

Revista

de

Ciencias Económicas

PUBLICACIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO
DE GRADUADOS

La dirección no se responsabiliza de las afirmaciones, los juicios y las doctrinas que aparezcan en esta Revista, en trabajos suscritos por sus redactores o colaboradores.

DIRECTORES

Víctor M. Molina
Por la Facultad

Juan Girelli
Por el Centro de Estudiantes

Emilio Bernat
Por el Colegio de Graduados

SECRETARIO DE REDACCION

Carlos E. Daverio

REDACTORES

Enrique Loudet
José H. Porto
Por la Facultad

Francisco M. Alvarez
Amadeo P. Barousse
Por el Colegio de Graduados

Andrés D. J. Devoto
Alfredo Bonfanti
Por el Centro de Estudiantes

AÑO XX

NOVIEMBRE DE 1932

SERIE II, N° 136

DIRECCION Y ADMINISTRACION
CALLE CHARCAS 1835
BUENOS AIRES

de Jacobo Wainer

Los Institutos de investigaciones administrativas en Norte América

Han sido múltiples, en los últimos cincuenta años, las tentativas de los estudiosos y directores de la administración pública, para convertir a ésta, en un mecanismo cada vez más eficiente a la satisfacción de las necesidades del Estado y a un costo más económico. Esas tentativas han chocado, sin embargo, con los males del burocratismo señalados mundialmente y con la preponderancia adquirida por la política en la administración.

Los defectos de la administración pública son universales, y si bien algunas instituciones tienen éxito en ciertos países, no por eso deja de reconocerse que el mal es general y que obedece a causas ya discutidas públicamente por las distintas escuelas y tendencias.

Pero esto no ha impedido que la administración pública absorba día a día más funciones y mayores actividades, principalmente en los últimos veinte años.

En línea general, y del punto de vista teórico, las tendencias han sido de suprimirle funciones a la administración pública, lo que no ha sido posible evitar por la pujanza de las corrientes contrarias, como tampoco la de asimilarla en lo posible en cuanto sus métodos y sistemas de trabajo a la administración privada.

En este sentido son dignos de recordarse las tentativas de *comercializar* la administración pública propuesta por Fayol en Francia, y la de dividir los Departamentos del Estado, en políticos y económicos como se proyectó por Mac Adoo en la época del Presidente Wilson en EE. UU.

Esta tendencia de utilizar el criterio comercial privado, a la actividad administrativa pública, ha sido aconsejada por

muchas comisiones asesoras y administradoras designadas por los poderes públicos de Europa y América, y últimamente ha sido adoptada en nuestro país por las comisiones de los Impuestos a las transacciones y a los réditos.

El problema ha sido y es interesante, desde que en base a un mejor método administrativo se obtiene una mayor satisfacción y comprensión pública, un menor costo en los servicios, y por ende, un mayor ajuste en el presupuesto.

Uno de los países que más ha estudiado este asunto, es Norte América. Como luego veremos, desde hace cerca de 50 años, en forma regular, casi permanente y científica, ha encarado y resuelto múltiples problemas administrativos y financieros.

Es necesario recordar que estos estudios se han hecho, a pesar de que como lo recuerda André Bosc en un artículo publicado en la "Revue de Science et de Legislation Financieres": "mientras en los Estados europeos en todas las épocas de su historia, la preocupación existente era la de encontrar la forma de obtener los recursos necesarios para cubrir los gastos, en Estados Unidos durante muchos años la preocupación del Congreso era la de buscar gastos nuevos, en forma de utilizar, o mejor dicho absorber, los excedentes considerables del presupuesto".

Las investigaciones en Estados Unidos han sido hechas por institutos y comisiones, unas de carácter permanente y otras transitorias cuyas creaciones y actividades han sido estudiadas por el señor Gustavo A. Weber en su obra: "Organized efforts for the improvement of methods of administration in the United States".

Las instituciones mencionadas tienen la particularidad que no se hallan implantadas sino por excepción en centros docentes, formando por el contrario parte de la Administración Pública, y tienen por misión introducir en ella mejoras y eficiencia en sus servicios.

Casi todos estos Institutos se hallan sostenidos por donaciones privadas y voluntarias, es decir que el público mismo reconoce en ellos su necesidad imprescindible para el mejoramiento de la Administración.

Los Institutos de investigaciones administrativas existen en casi todos los Estados norteamericanos, sin contar los que tiene el poder central, y abarcan investigaciones especiales e investigaciones múltiples.

En este sentido el Instituto de investigaciones administrativas de Wáshington ha exteriorizado su labor permanente de estudio científico y ha publicado ya más de veinticinco tomos de trabajos fundamentales, sobre distintos temas, como: el "Presupuesto", "El sistema de Contabilidad del Estado", "Principios de compras por el Estado", "Legislación de empleados públicos", etc.

En el prólogo de las obras publicadas se establece que:

"El Instituto de Investigaciones Administrativas es una Asociación de ciudadanos con el objeto de cooperar con los funcionarios públicos en el estudio científico de los métodos Administrativos, y para una mayor eficiencia en el gobierno, y un mayor progreso en la ciencia de la administración.

"Tiene por objeto el Instituto recoger las informaciones y los materiales necesarios para el conocimiento de la opinión pública, y para ayudar a los funcionarios públicos, principalmente a los del Gobierno Nacional, en sus esfuerzos de poner a la administración pública sobre una base eficiente."

Por otra parte, el director del Instituto de Investigaciones Gubernativas de Wáshington declaró al crearse el mismo, que sus propósitos son los siguientes:

"Dirigir las investigaciones científicas dentro de la teoría y práctica de la administración gubernativa, incluyendo investigaciones en las formas y maneras de organización de las operaciones de los poderes; federal, de estado y local, y de las oficinas, en los Estados Unidos de Norte América; los derechos, deberes, limitaciones y calificaciones de los funcionarios; los métodos de administración empleados; el carácter y precio de costo obtenido y las condiciones de eficiencia y remuneración de los funcionarios y empleados públicos. Para llevar a cabo estas investigaciones, ya sea directamente o con la cooperación del gobierno, se crearán centros de estudio, institutos de enseñanza u otras agencias o comisiones, y para hacer público el resultado de estas investigaciones, se deberá mantener una biblioteca para uso de la sociedad y de sus miembros y agentes y de todos aquellos que se adscriban a su trabajo, y proseguir todas aquellas investigaciones, y poner en práctica todos aquellos servicios que puedan tender al desarrollo y aplicación de tales principios en la administración gubernativa."

En esta exposición de propósitos del Instituto, se establece que es una Institución de investigaciones científicas, y si bien los problemas de orden administrativo dentro de lo que de-

bemos incluir en el primer lugar los que se refieren a la contabilidad, son complejos y múltiples, no hay duda que existen ciertos principios que generalizados en toda la administración, traen eficiencia, economía y contralor.

Encarados así los problemas de orden administrativo, es decir, en un terreno exclusivamente científico y estudiadas las distintas facetas de un problema determinado, no hay duda que debe llegarse a resultados positivos que pueden aplicarse de inmediato en la práctica.

En este sentido corresponde recordar la trascendencia que tuvo para las reformas fundamentales de orden financiero y contable del gobierno federal norteamericano, las investigaciones hechas por los Institutos de Investigaciones Administrativas que aparecieron bajo los títulos de: "El sistema de administración financiero de los Estados Unidos" y "La campaña para la reforma del presupuesto de los Estados Unidos".

La ley de 1921, que es todo un Código de contabilidad del Estado y de régimen financiero y que ha tenido trascendencia universal, ha nacido en su mayor parte por el estudio previo de los Institutos de Investigaciones Administrativas.

El sistema de comisiones técnicas para el estudio de mejores sistemas data de muchos años atrás en Norte América.

Haremos una rápida mención de las más importantes, ya sean nacionales, estatales o municipales.

En 1887/1889 se constituyó la comisión Cockreel, para el estudio de métodos de organización del Departamento Ejecutivo Federal.

En 1893/95 funcionó la comisión Dockery-Cockreel.

En 1905/1909 la comisión Keep.

De 1910 a 1913 funcionó la comisión de Economía y Eficiencia llamada "del Presidente", a pesar de que las actividades de esta comisión fueron autorizadas por el Congreso, esta autorización fué dada a pedido del Presidente Taft. El 25 de junio de 1910, el Congreso dictó la siguiente cláusula:

"Autorizar al Presidente el empleo de contadores, peritos oficiales y particulares, para investigar los métodos aplicados en las actividades administrativas de los departamentos ejecutivos y oficinas públicas en general, con el propósito de renovar los antiguos sistemas de gestión administrativa y

con el objeto de obtener una mayor economía y eficiencia en los servicios y aconsejar y presentar al Congreso las medidas de orden legal que puedan ser necesarias aplicar para llevar a cabo tales cambios. Si éstos no pueden ser hechos por los medios propios del poder ejecutivo, y a objeto de poder realizar los propósitos enunciados, se autoriza a hacer uso, además del personal del servicio público de Wáshington o de otros puntos, de la suma de cien mil dólares.”

Más adelante este crédito fué ampliado.

Sobre las actividades de esta comisión ha dicho un tratadista norteamericano:

“La más completa y sistemática investigación que nunca se haya realizado en problemas administrativos del gobierno nacional si no, en realidad, de cualquier gobierno, fué la realizada por la Comisión de Economía y Eficiencia del Presidente.”

A partir de 1913 se constituyó la oficina de Eficiencia de Estados Unidos.

Existen comisiones de investigación de administración en los siguientes estados norteamericanos: New Jersey, Massachusetts, New York, Pensilvania, Illinois, Minnessota, Iowa, Connecticut, Kansas, Alabama, Colorado, Virginia, Louisiana, Texas, etc.

En algunos estados fuera de las oficinas de investigaciones administrativas de carácter oficial, existen las no oficiales, o sea creadas por institutos privados, generalmente cámaras de comercio.

También existen institutos oficiales y no oficiales de investigación y estudio de la administración municipal.

Así, por ejemplo, en: New York, Boston, Chicago, Mill wakee, Philadelphia, San Francisco, Detroit, etc.

Algunas de estas oficinas ha tomado después el carácter de Departamento de Control con amplias facultades similares a los Tribunales de Cuentas en otros países. El primero de esos Departamentos fué creado por Hiram Johnson, en 1911, en el Estado de California.

Las bases de actividad de los mencionados Institutos pueden resumirse en las siguientes palabras del Director del Instituto de Investigaciones Administrativas de Wáshington:

“Una organización tal como el Instituto puede proceder en dos maneras para obtener el mejoramiento de las activi-

dades gubernativas. Puede operar como un cuerpo científico en sus propósitos de ayudar a los dirigentes del gobierno a efectuar reformas, o puede hacer de sí mismo un agente para ejercer presión pública sobre los dirigentes con el fin de compelerlos a tomar medidas que crean necesarias. Es de la mayor importancia que el primero de estos dos métodos pueda adoptarse.”

Los medios utilizados por los Institutos para exteriorizar su labor permanente son los siguientes:

- a) Informes periódicos sobre distintos puntos presentados a los poderes públicos.
- b) Publicaciones de carácter científico.

En este sentido, el Instituto de Washington ha publicado ya sus veinticinco volúmenes sobre tópicos generales de administración pública, ya sea nacionales o extranjeros, que han tenido influencia directa en la legislación norteamericana de los últimos años.

En algunos casos los trabajos publicados son originales y otros son traducciones de tratados clásicos extranjeros. Así sucede con el caso de la publicación de la obra de Stourm sobre *Los Presupuestos*.

- c) Trabajos de coordinación y unidad de los estudios administrativos.

A este objeto los distintos institutos de investigación tienen un intercambio y correlación en sus trabajos, organizando al mismo tiempo un archivo y material técnico literario completo de todo lo que puede interesar a la administración norteamericana, ya sea federal, estadual o municipal.

En este terreno, escribe el mencionado Weber, que “es imperativo que toda la máquina administrativa del gobierno sea puesta sobre la mesa de operaciones, con el fin de determinar qué cambios deben hacerse a objeto de distribuir el trabajo de tal manera que pueda realizarse en forma conveniente por los distintos Departamentos utilizados y correlacionar estas diversas partes, a fin de convertirlos en un sistema unificado de mecanismo administrativo.”

- d) Publicación de gráficos.

Es otra de las faces de actividad de los Institutos. Mediante estos gráficos se tiende a realizar una descripción detallada de los servicios más importantes del gobierno, que sirvan en la presentación de sus distintas faces, no solamente

para facilitar al público el conocimiento de la administración, sino también facilitar a ésta un mayor conocimiento mutuo de los rodajes administrativos.

Como dejamos establecido, es tan amplia y múltiple la investigación permanente y el estudio científico de los problemas administrativos y financieros en EE. UU., que así se explica que hayan obtenido soluciones a problemas fundamentales que han servido después como norma para todos los países del mundo, que han tenido o tienen las mismas dificultades o errores en su faz administrativa o financiera.

