a dos grandes objetivos:

a) formación propiamente dicha,

b) perfeccionamiento.

La primera se refiere al conjunto de enseñanzas impartidas en el momento previo o simultáneo al ingreso en la administración. Tiene una finalidad claramente delimitada: la preparación del futuro funcionario en las materias consideradas como necesarias para su desempeño profesional.

El perfeccionamiento va dirigido a acrecentar los conocimientos y aptitudes de aquéllos que desempeñan en forma contínua y estable funciones públicas.

Es decir, la diferencia entre ambos tipos está dada por dos elementos: momento de realización y contenido y fin de los mismos.

La formación y el perfeccionamiento deben emprenderse en forma conjunta, presentando entonces la capacitación coherencia con el principio según el cual la reforma ha de ser un esfuerzo compartido por todos los niveles de la administración.

III.4 - PROGRAMAS DE CAPACITACION.

Limitada la exposición al área de las administraciones provinciales y a los programas que ellas puedan desarrollar, deben definirse las líneas de actuación para alcanzar los objetivos propuestos.

En primer término debe formularse una distinción previa con respecto a los niveles de funcionarios comprendidos en los planes de capacitación. Esta clasificación elemental y generalizada puede formularse de este modo:

Nivel superior o directivo.

Nivel medio o de ejecución.

Nivel auxiliar y subalterno.

El contenido de la formación y del perfeccionamiento variará según el nivel al cual se refieran, y también diversos serán los objetivos y medios a utilizar. Con una finalidad de sistematización, el tratamiento se realizará por nivel administrativo.

Nivel superior o directivo.

Forman parte del nivel superior, genéricamente, profesionales universitarios que poseen conocimientos de disciplinas específicas. Pero la administración exige de las mismas modalidades peculiares, con la consiguiente acomodación, así como el dominio de técnicas propias. El esfuerzo formativo ha de dirigirse entonces a aumentar el caudal de la denominada "cultura administrativa", capacitando al funcionario para percibir y resolver los problemas cada vez más complejos en los que debe intervenir la administración.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES BIBLIOTECA

La cultura administrativa adquiere, como expresión, un significado diverso según el escalón jerárquico al que se haga referencia. Para este nivel, las tareas de coordinación y la necesaria marcha al unísono del aparato estatal han planteado el problema de la unidad de dirección frente a la creciente envergadura de las actividades a cargo de la administración. La especialización que impone tal diversidad debe conjugarse con una plena comprensión de la incidencia de cada medida en el orden general.

La formación para el personal superior presenta, derivado de lo dicho, dos tendencias manifiestas. Una pretende dotar al individuo de las técnicas de la "dirección científica" (scientific management). La otra se inclina por dar al funcionario aquellos elementos que lo capacitarán para tener una visión integral de la sociedad y de la administración.

Estos "generalistas" son quienes deberán interpretar los grandes lineamientos de la política del Estado, apreciando la significación de los mismos en el marco histórico y socio-económico particular. Deben poseer, al mismo tiempo, pleno dominio de las técnicas de planeación y dirección de las funciones administrativas, evaluando simultáneamente la tarea de ejecución que llevan a cabo los funcionarios encargados de las operaciones concretas.

Nivel medio.

En este nivel si bien predomina la ejecución, conserva importante papel la personalidad del mismo funcionario.

Es aquí donde aparece tal vez con más gravedad la deficiencia de la administración actual.

El papel fundamental de esta clase de agentes se revela, no sólo por convertirse en mediadores de las directivas superiores, sino por su carácter jerarquizado con respecto a los niveles inferiores: deben dirigir grupos de trabajo, y por ello aspectos tales como el adiestramiento de los subordinados, la mejora sistemática de los métodos y la atención de los problemas humanos deben constituirse en las materias fundamentales de los planes de capacitación.

Nivel auxiliar y subalterno.

Las tareas de mera ejecución que están reservadas a estos niveles no presentan exigencias de capacitación tan complejas. Cursos breves, dirigidos al conocimiento de técnicas concretas o a una orientación en el momento del ingreso a la organización deben incluirse en el plan, complementados con el perfeccionamiento en servicio.

El examen del contenido exigido por la formación de funcionarios indica los objetivos que debe alcanzar el perfeccionamiento, así como el sentido de sus programas, por cuanto éste debe suplir las deficiencias de la formación inicial o mejorarla.

Concretamente, el cuadro de objetivos del perfeccionamiento sería el siguiente:

Para la promoción a niveles superiores.

Para hacer frente a problemas urgentes y transitorios.

Para el desarrollo de nuevas funciones, o la aplicación de nuevos métodos y procedimientos.

Para tareas de investigación, capítulo éste de importancia trascendental para que la reforma adquiera absoluta continuidad.

Pero, no se agotan en esto los objetivos del perfeccionamiento. La actividad formativa de la administración debe considerarse unitariamente, desde antes del ingreso del funcionario hasta los cursos para los niveles de mayores responsabilidades, en un todo contínuo encaminado al logro del máximo rendimiento posible del actual servicio, sin distinción de niveles.

Delimitados el contenido de los planes de formación y los objetivos del perfeccionamiento, la instrumentación de los programas que se elaboren comporta la consideración de una problemática compleja por la cantidad y diversidad de los temas a abordar. Implica la consideración de situaciones particulares y la elección entre múltiples alternativas.

Los puntos o cuestiones a estudiar son los siguientes:

Momento de la capacitación.

Materias o desarrollo del contenido.

Medios y métodos.

Momento.

* Formación.

Puede ser anterior o simultánea al ingreso y depende de los métodos de reclutamiento que se empleen.

El papel que las administraciones modernas desempeñan en el primer tipo de formación es cada vez más importante, ya sea bajo la forma de cursillos o de "stages". Supone una insuficiencia de las enseñanzas generales que haya recibido previamente el aspirante y su eficiencia dependerá de la categoría de funcionarios a los que vaya dirigida.

La formación previa es preferible, en general, a la simultánea, por cuanto evita recargos de tareas y molestias en el desarrollo de las labores habituales.

La forma que adquieren en general es la de cursos de carácter predominantemente teórico, que conjugan los principios de unidad y especialización, seguidos por cursos especiales en cada departamento.

Los "stages" constituyen un medio idóneo para adquirir "práctica administrativa". Si bien para el personal subordinado pueden constituir la totalidad de la formación, para los niveles superiores deben ir unidos a una fuerte preparación teórico-técnica.

* Perfeccionamiento.

En este punto no pueden establecerse principios de carácter general, ya que la necesidad del perfeccionamiento está dada

por el desarrollo lógico de la vida administrativa, así como por la situación del funcionario y las pretensiones del perfeccionamiento.

Hay ciertas circunstancias especiales que lo hacen impostergable: es cuando se debe luchar contra la rutina administrativa, aumentar la eficiencia de la organización, vencer los efectos de la especialización, poniendo a los funcionarios en contacto directo y prolongado con otros cuyas funciones sean distintas.

Materias o desarrollo del contenido.

Se han señalado las necesidades de capacitación de cada nivel administrativo. En este trabajo no se desarrollarán programas para cada uno de los múltiples sistemas que pueden adoptarse para la formación y el perfeccionamiento, pero sí se mencionarán dos principios que deben regir su confección:

Deben fundamentarse en un estudio de los requerimientos de cada puesto de trabajo a los que va dirigida la capacitación.

Las enseñanzas impartidas deben procurar ahondar el sentido de unidad de la administración que debe poseer todo funcionario o empleado.

Medios y métodos.

Los medios que se utilizan para la formación de funcionarios difieren según los niveles; el tipo de formación requerida, el número de personas que han de recibirla y los elementos de que disponga la organización determinan la solución que se adopte.

Pueden utilizarse los sistemas de formación clásicos: cursos -sobre aspectos generales de la "cultura administrativa" o sobre técnicas específicas-, seminarios para el estudio de problemas concretos, conferencias, visitas seguidas de debates, etc. Pero no debe considerarse que uno sólo de estos medios permitirá lograr los fines propuestos: deben constituir un todo armónico en el que cada uno vaya cubriendo campos diferentes

* Cursos.

Sin duda, constituyen el medio más difundido de capacitación. Tanto para aquéllos que se realizan regularmente como para los extraordinarios, es recomendable una dedicación intensiva de los funcionarios asistentes a los mismos, procurando que se produzca entre ellos el máximo intercambio de ideas y experiencias.

La finalidad de los cursos no debe estar dirigida exclusivamente a la enseñanza de conocimientos sino también a infundir una nueva actitud frente a los problemas administrativos.

* Seminarios.

Medio excelente, no sólo en cuanto a formación, sino como instrumento para promover la investigación.

Pueden complementarse con trabajos prácticos y encuestas, constituyendo en instituciones como el "Administrative Staff College" de Henley on Thames el contenido primordial de sus actividades.

* Conferencias.

La facilidad con que pueden organizarse, la flexibilidad de las exigencias con respecto a lugar, horarios y material hacen de este medio uno sumamente conveniente para difundir nociones generales de materias diversas, especialmente de aquellas que hacen a aspectos colaterales a la acción del funcionario.

* Visitas y viajes de estudio.

Permiten poner al alcance del funcionario experiencias que bien pueden ser aplicadas en su ámbito de trabajo. Al mismo tiempo, la comparación de métodos y procedimientos permite obtener conclusiones sobre las que se pueden basar juicios valorativos de la eficiencia del servicio al que pertenece aquél.

* Becas.

Otra forma de capacitación, cada vez más difundida, consiste en el otorgamiento de becas para ampliación de estudios. El éxito de las mismas depende del acierto en la elección de los becarios y, en el caso de becas para seguir cursos en organismos o instituciones de otros países o de carácter internacional, del centro educativo elegido. A este respecto, conviene que éste tenga régimen institucional, costumbres y tradiciones similares a las del país del becario, y que se asegure el regreso de éste a la administración pública por un período mínimo de tiempo.

En cuanto a los métodos, a más de las tradicionales nuevas técnicas deben ser aplicadas: fuera del lugar de trabajo las discusiones dirigidas, el tratamiento de casos, las reuniones de empleados y psicorrepresentaciones o situaciones simuladas.

La tarea de capacitación puede llevarse también a cabo en el mismo puesto de trabajo: la delegación de funciones, la sustitución del jefe, las jefaturas adjuntas, las reuniones informativas y de programación, la rotación de puestos y el trabajo en equipo son métodos de probada eficacia.

Para la realización de estos programas es necesario contar con elementos humanos y materiales adecuados que, dado el estado actual de las administraciones provinciales, que se debaten en general entre escasos recursos y carencia de personal, la asistencia técnica brindada por organismos nacionales e internacionales pueden dispensar.

Pero la tarea a emprender, por su volumen, exige una continuidad que no debe esperarse sea asegurada por este medio. La asistencia técnica debe contribuir a la puesta en marcha del programa, tomando a su cargo la realización de las primeras experiencias, para luego, paulatinamente, reducir su colaboración al asesoramiento y ayuda en aquellos campos en los que exista una manifiesta imposibilidad de cubrir con los esfuerzos de la propia administración.

Esta modalidad de asistencia técnica exige la formación del personal que posteriormente asumirá la responsabilidad de la

conducción del programa: a estos elementos habrá que dedicar una atención muy especial, complementando el adiestramiento con viajes de estudio y el otorgamiento de becas.

NOTAS DEL CAPITULO III

(1) El informe "Capacitación en Administración Pública", producido por la Comisión de trabajo reunida en Ginebra en 1957, subraya el papel que estos institutos han desempeñado en los intentos de transformación administrativa llevados a cabo en distintos países: "la forma de instituto es un método efectivo y realista para la difusión de conocimientos técnicos, para capacitación, consultas e investigación" (Michael Louw: "Actividades internacionales en materia de administración pública" - Documento de trabajo del Congreso Nacional de Administración Pública - Buenos Aires, 1962).

(2) En el trabajo "La Administración Pública en función del desarrollo económico", de Alberto D. R. Salinas, publicado en el Vol. XXVIII, Nº 3, 1962, de la Revista Internacional de Ciencias Administrativas, se propone la creación de un "Instituto de promoción del desarrollo económico, organización y administración de empresas", estructurado regionalmente y que entre sus funciones tendría la de capacitar a funcionarios de las administraciones provinciales.

IV. EXPERIENCIAS REALIZADAS EN MATERIA DE CAPACITACION

IV.1 - ANTECEDENTES.

La necesidad de proporcionar al personal de nivel medio y superior de la administración pública los conocimientos históricos, políticos, económicos y sociales que le permitan comprender la compleja realidad social que le rodea y le inculquen el sentido de ética administrativa, ha sido reconocida desde hace mucho tiempo.

Prueba de ello es el decreto firmado por Las Heras en 1824 -reproducido por su interés histórico- que se refiere a la capacitación de funcionarios superiores, especialmente del interior del país (1).

En la Argentina, por sus características geográficas y demográficas, y especialmente por la muy desigual distribución de su población, el problema representado por el nivel de capacitación de los agentes públicos tiene matices propios y peculiares, que hacen imperativo hallar soluciones adecuadas a sus requerimientos regionales y provinciales.

Entre los muchos antecedentes que prueban la preocupación de los gobernantes argentinos por el mejoramiento de la función pública, pueden citarse: siendo Ministro de Hacienda el Dr. Victorino de la Plaza, en mensaje remitido al Congreso de la Nación en el año 1876, hablaba ya de la necesidad de estudiar la clasificación de puestos públicos y la remuneración de los mismos (o sea, la actual carrera administrativa). En los fundamentos del proyecto de ley relativo a la reglamentación del empleo público, presentado a la H. Cámara de Diputados de la Nación por el Dr. Marcelo T. de Alvear en la sesión

del día 11 de mayo de 1915 dice, entre otros párrafos: "Pocos empleados bien preparados, consagrados exclusivamente a sus puestos, bien rentados y ajenos a las fluctuaciones de la política: ésta debe ser la fórmula provechosa para todos".

Los numerosos Congresos, Seminarios y Planes de Racionalización demuestran la preocupación del país por el mejoramiento de la función administrativa.

En el Congreso Nacional de Administración Pública celebrado en Buenos Aires entre el 6 y el 14 de noviembre de 1963, dieciocho de las cuarenta recomendaciones efectuadas se refirieron a la necesidad de elevar el nivel de capacitación de los funcionarios.

En ese Congreso Nacional se puso de manifiesto -aprobándose la ponencia respectiva- la necesidad de proveer a una labor permanente en la formación de expertos en organización y métodos.

IV.2 - ACTIVIDADES REALIZADAS EN MATERIA DE CAPACITACION.

IV.2.1 - Ambito Universitario.

Uno de los primeros esfuerzos por introducir el estudio sistemático de la administración en las aulas universitarias lo constituye la proposición formulada en 1927 por el Dr. Rafael Bielsa de incluir en el plan de estudios de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas de la Universidad del Litoral la materia "Ciencia de la Administración", que, lamentablemente no llegó a dictarse como disciplina autónoma, sino como parte del Derecho Administrativo.

Desde 1942, el plan de estudios de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo incluye, como materia especializada y autónoma, el estudio de la administración pública desde el punto de vista político-económico.

Posteriormente, en la misma Universidad fue creada una Escuela de Administración Pública, con estudios a niveles universitarios y medios. La misma tuvo breve existencia derivada de los pocos alumnos que a ella concurrían. Se manifestó aquí el escaso interés mencionado por la función pública, determinado por las circunstancias ya analizadas.

La Universidad Nacional de Tucumán otorga el Título de Licenciado en Administración a los Contadores Públicos que cursen en su Facultad de Ciencias Económicas las materias establecidas en el plan de estudios específico. Asimismo, esta Universidad participó en el programa del C.F.I. destinado a las provincias del norpeste, siendo sede del curso que se realizó entre noviembre de 1962 y agosto de 1963.

En 1958 se reestructuraron los estudios de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, desdoblándolas en las siguientes escuelas y carreras:

Escuela de Economía Política

a) Grado habilitante de Licenciado en Economía Política;

b) Grado académico de Doctor en Ciencias Económicas (Economía Política).

Escuela de Administración

a) Grados habilitantes de:

Contador Público
Licenciado en Administración

b) Grado académico de Doctor en Ciencias Económicas (Administración).

En agosto de 1963, formando parte del programa de intercambio entre la Universidad de Columbia y la Facultad de Ciencias Económicas, se llevó a cabo un seminario intensivo sobre Administración Pública, que contó con la participación de profesores de aquella Universidad y expertos de la U.S.A.D.

En la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas de la Universidad Nacional del Litoral existen las si-

guientes carreras, directamente vinculadas con la capacitación para la función pública: carrera de Licenciado en Ciencias Políticas y Diplomáticas y carrera de Estadístico.

La Universidad Nacional de La Plata tiene, en su Facultad de Ciencias Económicas, un Instituto de Ciencias Administrativas en el que se siguen estudios a niveles medio (Peritos Administrativos) y universitario (Licenciado en Ciencias Administrativas).

En este Instituto se dictan cursos intensivos abiertos a todos los sectores de la administración pública y privada. Además, es necesario señalar la importante tarea que en este Instituto se realiza en el campo de la investigación y de la difusión a través de su revista.

IV.2.2 - Ambito de la Administración Nacional.

Distintos ministerios del Gobierno Nacional han otorgado especial interés a la capacitación de sus funcionarios.

El Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública de la Nación tiene la Escuela de Salud Pública, creada a mediados de 1959 con el fin de capacitar a profesionales y técnicos, así como perfeccionar todos los aspectos de la asistencia médica.

Entre sus cursos, destinados a graduados de distintas disciplinas, se destacan los siguientes:

Curso Superior de Salud Pública para médicos con especializaciones en Administración de la Salud Pública y Administración de Hospitales.

Cursos de estadística, para los siguientes niveles: Jefes de estadísticas de salud pública provinciales, auxiliares de estadística hospitalaria y auxiliares sanitarios.

Cursos de enfermería, ya en nivel puramente auxiliar.

La Escuela Técnica Central, dependiente de la Secretaría de Estado de Comunicaciones, está destinada a la capacitación del personal de la misma. Su origen se remonta a 1869. Funciona en la Casa Central ininterrumpidamente entre las 6 y las 22 horas para permitir el acceso a la misma de todos los empleados y tiene filiales en el interior del país. Sus programas se estructuran año por año, de acuerdo con las necesidades de personal expresadas por las distintas direcciones, a las que se consulta respecto a la clase de empleados que requerirán para el año siguiente.

En 1961 se creó la Escuela Nacional de Aduanas, que depende del Ministerio de Hacienda de la Nación, para preparar y capacitar al personal de las aduanas en las distintas tareas que realiza la repartición en el campo fiscal.

El Instituto Superior de Administración Pública (I.S.A.P.), creado en 1958, tiene por objeto "organizar, en toda la Administración, y en sus distintos niveles, cursos sistemáticos para promover al entrenamiento y capacitación técnica de los servicios públicos". El art. 2, inc. b, de su norma creativa, establece que debe "realizar cursos de capacitación y perfeccionamiento para altos funcionarios", y en su inc. c) dice: "realizar cursos breves e intensivos de especialización sobre temas que representen problemas concretos de la administración pública".

El Instituto ha dictado numerosos cursos de capacitación en O. y M., cursos para supervisores, para instructores y sobre técnicas modernas de administración de personal. Otros cursos sobre medición del trabajo, mecanización y para niveles inferiores completan sus programas. Los seminarios reservados a funcionarios de alta jerarquía ya han dado comienzo, cumplimentando con ello el mencionado art. 2 inc. b).

IV.2.3 - Ambito de la Administración Provincial.

En el ámbito provincial poco es lo que se ha hecho hasta el presente en materia de capacitación, pero ya se advierte una nueva actitud al respecto.

En la Provincia de Buenos Aires, el Ministerio de Hacienda, Economía y Previsión creó en el año 1947 la Escuela de Hacienda y Administración, teniendo sus cursos carácter de obligatorio para los empleados.

En el Ministerio de Acción Social de la misma provincia funcionó un departamento de organización y métodos, encargado de la realización de cursos.

La Provincia de Córdoba ha creado, recientemente, su Escuela Provincial de Administración Pública. La misma tiene a su cargo la capacitación de funcionarios y empleados, con especial consideración a las condiciones particulares de la provincia. El Instituto Superior de Administración Pública, por convenio celebrado con la Intervención Federal, dictó, a comienzos de 1963, tres cursos de Técnicas de Supervisión y dos de O. y M., para funcionarios de niveles intermedios que posteriormente adquirieron carácter regular. La tarea de esta Escuela no se limitó al terreno de la capacitación, sino que, a través de un censo de la realidad administrativa provincial, emprendió la investigación de la misma.

En el año 1960 se llevó a cabo, en la Ciudad de San Miguel de Tucumán, el Primer Curso de Racionalización Administrativa, que constó de ocho meses de clases intensivas. La capacitación culminó con una amplia formación práctica impartida en la sede de INSORA (Universidad de Santiago de Chile). Con los elementos capacitados se constituyeron tres oficinas de racionalización en la provincia.

Además de los citados, muchos intentos se han realizado en las administraciones provinciales, pero, por lo general, no han logrado consolidarse a través de una labor permanente y efectiva. Frecuentemente se crearon por decretos o leyes comisiones u organismos destinados a estudiar los problemas de la administración y proponer las medidas necesarias para remediarlos. Numerosos factores, algunos de los cuales han sido mencionados, no permitieron alcanzar tales propósitos.

Por último deben señalarse los esfuerzos que, en materia de capacitación, realiza el CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES: los cursos sobre técnicas de planificación del desa

rrollo y de estadística, aunque cubren aspectos muy específicos, van encaminados también al logro de una mayor eficiencia de la maquinaria gubernamental.

NOTAS DEL CAPITULO IV

(1) Decreto Nº 1756, del 6 de octubre de 1824.

"El gobierno ha tocado por experiencia las grandes dificultades que ofrece para la organización interior, la falta de personas instruídas y capaces de conducir los negocios en los diferentes ramos de la administración cuando en muchos de ellos se versan materias absolutamente nuevas, que es indispensable conocer bien para evitar la confusión y los errores que han producido hasta aquí los males de que se resiente el país.-

El gobierno advierte que estas mismas dificultades deben presentarse quizá con mayor fuerza, en cada una de las provincias, y no ha encontrado medio más poderoso para precaverlas, que el preparar la educación de las personas, que siendo naturales de ellas mismas, unan el celo que inspira el amor al país, conocimientos juntos de los ramos de la administración pública. Esto recibe mayor fuerza considerándose que sin tales conocimientos es imposible arribar a una organización en forma y bien atendida, de lo cual debe resultar no sólo la prosperidad general de todas, sino la armonía y buena inteligencia recíproca, porque su desacuerdo sólo puede temerse en las falsas ideas que se tengan sobre sus intereses, o de la ignorancia de sus verdaderos recursos, así como de los medios más fáciles y más propios de ponerlos en acción.

En su virtud ha acordado y decreta:

Art. 1: Se invitará al gobierno de dichas provincias a enviar de cada una, uno o más jóvenes de veinte años de edad cumplidos con destino a las oficinas públicas de esta ciudad.

Art. 2: Estos jóvenes serán educados con preferencia en las oficinas de Contaduría, Tesorería y Recaudación; y en todas las secretarías.

Art. 3: Los respectivos gobiernos proveerán a la subsistencia decente de cada joven, en el caso de no preferir el destinar con este objeto alguno o algunos de los jóvenes remitidos a los colegios en virtud del decreto del 2 de enero de 1823.

Art. 4: Siempre que algunos o todos los gobiernos prefiriesen el segundo medio que se propone, por el artículo anterior, el ministro secretario respectivo arreglará con los rectores de los colegios y jefes de los departamentos el modo de hacer compatible una y otra enseñanza.

Art. 5: El ministro secretario de gobierno y relaciones exteriores queda encargado de la ejecución de este decreto que se circulará a quienes corresponde e insertará en el Registro Oficial.

Las Heras
Manuel José García

(Registro Oficial de Buenos Aires, años 1823-1824, páginas 154/56)

V. LA ASISTENCIA TECNICA EN CAPACITACION ADMINISTRATIVA

V.1 - LA ACCION DEL CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES EN MATERIA DE ASISTENCIA TECNICA EN PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS.

El C.F.I. tiene como uno de sus objetivos, dentro de los programas de asistencia técnica que se ha fijado, contribuir a la mejora de las administraciones públicas provinciales.

El campo sujeto a perfeccionamiento es infinito, y, entre los medios de utilización posible, la capacitación reúne aquellos requisitos mínimos necesarios para asegurar el éxito de cualquier programa de asistencia técnica que se emprenda.

La experiencia internacional ha demostrado a fuerza de fracasos la inutilidad de los esfuerzos aislados. Si no se asegura la continuidad de la tarea, las posibilidades de lograr un mejoramiento de la administración en general, o de sectores de ésta, se reducen hasta el punto de constituir simplemente recursos malgastados.

Frente a los requerimientos de las administraciones, la asistencia técnica, entonces, no podría reducirse al envío de misiones que estudiasen problemas determinados y sugiriesen medidas.

Al plantearse la necesidad de una operativa distinta, deben formularse dos consideraciones previas: 1) la complejidad de las situaciones que deben someterse a cambio exige un total conocimiento de los factores que las están determinando; 2) la dimensión de los problemas a atacar presenta tal magnitud que

hace imposible, con los recursos disponibles, abarcar siquiera una parte reducida de los mismos.

Frente a estas circunstancias, la capacitación de funcionarios de la problemática ambiental de cada provincia y la constitución posterior con ellos de equipos de mejoramiento administrativo, asegura el cumplimiento de los requisitos expuestos: acción permanente, institucionalizada, y adaptada a las condiciones particulares de cada jurisdicción.

Definida de esta manera una política de asistencia técnica, ella debe complementarse con esfuerzos dirigidos a sectores que por su gravitación se consideran estratégicos en el ámbito de las administraciones públicas provinciales: direcciones de rentas, finanzas y contadurías generales.

V.2 - EL CURSO DE ADMINISTRACION DE SAN MIGUEL DE TUCUMAN.

Conforme a los lineamientos establecidos, el C.F.I. consideró la posibilidad de emprender programas regionales de capacitación en materia administrativa.

El primer curso se llevó a cabo en San Miguel de Tucumán, con la participación de funcionarios de siete provincias argentinas del norte del país, la mayoría de ellas con similares problemas: legislación no acorde con los conceptos modernos, hábitos de trabajo no renovados desde décadas, etc.

Convenidos con la Universidad Nacional de Tucumán los aspectos concernientes a la organización del curso y los aportes que cada institución realizaría (1) se invitó a los gobiernos de las provincias comprendidas en el plan a proponer candidatos a las becas que otorgaría el Consejo Federal de Inversiones.

El compromiso contraído por el C.F.I. de posibilitar la concurrencia de funcionarios provinciales por medio del pago de su estadía en la ciudad de Tucumán durante el desarrollo del curso, permitió a muchas provincias satisfacer su interés de estar incluídas en el programa, por cuanto la situación financiera

de las mismas no le hubiera permitido afrontar semejante erogación.

La selección de los participantes tuvo que superar dificultades innumerables. La inestabilidad institucional, la incomprensión y escepticismo hacia los objetivos del plan, nacidos ambos por el recuerdo de experiencias fallidas, fueron tantos otros factores que determinaron que no se pudiera realizar una selección previa acorde con las proyecciones del curso.

Cada provincia debía participar a través de un número de funcionarios que asegurase la posterior constitución de los equipos provinciales. Se requirió un mínimo de cinco por jurisdicción, lo que constituyó otro inconveniente, por cuanto éste es un número relativamente alto si se considera que se trataba de funcionarios de nivel alto y medio y con la exigencia de permanecer casi un año ajenos a la administración.

A fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos del curso, los requisitos establecidos para los candidatos a las becas fueron los siguientes: a) que la persona interesada estuviera decidida a permanecer y hacer su carrera en la administración provincial, y b) que fuera propuesto por las autoridades provinciales.

El curso se inició con la participación de 43 becarios del Consejo Federal de Inversiones, correspondientes a las siguientes provincias: Catamarca, Chaco, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. Además fueron becados dos estudiantes de la Universidad de Tucumán.

Asimismo, siguieron el curso funcionarios de la Universidad Nacional de Tucumán y de empresas privadas de la provincia. Para éstos se dictó un cursillo previo de dos semanas, al cabo de las cuales se efectuó una prueba de selección.

El curso comenzó el día 12 de noviembre de 1962. La primera etapa del mismo, que se desarrolló hasta el 20 de diciembre, tuvo por propósito posibilitar la promoción a los ciclos especiales de los alumnos que demostraran aptitud para ello.

El 20 de enero de 1963 se reinició el curso, que se prolongó hasta el 15 de junio en cuanto al dictado de la parte teórica.

Hasta ese momento, todas las actividades se desarrollaron en el Centro Universitario de Horco Molle -residencia propiedad de la Universidad, distante a 20 kilómetros de la Universidad de Tucumán- habilitado al efecto.

El 17 de junio comenzó la última parte del curso, consistente en la realización de una experiencia práctica en la oficina de organización y métodos del Gobierno de la Provincia de Tucumán.

Teniendo en cuenta que el equipo de asistencia técnica de las oficinas de estadística provinciales está desarrollando un programa que, en principio y especialmente, coincide con la región del país abarcada por el curso, la parte práctica comprendió, entre otros temas, la organización técnica y administrativa de una dirección de estadística. Para esta labor se decidió integrar un comité conjunto de la oficina de O. y M. de Tucumán y el equipo del C.F.I.

V.3 - PROGRAMA DEL PRIMER CURSO DE ADMINISTRACION.

I.- Formación de los conceptos básicos de la ciencia de la administración. Para esto se estudió desde su nacimiento, en forma comparada y crítica a los diferentes autores, su investigación y la experiencia que ha dado origen a esta disciplina y su confrontación con las realidades administrativas de la actualidad.

Esta base estuvo destinada a proporcionar al participante una visión de conjunto sobre todas y cada una de las disciplinas que más tarde debería estudiar, a la vez que estimularía su imaginación y flexibilidad creadora.

II.- El estudio de las disciplinas del comportamiento humano brindó la base sobre la cual se asimilarían las técnicas de administración.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA

Se trataron temas como los siguientes:

a) S o c i o l o g í a .

Enfoque interdisciplinario.

Comprensión de la burocracia como sistema social.

La sociedad moderna y la sociedad tradicional. La burocracia en estos contextos.

El tratamiento de estos aspectos se hizo considerando especialmente las características de los medios sociales de los que provenían los participantes al curso y sus actitudes.

b) P s i c o l o g í a .

Estudio de la personalidad - elementos de caracterología.

La conducta del individuo.

Dinámica de pequeños grupos.

Relaciones humanas y públicas.

Se completó con la realización de trabajos prácticos y experiencias de grupo.

III.- A d m i n i s t r a c i ó n d e l e l e m e n t o h u m a n o : El estudio del elemento humano estuvo destinado a permitir al participante conocer y entender mejor a las personas con las cuales le tocará actuar profesionalmente, tomando de ellas sus cualidades positivas para la mejor solución y puesta en práctica de las tareas que le tocará realizar. En este ciclo se estudiaron temas como los siguientes:

Reclutamiento y selección.

Adiestramiento.

Calificaciones.

Evaluación de tareas y remuneraciones.

Promociones.

Médidas disciplinarias e incentivos.

Administración de personal privado y público (diferencias y similitudes).

Estudio de las comunicaciones.

Problemas de personal derivados de un programa de racionalización.

Oficinas de personal.

IV.- Administración de elementos materiales:

Selección de maquinarias y equipos.

Disposición interna.

Edificio y transportes internos.

Organización del departamento de compras.

Departamentos de conservación, manutención y otros servicios.

Mecanización y automación.

Diseño de formularios. Archivos.

Secretaría y alto nivel administrativo.

Planificación y control del trabajo administrativo.

Problemas administrativos derivados del patrimonio estatal,

V.- Administración Pública: Se propuso dar a los participantes del Curso una formación especialmente vinculada a los problemas de las administraciones provinciales por medio de esta etapa, referida exclusivamente a su temática teórico-práctica.

En este ciclo se estudió:

1.- Principios de Administración Pública.

Su función.

Estructura dinámica.

Plano internacional, nacional, provincial, regional y local.

El desarrollo económico en su implicancia en la administración.

2.- Derecho Público.

Nacional.

Provincial.

Constitucional, administrativo y financiero.

3.- Gobierno y Administración Provincial.

Organización de los Poderes Ejecutivos.

Organización de la Hacienda Pública.

Presupuesto.

Programación y administración de personal y materiales.

4.- Tecnicas de Aplicación.

Substanciación de la información.

Contabilidad pública.

Implementación de equipos mecanizados.

Estadística.

VI.- Métodos y procedimientos de trabajo (Metodología del Racionalizador): Comprendió esta etapa el estudio de los siguientes puntos:

Definición preliminar.

Preinvestigación.

Investigación.

Informe definitivo y recomendaciones.

Puesta en práctica.

Asesorías finales.

También se trataron en esta etapa los problemas de racionalización de procedimientos y métodos en su fase práctica, movimientos de trabajo (gráficos de rutina, manual de instrucción, etc.) y estudios de casos de racionalización práctica, tanto de instituciones extranjeras como de las experiencias nacionales.

VII.- Experiencia Práctica: Bajo la supervisión directa de la Asesoría de Organización y Métodos de la Provincia de Tucumán, una vez concluido el período teórico. Duración, dos meses.

NOTAS CAPITULO V

(1) Se transcriben a continuación las cláusulas particulares del convenio celebrado entre la Universidad Nacional de Tucumán y el Consejo Federal de Inversiones en que se establecen los compromisos de ambas instituciones:

EL CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES DEBERA:

a) Seleccionar los participantes de las administraciones provinciales que asistirán en calidad de becarios del Consejo Federal de Inversiones.-
b) Compensar la estadía y servicios completos de los participantes señalados en el punto anterior.
c) En todos los casos los becarios del Consejo Federal de Inversiones deberán fijar su residencia en Horco Molle, donde la Universidad dispondrá la pertinente atención. Este recaudo se adopta como garantía de un óptimo aprovechamiento académico y eficaz control de grupos.

d) Proveer para su utilización en el curso, el material bibliográfico recomendado por la Dirección del mismo.
e) Tomar a su cargo la responsabilidad docente y financiera de la etapa del curso referido a Administración Pública en su aspecto teórico.

LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE TUCUMAN DEBERA:

a) Seleccionar los participantes que no correspondan a los gobiernos provinciales.
b) Proveer, mientras dure el curso, la habilitación de la Residencia Universitaria de Horco Molle para la realización del mismo, con la atención señalada en los puntos b) y c), del primer apartado.
c) Tomar a su cargo la responsabilidad docente de las etapas del curso referidas a: Objetivos (Conceptos Básicos), Administración y Elementos Humanos; Administración de Elementos Materiales; y Métodos y Procedimientos de Trabajo (Metodología del Racionalizador).

El presente trabajo se terminó de imprimir
en los talleres del C.F.I.,
en la segunda quincena de mayo de 1966