



# TEMAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

## LOS PRINCIPIOS DE LA RACIONALIZACION ADMINISTRATIVA

65.011/012:35

Por J. C. RODRIGUEZ ARIAS

El autor, distinguido funcionario argentino, que actualmente ocupa un alto puesto en la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, examina algunos de los presupuestos básicos de la Administración pública.

### 1 ASPECTOS GENERALES DE LA RACIONALIZACIÓN

La racionalización es y será un elemento necesario para el éxito de cualquier empresa. Tratándose del servicio público, su aplicación es moral y legalmente imprescindible como factor de buen gobierno.

En este caso, el objetivo fundamental de la racionalización es asegurar el principio esencial de unidad de acción del gobierno, incrementando simultáneamente el grado de eficacia de la administración del Estado.

La racionalización debe combinar en forma adecuada esos dos principios capitales de la orgánica estatal—unidad en la dirección y utilidad en la ejecución—, de modo que en cada gestión o acto administrativo se cumplan los necesarios requisitos para obtener el mejor resultado técnico económico, sin perjuicio de la coordinación del conjunto.

Desde luego, los fundamentos «unidad de acción de gobierno» y «eficacia en la administración», combinan a su vez con los tres factores básicos de la organización: las funciones, las estructuras y el personal.

El principio de unidad de acción se refiere, en este sentido, a la organización institucional del gobierno y la administración para integrar y perfeccionar la solución de los problemas de estructuración, coordinación, reglamentación y control de sus funciones y de los organismos destinados a realizar los fines del Estado.

Según este principio, la *tecnificación* de la Administración pública no debe llegar al extremo de separar o independizar la función admi-

nistrativa de la función política; esto es, que la *técnica de la ejecución* no debe ignorar la dirección gubernativa, so pena de proceder sin sentido realista y útil a los fines del interés general.

El principio económico, relativo a la eficacia de la técnica ejecutiva, es indispensable para resolver convenientemente la elaboración y aplicación de las fórmulas del procedimiento administrativo, el reclutamiento, la formación y régimen del personal, y el manejo de los elementos materiales necesarios para el cumplimiento de la función pública.

El máximo rendimiento, con el mínimo de costo, es el ideal que se persigue con el mejoramiento y simplificación de los procedimientos, la correcta administración de los bienes y elementos de trabajo y la adecuada utilización del personal.

Las condiciones generales de aplicación de estos dos principios básicos de la racionalización administrativa están determinadas por el Derecho y la Economía.

Unidad de acción de gobierno no significa necesariamente concentración de función ni administración del servicio público como «unidad indivisible».

El principio debe entenderse y aplicarse como una norma esencial y general para el funcionamiento de conjunto de la estructura gubernativa, con sentido de unidad en la dirección política, sin perjuicio de las normas técnicas aconsejables para promover la mayor eficacia y especialización de todos aspectos de la Administración pública.

La racionalización de las funciones públicas y de toda actividad en que participe o intervenga el Estado debe hacerse coordinando el principio de unidad y el principio de especialización o utilidad.

No se trata solamente de reducir los costos, sino que es preciso además incrementar la utilidad o bondad de los servicios y aprovechar al máximo el «dinero del pueblo».

El principio de unidad de mando administrativo, base del ordenamiento jerárquico, es tan esencial para la racionalización como el principio de especialización de las funciones, a condición de que este último se aplique sin desmedro para la dirección política superior.

Los conceptos de oportunidad, utilidad o eficacia deberán subordinarse al principio de unidad de acción del órgano principal.

La organización supone la estructura, y ésta la coordinación adecuada de los elementos disponibles en relación con la función o funciones a cumplir.

## 2. SIMPLIFICACIÓN

Es el primer principio de la organización, instituido por la doctrina y las prácticas administrativas. «La simplificación es, sin duda, el factor más importante de la ejecución.»

¿En qué consiste la simplificación orgánica y funcional de la Administración pública?

Cuando se crea un organismo del Estado y se reglamentan sus funciones, siempre debe tenerse en cuenta «el servicio», la utilidad y el interés públicos de su existencia y prestación. Esto es lo fundamental. De esto se deduce que para que el servicio de un organismo público sea beneficioso y útil, su ordenamiento y reglamentación deben referirse estrictamente a las necesidades cuya atención le corresponden, sin confundir objetivos ni mezclar cosas diversas en sus trámites y gestiones.

De otro modo, un organismo que no respete el principio de la simplificación—orgánica y funcional—costará siempre demasiado, por dos motivos: 1.º, por la parte que gasta innecesariamente de los ingresos del Presupuesto, y 2.º, por los gastos y pérdidas que su intervención o tramitación intrínseca ocasionen indebidamente a los administrados.

En suma, una organización es simple cuando sus funciones no están duplicadas ni superpuestas; cuando su estructura, mecanismo y procedimiento internos responden estrictamente a la misión que le ha sido atribuida por la Ley; cuando sus directores y administradores atienden a lo básico y esencial de esa misión en relación con el interés público a que sirven; cuando las gestiones y actividades de sus funcionarios respecto de los administrados no alteran ni desnaturalizan el objetivo para que fué creada, que justifica su inclusión en el Presupuesto o correspondiente Plan de Gobierno; cuando su acción es por consecuencia objetiva y produce con el mínimo de tiempo y costo el beneficio que se espera de su intervención en el conjunto de las actividades del país.

## 3. EFICACIA

El principio de eficacia en la Administración estará siempre vinculado a la «capacidad de decisión» del personal superior, sin cuyo impulso la organización no marcharía hacia adelante.

La complejidad de los procesos administrativos y la necesidad cada día mayor de dividir y delegar las funciones exige actuar vigorosamente,

evitando el criterio del menor esfuerzo, basado en el conformismo o en la inercia.

En materia de racionalización, eficacia equivale a utilidad, economía, rendimiento. Tratándose del Estado, ésto significa mejorar la calidad de los servicios y aprovechar al máximo los recursos públicos en interés de la colectividad.

Esa es la teoría; en la práctica todo depende principalmente de los hombres. De modo que, frente al tema que nos ocupa, los funcionarios debemos meditar reafirmando nuestra convicción de que somos hombres de acción y que debemos ejecutar, cumplir y realizar un mandato incontestable y cuyo resultado no puede ser otro que acelerar y jamás frenar el desarrollo y prosperidad de la nación.

En cierta ocasión hemos oído decir a un inteligente funcionario que el conocimiento o desconocimiento del valor del tiempo es un factor de primera importancia para la calificación de la eficacia de un jefe administrativo. Toda otra condición personal queda anulada si no sabe decidir oportunamente o no hace conocer su decisión a tiempo.

Hay ciertos sectores de la economía en los que el Estado debe intervenir para regular o para estimular o tutelar los intereses generales. Aquí deben redoblar los sistemas de eficacia administrativa, porque detrás de cada organización pública o privada capaz de producir algo está todo el país esperando sus beneficios, incluso el propio funcionario cuya carrera y cuya retribución, moral y material, dependen de la prosperidad general.

#### 4. BUROCRACIA

Hay que luchar contra la mala burocracia. Pero ¿qué es, en este sentido, la burocracia? Quienes vivimos dentro de los cuadros administrativos, a menudo olvidamos su existencia y, quizá por no sentir en carne propia sus inconvenientes, hasta llegamos a ignorar sus peligros para la salud y prosperidad del país.

No estará de más recordar, pues, algunos conceptos y definir otros, con el fin de contribuir a la solución de este grave problema.

No hay duda de que el problema es *cuantitativo* antes que *cuantitativo*, puesto que para la comunidad es preferible tener demasiados empleados buenos que pocos incapaces. Pero entre el número y la calidad parece existir una relación inversa que exige al hombre de

gobierno no descuidar lo primero para atender a lo segundo, y dar lo más con lo menos, que es el desideratum de la buena administración.

Además, si la burocracia es un problema cuantitativo (de proporciones), lo es en relación con el rendimiento real del personal; con las necesidades del país conforme a los fines u objetivos sociales determinados por las normas constitucionales y con los ingresos efectivos del fisco, teniendo en cuenta el gasto que en esta materia es capaz de soportar el país.

De ahí que lo verdaderamente importante sea el punto de vista del «servicio»; es decir, del bien que puede esperar el pueblo del conjunto de las funciones y de los funcionarios que sostiene y paga.

La cuestión se circunscribe a términos de orden exclusivamente moral y técnico. Luchar contra la mala burocracia es por eso luchar, ante todo, contra la inmoralidad y la incompetencia.

En general se califica de «burócrata» al funcionario, o de «burocrática» a la oficina que retarda los trámites, cultiva la rutina, los reglamentos y las formas antes que las sustancias, y teme las nuevas ideas de progreso.

De ahí que la mala burocracia no sea efectivamente una abstracción sino una fuerza en contra. Su regla común es «como no hacer las cosas», aparentando dedicación y empeño, aunque para esto, a menudo, tampoco deje hacer a los demás.

Hemos de tener presente que es indispensable estimular y desarrollar las energías del individuo y del pueblo, verdadera fuente del progreso y constante superación del país; que esta burocracia tiende a aumentar sin limitaciones las funciones administrativas y la actividad del Estado a costa de aquellas energías que debilita y descompone; que grandes imperios fueron destruidos por el poder enervante de sus burocracias antes que por el empuje de sus enemigos; y que mirada desde el punto de vista del interés general, la incapacidad para decidir, junto con el ideal de los burócratas por acrecer su «influencia personal» son las características más peligrosas y lamentables de la mala burocracia.

## 5. CAPACITACIÓN

El Estado afronta, en todos los países del mundo, dos graves problemas en materia de servicio público y burocracia: 1), su alto costo y enorme peso en relación con los ingresos oficiales, y 2), su insuficiencia frente a las necesidades y legítimas expectativas de la colectividad.

Las condiciones morales y de preparación técnica del personal del Estado son decisivas a este respecto, y cada día más importantes en relación con el progreso de cualquier país.

Esta circunstancia, que es evidente por virtud de los adelantos científicos, unida a la intervención del poder público y de la maquinaria administrativa en todas las actividades de la nación, hace hoy urgente e irrenunciable la acción combinada de los organismos del Estado y de todos los establecimientos educativos en favor de la formación y el perfeccionamiento de funcionarios y empleados técnicamente aptos para afrontar con éxito la enorme responsabilidad de dirigir la Administración pública con autoridad y eficacia.

En este punto es asimismo ineludible destacar que el argumento económico de la mayor productividad, rendimiento o eficacia administrativa, es hoy tan importante como el cumplimiento honesto y estricto de la Ley, y que ambas condiciones, la lealtad y la utilidad, constituyen por igual la sustancia ideal que se exige en todo funcionario público.

Si se preparan ingenieros para construir puentes y caminos, ¿por qué no ha de prepararse especialmente a los funcionarios encargados de elaborar y de ejecutar los programas de gobierno? Si se forman abogados para estudiar los problemas jurídicos de la relación administrativa, ¿por qué no han de formarse técnicos para estudiar las estructuras y los regímenes de la organización y de la acción político-administrativa del Estado? Si hay escuelas y academias de comercio para formar expertos en contabilidad y peritos mercantiles, ¿por qué no ha de haber escuelas, institutos o cátedras destinados a la formación o al perfeccionamiento de técnicos en materia de organización administrativa? (Cfr. SILVA, Benedicto: *A necesidades de ensino de Administração Pública*, Río de Janeiro, 1952, pág. 10).

Sin duda, no corresponde exclusivamente a las escuelas la tarea de mejorar o perfeccionar los conocimientos específicos en materia administrativa; pero no deben por ello excluirse de la responsabilidad de formar el personal superior del Estado, de mantener Centros de investigación de las ciencias políticas y administrativas, y de divulgar las normas objetivas de las mismas, rigurosamente aceptadas y conforme con los fines y principios de la orgánica estatal.

Los gobiernos conscientes de su responsabilidad integral en la gestión de los intereses públicos han expresado repetidas veces su preocupación por esta laguna en las actividades de la enseñanza oficial, indicando inclusive la necesidad de dar contenido ideológico y positivo a

los planes de Gobierno y hacer «que el individuo y el Estado se complementen, comprendan y complementen para poner en absoluta congruencia y armonía estos tres factores fundamentales del arte de gobernar: el conductor de la nación, la teoría del arte en su ejecución y la doctrina de acción del pueblo».

Esta acción «interna» de la Administración, destinada a la capacitación complementaria o al perfeccionamiento de su propio personal, debe realizarse en combinación con la labor naturalmente a cargo de los Centros docentes del país, cuya participación específica en esta materia es necesaria para la adecuada realización de conferencias, cursos e investigaciones al nivel científico indispensable para la elaboración y estimación objetivas de los principios de la racionalización y de la técnica administrativas.

#### 6. RESPONSABILIDAD Y CAPACIDAD DE SERVICIO

Para obtener resultados permanentes y duraderos en materia de racionalización administrativa es preciso acentuar el plan de capacitación del personal.

En nuestro fuero interno esto lo reconocemos todos. Sabemos que nada puede lograrse honradamente sin iniciativas, esfuerzo y hasta sacrificio personal, o sin comprometernos con tesón y entusiasmo en la ejecución de la obra que nos hubiéramos propuesto como objetivo. Sabemos también que para ello es necesario poseer vigorosa capacidad de trabajo, idoneidad e independencia y que hace falta actuar siempre con un sentido preciso de responsabilidad por nuestros actos.

Muchos autores se han ocupado de este tema, en el que el desarrollo de la personalidad individual—de sus factores positivos—es considerado como la clave principal del éxito. La experiencia ha confirmado por su parte este principio, cuyo valor debemos reconocer en cuanto hace al progreso de los individuos y de los pueblos.

Verdaderamente desearíamos que aquel proverbio italiano que dice: «si usted quiere algo, hágalo por sí mismo; si no, mande a otro en su lugar», no tuviera entre los funcionarios públicos más vigencia que la necesaria para mantener a cada uno en su puesto; sobre todo en la Administración pública, donde la organización y el servicio exigen un claro sentido de nuestros deberes y atribuciones establecidos en razón del interés general, por cuya satisfacción somos todos solidariamente responsables.

Pero mientras quede en la Administración un funcionario incapaz de darse cuenta de la importancia de su misión, o desprovisto de voluntad para ejecutarla cabalmente, será preciso insistir no solamente en su preparación técnica sino también en la necesidad de su fortalecimiento moral y de endurecer sus vértebras para que actúe con dignidad y rapidez.

La civilización es un largo proceso de búsqueda y selección de los más capaces para los puestos de mando. Esos hombres, dispuestos a realizar su cometido sin hacer preguntas inútiles y sin la intención de deshacerse del compromiso a la primera oportunidad, son los elegidos. No necesitan pedir nada.

En toda organización o empresa es indispensable ese proceso de constante «limpieza» de los elementos inútiles y de los haraganes. El interés propio, en su caso, c las exigencias de la Ley, en el nuestro, hacen necesario quedarse con los buenos y los mejores.

## 7. AUTORIDAD Y JERARQUÍA

En el ámbito de la Administración pública el mando tiene un sentido y propósito que es su razón de ser: alcanzar el funcionario la finalidad prevista en la ley para descargar la responsabilidad de su cargo.

La Autoridad representa la «fuerza sustantiva» del Poder público referido a la misión a cumplir por el Estado.

En el Estado moderno «autoridad» es un poder por representación para el ejercicio activo de una función o de un derecho.

Por eso decimos que el mando es una obligación impuesta al funcionario en interés del servicio.

Para mandar se necesitan autoridad y jerarquía.

Ordenar y mandar son sinónimos en función del interés y bienestar generales.

El orden, como método o como instrumento, es un factor muy importante del progreso de una comunidad. Junto con la seguridad, el orden es la íntima razón de ser de la existencia del Estado y del Gobierno. No se une la gente ni pone límites a su libertad y propiedad, subordinando sus ambiciones e intereses, sino por razones muy superiores de seguridad y orden.

No hay orden sin autoridad, ni autoridad sin jerarquía. Si se tiene ésta por atribución de la ley, se tiene la obligación de ejercer la autoridad que le es inherente para ordenar lo necesario al bien común.



La autoridad es el poder jerárquico atribuido por la «obligación de servir» a la comunidad en representación del Estado. De ahí que la jefatura sea una de las funciones más difíciles de realizar. Hay que saber colocarse a la altura del cargo para cumplir y hacer cumplir la misión encomendada.

Para eso cada jefe tiene atribuidas, junto con la responsabilidad de su cargo, las facultades de mando que le son inherentes.

El instrumento de acción del jefe es el «orden jerárquico» y el «poder disciplinario», y sus efectos correspondientes la «subordinación jerárquica» y el «deber de la obediencia» del personal a sus órdenes.

Su obligación principal es tener en cuenta que esas «líneas de dependencia» no han sido establecidas para su capricho, beneficio o satisfacción personal, sino por motivos de orden estructural—orgánico—, atendiendo a la función a realizar.

El grado de la jerarquía en el orden de las funciones públicas es una atribución de la ley que corresponde al cargo, y es independiente del individuo que lo ocupa. Sin embargo, la autoridad conferida por el cargo no tiene en sí misma influencia positiva en la Organización. Es un producto de la farmacopea administrativa que es preciso activar continuamente para que conserve su virtud y la de los jefes que saben cumplir con su función directiva.

## 8. CAPACIDAD DE DECISIÓN

Es común creer que el mundo es de los audaces. Deberíamos decir que pertenece a los capaces, a los que tienen poder para cbrfar con integridad y firmeza. Es absolutamente cierto que el «conductor» debe poseer tres principales atributos para mandar: saber, poder y querer hacer.

Nosotros nos ocuparemos solamente de este último, que nos interesa más directamente en nuestra condición de funcionarios, agentes del servicio público.

Ser capaz de decidir es una virtud esencial que consiste en tener la voluntad de dar solución a los problemas y obtener de la acción—uso de la Autoridad o del Organo— un efecto útil a la colectividad.

Voluntad de acción es en estos términos equivalente a «capacidad ejecutiva», cuyos resultados dependen tanto de la respectiva Organización o entidad administrativa (de las estructuras), cuando de las condiciones morales y técnicas del funcionario.

Capacidad, además de virtud, es también aptitud, y combina —en una síntesis que a menudo se confunde con la «personalidad»— el conocimiento (técnica) con la ética (moral).

Estos dos elementos distinguen al capaz del audaz; siendo este último un ser generalmente negativo desde el punto de vista del bien común, particularmente si tenemos en cuenta que su móvil es la satisfacción egoísta de su interés personal, para lo cual no reconoce obstáculos. El audaz obra contra la ética; el capaz es la virtud personificada.

El funcionario capaz reconoce limitaciones, pero no obstante está siempre resuelto a cumplir con su deber como fundamento rector de sus actos, cuya causa es la defensa y satisfacción del interés público.

Los móviles de su acción están determinados por los fines y objetivos de la ley y de los planes de gobierno, tanto como los impulsos directivos de la superioridad. Por eso la personalidad del funcionario capaz se acrecienta entre todas, creando un sistema de valores y jerarquías que considera indispensables para la realización cabal de su destino, y sobresale de las demás por su sensibilidad al orden y a la disciplina.

La complejidad del Estado moderno exige la descentralización ejecutiva, es decir, la asignación de funciones a una multiplicidad de autoridades delegadas para hacer posible la división del trabajo, su especialización y, consecuentemente, la mayor eficacia administrativa.

Esta es la teoría. En la práctica la defensa del interés público queda supeditada a los hombres encargados de aquellas funciones. El peligro es grande; de ahí la importancia de la capacitación (técnica y moral) de los funcionarios, de su control y de la coordinación de su labor.