

# MÉTODOS DE PREPARACION Y DE REALIZACION DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

(Comunicación al Tema III)

*SUMARIO: A) Procedimientos utilizados en principio, por el cuadro de los Departamentos y Ministerios.—B) Métodos empleados por los servicios de Administración Central.—C) Métodos empleados por los Presidentes, Presidentes del Consejo, Consejo de Ministros, para la preparación y realización de las reformas administrativas.—D) Métodos empleados por el Poder legislativo.—E) Métodos empleados por personas calificadas.—F) Métodos puestos a disposición de grupo no oficiales y del público en general.*

Aunque la experiencia adquirida por Israel en los ocho años transcurridos desde la proclamación de su independencia sea lógicamente limitada, la adopción de ciertas medidas para el perfeccionamiento de los procedimientos y métodos destinados a realizar las reformas administrativas en su propia Administración, pueden, sin embargo, aplicarse igualmente a otros países. Estimamos en consecuencia que la modesta contribución de Israel a los debates del X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, debe consistir en la presentación descriptiva de los procedimientos empleados en nuestro país, con observaciones respecto a sus ventajas e inconvenientes.

## A. PROCEDIMIENTOS UTILIZADOS EN PRINCIPIO, POR EL CUADRO DE LOS DEPARTAMENTOS Y MINISTERIOS.

El número total de empleados en los 17 ministerios de Israel se aproxima a los 30.000; el número de empleados en cada ministerio varía de 150 a 6.000, siendo, sin embargo, lo más frecuente que oscilen entre 700 y 1.000. Cada ministerio comprende una o más secciones encargadas de la organización del personal, de la contabilidad, del almacenaje, así como de las cuestiones internas (instalaciones, transportes). En 12 de estos ministerios hay un alto funcionario, cuyo título es el de «Directeur Général Adjoint,

chargé de l'Administration», que se ocupa de aquellas cuestiones (salvo la del presupuesto y contabilidad). Hace tres años el jefe del Departamento de Hacienda, así como su adjunto principal de cada ministerio, fueron trasladados a la lista de personal del Recaudador de impuestos.

Esta modificación tendía a facilitar el establecimiento de un sistema unificado de contabilidad para todas las instituciones gubernamentales y a permitir un control más estrecho de los gastos ministeriales. En la mayor parte de los ministerios de Israel se concede una atención especialísima a los problemas de organización y métodos. Prueba de ello es que en tres ministerios concretos se han creado secciones de organización y métodos; en otros tres, un auxiliar del Director General Adjunto encargado de la Administración se ocupa personalmente de estas cuestiones, y finalmente en otros tres ministerios existen secciones administrativas especiales con este objeto.

Estas secciones constituyen, de hecho, el mecanismo ministerial encargado de preparar las mejoras administrativas. Su aportación fué en una primera época, bastante limitada. No existen todavía Servicios de planificación administrativa, y los Servicios de Hacienda se preocupan casi exclusivamente de cuestiones de contabilidad.

Este estado de cosas, junto al hecho de que los diversos ministerios hayan estado obligados a consagrar toda su atención a la fundamentación jurídico-administrativa de sus programas, han sido la causa de que los diversos ministerios se olvidaran en numerosas ocasiones del proceso de establecimiento del presupuesto. Por otra parte, las secciones del personal estaban tan ocupadas con los problemas diarios, que no podían consagrarse al mejoramiento de los métodos administrativos, ni plantearse crudamente la cuestión básica del aumento del rendimiento del funcionario.

El «Director general adjunto, encargado de la Administración» es de hecho en cada ministerio el funcionario con el que el ministro y jefes del departamento deben poder contar para la realización de mejoras en la Administración interna. En realidad, la importancia de este puesto deriva de que los Directores generales, por preocuparse sobre todo de los problemas de cada día no dedican ni un sólo momento al estudio de los problemas administrativos, en los que por otra parte no son competentes.

Los ministerios que poseen Secciones de Organización y métodos, requieren sus servicios no sólo en cuestiones puramente consultivas, sino también en problemas de ejecución. Como es lógico, la importancia y utilidad de estas secciones dependen fundamentalmente de la competencia de sus jefes.

Las comisiones constituyen frecuentemente un elemento rector fundamental de las «res publica» en Israel. La experiencia se ha encargado de demostrar que estas comisiones no son eficaces en el perfeccionamiento de la Administración. La razón de ello es quizás que los miembros de estas comisiones son en su mayoría funcionarios superiores que agobiados por el

trabajo no pueden reunir el material necesario para resolver inteligente y rápidamente. Por todo ello, se estima la conveniencia de limitar el trabajo de estas comisiones, al establecimiento de principios y a la exposición de métodos, reservando la dirección de las cuestiones diarias de Administración a entes administrativas permanentes.

La formación e instrucción funcionarial comienza actualmente en Israel. La creación de un programa de «Racionalización del trabajo», así como de «Cursos de organización y Administración», han suscitado entre los funcionarios el interés por los problemas de eficacia administrativa. Estas actividades se deben sobre todo a la iniciativa de la Comisión de la Función civil, con la asistencia de expertos de la O. N. U. Esta Comisión ha publicado hace poco (con fines de fomento) un proyecto de remuneración a toda sugestión práctica en este orden de cosas, lo que contribuiría, si fuese aprobado, a mejorar la Administración.

En Israel, los ministerios se han beneficiado considerablemente de la asistencia, en el dominio de la elaboración ideológica y metodológica, aplicada al perfeccionamiento administrativo, de la Comisión de asistencia técnica de la O. N. U. y la U. S. O. M. Un número apreciable de funcionarios israelíes ha podido perfeccionarse en el extranjero, gracias a las becas concedidas por estas dos comisiones, implantando a su vuelta las técnicas extranjeras adaptables a la realidad de nuestro país.

El Gobierno israelita es extraordinariamente sensible a la opinión pública. Sucede a menudo que las presiones ejercidas por la opinión pública van inmediatamente seguidas de las reformas y mejoras solicitadas.

## B. MÉTODOS EMPLEADOS POR LOS SERVICIOS DE ADMINISTRACIÓN CENTRAL.

La necesidad de poseer servicios centrales de Administración está plenamente satisfecha en Israel; pero, sin embargo, ninguna medida se ha tomado hasta ahora en atención a su establecimiento. La lentitud del progreso en este campo se debe a que el Gobierno ha tenido que centrar toda su atención en esferas mucho más importantes y urgentes (inmigración, seguridad pública), con el consiguiente olvido de problemas como este de la planificación administrativa.

Existen en el seno del Gobierno varios organismos de carácter general, que pueden considerarse como servicios administrativos centrales: Comprenden: la Comisión de la función civil, la Oficina central de Estadística, el Centro ordenador de la Presidencia del Consejo, la Estructuración presupuestaria, Imprenta gubernamental del Ministerio de Hacienda, Departamento de Obras públicas, Instituto de la productividad. Al desempeñar sus funciones fundamentales, cumplen estos organismos el papel de una especie de Caja donde se registran las reformas administrativas: ellos publican reglamentos y manuscritos, organizan conferencias y otorgan consejos especializados sobre sus respectivos ámbitos de trabajo.

La Universidad hebrea y otros institutos científicos han organizado recientemente cursos de Administración Pública, en cooperación con el Departamento de Formación de la Comisión de la Función civil. Se juzgó preferible iniciar una colaboración entre el Gobierno y la Universidad, en orden a la formación de los altos funcionarios, antes que crear con este mismo objeto un Instituto especializado de Administración Pública. La Comisión de la Función civil organizará, por tanto, cursos periódicos con la finalidad de injertar ideas nuevas en el tronco añoso de la Administración. Una red de funcionarios encargados de la instrucción y formación de los empleados ha sido creada en los ministerios, bajo la dirección de la División de la Formación central de la Comisión de la Función civil.

Se ha establecido también, en el seno de esta misma Comisión, un Servicio Central de Organización y métodos, con las siguientes funciones :

- 1.º Coordinar los esfuerzos hechos en el interior de los ministerios para mejorar el rendimiento del trabajo.
- 2.º Asistir a los ministerios, en el establecimiento de sus propias secciones de Organización y métodos.
- 3.º Estudio de los métodos de naturaleza general, en vistas a una posible uniformidad.
- 4.º Aconsejar a los ministerios sobre cuestiones de Organización, métodos, e incluso de acomodación e instalación de los despachos.

Por otra parte, los estudios efectuados anualmente por la División de los Presupuestos del Ministerio de Hacienda, con ocasión de la preparación del presupuesto, constituyen una magnífica ocasión de examinar las estructuras administrativas y de sugerir posibles reformas. Se hacen esfuerzos constantes para perfeccionar los métodos presupuestarios, y para basarlos sobre gastos estandarizados. Las relaciones presentadas por los diferentes ministerios a la «División del Presupuesto», apoyando sus proyectos presupuestarios, contienen explicaciones detalladas sobre los servicios y gastos que implican sus actividades. Estas relaciones tienen una importancia extraordinaria, pues permiten un estudio minucioso del funcionamiento y eficacia de cada ministerio.

#### C. MÉTODOS EMPLEADOS POR LOS PRESIDENTES, PRESIDENTES DEL CONSEJO, CONSEJO DE MINISTROS, PARA LA PREPARACIÓN Y REALIZACIÓN DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS.

Se ha aconsejado establecer un Servicio Central de planificación administrativa, con la finalidad de asesorar al Consejo de ministros, en materias graves de administración, tales como la división de funciones entre los ministerios y la coordinación interministerial. Este Servicio debería estar completamente separado del Servicio de Organización y métodos, que se ocupa, como dijimos antes, de cuestiones técnicas de organización así como

de procedimientos administrativos. Se han dado ya opiniones diversas sobre a cual de los Organismos gubernamentales estaría unido un servicio semejante de planificación. Podría ser la Presidencia del Consejo, el Ministerio de Hacienda, la Comisión de la Función civil o la Secretaría del Gobierno.

Respecto a la experiencia adquirida en Israel por los expertos venidos del extranjero, es evidente que para conseguir un beneficio pleno de sus servicios se necesita concederles el tiempo suficiente para que se familiaricen con las condiciones locales y vigilar para que las medidas que aconsejan sean fielmente adoptadas en el caso de que acrediten su eficacia de manera indubitable.

#### D. MÉTODOS EMPLEADOS POR EL PODER LEGISLATIVO.

El Parlamento israelita es una organización joven y dinámica. Manifiesta siempre un vivo interés por las actividades del ejecutivo, y reacciona rápida y vigorosamente cada vez que la opinión pública se inquieta por cualquier operación gubernamental. Como en todas partes, la aprobación del Presupuesto suscita debates en el Parlamento y en las Comisiones de Hacienda, que proporcionan una magnífica ocasión de apreciar y criticar las actividades del Gobierno. La eficacia de los servicios públicos, el ahorro de gastos públicos y la integridad y eficacia de los funcionarios son temas que se analizan y discuten en estos debates.

En el Parlamento de Israel no existen Comisiones permanentes, encargadas de vigilar las operaciones del Gobierno, pero de hecho viene a ser realizada esa función por el Interventor del Estado. Este funcionario forma parte de la rama legislativa, y rinde cuentas de su gestión a la Comisión de Hacienda del Parlamento. La ley le exige la comprobación de que los órganos intervenidos actúen en conformidad con los principios de eficacia y economía. Las memorias anuales de dicho Interventor comprenden, junto a informes detallados sobre las actividades de control en los ministerios, secciones referentes a funciones, tales como Contabilidad, preparación de presupuestos, administración del personal y otros problemas de administración general. Las afirmaciones y advertencias hechas por el Interventor en su Memoria, ejercen una influencia constructiva sobre las actividades gubernamentales.

Con objeto de asegurar que las cuestiones relativas a la organización y métodos de trabajo, y al rendimiento de los funcionarios, sean objeto de atención constante, se ha creado en esta Oficina un «Servicio de control de la eficacia». Este nuevo servicio funciona según las líneas generales de Organización y métodos, y está encargado de la mayor parte de los estudios administrativos efectuados por la Oficina del Interventor del Estado.

La mayor parte de las leyes en Israel contienen secciones prescribiendo los cambios administrativos y los procedimientos, que exige una aplicación

justa y adecuada de las mismas. Pero se piensa que el Parlamento, en ocasiones, no se ha percatado de las repercusiones administrativas de la ley, habiéndose dado casos de aprobación de leyes antes de que los organismos gubernamentales interesados hayan sido dotados de los mecanismos imprescindibles para su aplicación.

**E. MÉTODOS EMPLEADOS POR PERSONAS CALIFICADAS.**

En ciertas ocasiones los ministerios han acudido a consejeros privados encargándoles del examen de su organización y pidiéndoles consejos respecto a problemas concretos. Los resultados fueron pocas veces satisfactorios. De un lado el desconocimiento por parte de estas personas o sociedades del mecanismo gubernamental, y, del otro, la predisposición de los organismos gubernamentales a no seguir sus recomendaciones, contribuyeron a hacer ineficaces estos procedimientos.

**F. MÉTODOS PUESTOS A DISPOSICIÓN DE GRUPOS NO OFICIALES Y DEL PÚBLICO EN GENERAL.**

Si bien el pueblo israelita manifiesta un interés profundo respecto al funcionamiento de los servicios gubernamentales, en cambio las sociedades particulares y profesionales han demostrado muy poco interés hasta el momento por el perfeccionamiento de los métodos administrativos.

Junto al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, existe en Israel una Asociación de Ciencias Políticas afiliado al Organismo internacional correspondiente. Un Instituto privado de Administración Pública ofrece también posibilidades de estudiar las cuestiones sobre Administración pública. La Universidad hebrea, el Instituto de Tecnología de Hayfa y otros Institutos de enseñanza superior han incluido en sus programas materias tales como la administración pública, la productividad, las relaciones humanas y otras análogas. Se han tomado medidas que facilitan la asistencia a estos cursos de un gran número de funcionarios.

(Sección Nacional de Israel.)