



DOCUMENTACION

C R O N I C A S

INICIATIVA Y RESPONSABILIDAD EN EL AMBITO DE LA FUNCION PUBLICA

Resumen de la comunicación presentada por el Dr. CARLO MANZANO, Ragioniere general dello Stato italiano, al «Sesto Convegno Nazionale per la Civiltà del Lavoro», celebrado en Roma durante el mes de octubre de 1963, sobre el tema *La iniciativa personal en el trabajo en los distintos niveles de responsabilidad.*

1. La dimensión económico-social de la Administración pública

Los problemas que la iniciativa y la responsabilidad plantean hoy en el campo de la Administración pública son sensiblemente análogos a los que se ofrecen en el campo de la iniciativa privada.

En el sector privado, el principio de productividad ha desbordado su primer sentido puramente técnico, para enriquecerse con un contenido social: hoy ha pasado a ser un objetivo tan social como económico el

que las empresas conserven y aumenten los recursos productivos y obtengan de los mismos el mayor volumen de bienes y servicios que el aumento de la productividad permita.

Y esto, que vale para toda empresa, grande o pequeña, es particularmente cierto en sectores con amplias posibilidades de recursos humanos y materiales. Porque la combinación de unos y otros acarrea concentraciones de poder que la sociedad está dispuesta a tolerar sólo si producen efectivamente un aumento del bien-

estar común, sin merma notable de las libertades individuales, base y fundamento de toda sociedad democrática.

Por lo que respecta al sector público, la actividad administrativa ha rebasado los viejos fines de conservación y defensa del cuerpo social, para insertarse de lleno en el proceso económico general. La Administración ha pasado a ser hoy un productor y un consumidor de bienes y servicios de las más amplias posibilidades, con toda la escuela de efectos directos e indirectos sobre la sociedad que ello comporta.

Lo que más importa subrayar de este hecho es la necesidad que la Administración tiene de emplear una masa ingente de medios humanos y económicos. Esta sola faceta basta para poner de relieve la gran importancia, en el orden económico y en el orden social, de la empresa administrativa y de cuanto atañe a su productividad.

Claro exponente del carácter marcadamente social que ha adquirido la Administración pública lo ofrece la necesidad, cada día más sentida, de que su actividad se desarrolle en un ambiente de pública opinión, ampliamente determinante y condicionadora. La Administración actual tiene plena conciencia de la indispensabilidad de un diálogo eficaz entre ella y el ciudadano, aislado o en grupo, dentro de una visión integral de los intereses permanentes de la comunidad.

2. Importancia creciente de la organización

El progresivo aumento de las estructuras y la imperiosa necesidad de una productividad creciente han

contribuido a dotar al problema organizativo de una complejidad desconocida con anterioridad. La organización exige hoy enunciaciones formales que regulen y puntualicen las distintas funciones, al par que las relaciones de interdependencia, y ello con el fin de promover la colaboración, suprimir las interferencias y evitar los retrasos. Ciertamente que en esta materia han adquirido importancia notable la costumbre y las normas surgidas de la práctica diaria. Sin embargo, al servidor de la máquina administrativa le interesa muchísimo más disponer de información constante y de indicaciones seguras sobre la competencia de la propia unidad dentro de la organización y del proceso ejecutivo.

Sumamente interesantes y prácticas al respecto han resultado las investigaciones y experiencias llevadas a cabo en este terreno por el sector privado. Un esfuerzo notable lo constituye la encuesta realizada por la Standard Oil Company of California, en colaboración con la Stanford University Graduate School of Business, entre altos cargos de los más importantes complejos empresariales de los Estados Unidos. Las conclusiones, debidamente depuradas y generalizadas, han permitido la confección de una *Guía* sumamente consultada en todo el país.

3. Aspectos jurídico y técnico de la Administración

Con un carácter más acentuado que en el sector empresarial, la actividad de la Administración pública se manifiesta como típica y tradicionalmente «reglada». Ello podría inducir prematuramente a considerar escasa, o incluso nula, su elasti-

cidad organizativa y funcional, y a esta última calidad, inoperante a la hora de valorar la capacidad de los funcionarios en cuanto a responsabilidad e iniciativa.

Es cierto que los fines de la Administración pública son los históricamente definidos en el ordenamiento jurídico y que las relaciones que las oficinas mantienen con el particular encuentran su justificación en la norma. Pero también lo es que las disposiciones jurídicas no siempre satisfacen las exigencias de una normativa total, como lo es, asimismo, que vivimos en una época de progreso científico y tecnológico tal que desborda ampliamente el conatural inmovilismo de la norma. Ello sin contar con que, siendo humanas las relaciones en que se concreta la actividad administrativa, es evidente la necesidad de que el mandato de la norma sea interpretado y vivificado con un profundo sentido de justicia y según los dictados de la ética y la economía.

El aspecto jurídico no es el único que cabe considerar en la Administración pública. La más reciente evolución de la ciencia administrativa se ocupa también de aquélla a la luz de las relaciones públicas y sociales, de la sociología y psicología social, dentro de una coherente y moderna visión del Estado democrático. La ciencia de la Administración logra de este modo presentar el fenómeno administrativo en la entera multiplicitud de las corrientes que lo soportan y las relaciones que genera, cooperando a la elaboración del concepto de solidaridad social y mutuo entendimiento entre Administración y ciudadano, superando el viejo dualismo de posición e intereses que por tanto tiempo ha caracterizado la actividad administrativa.

4. La «función pública» como fuente de responsabilidad e iniciativa

Por lo pronto, hay que entender la «función»—a la hora de buscar una motivación suficiente a la responsabilidad e iniciativa del empleado público—no como una simple actividad mecánica o automática del sujeto, sino como un quehacer consciente, enderezado a los fines que lo presuponen. Entendida así la función, el sujeto operante pasa a ser «órgano» del Estado o de la entidad pública, ya que a la función sigue inexorablemente la responsabilidad, entendida como «la carga correlativa a cada fin preestablecido en la ejecución de las obligaciones que se le señalan».

Esta incumbencia responsable implica la existencia de unas particulares aptitudes, específicas de la persona adscrita a la función pública.

Al igual que el hombre de negocios de hoy es diferente del de ayer gracias a que la empresa no se concibe sólo como un instrumento económico, sino también como un órgano de la sociedad que asume una función social, el funcionario público actual se distingue de sus predecesores en que opera dentro de un Estado que no se circunscribe a una suma de relaciones jurídicas individuales, sino que despliega todo un abanico de actividades subrayadas por el común denominador de la cooperación humana, cooperación que influye sobre el comportamiento de los individuos al tiempo que éstos llevan a cabo su obra en el mundo exterior.

«Estado de derecho», en cuanto obediente a las normas puestas como garantía de las libertades ciudadanas, pero también «Estado social», con base en la solidaridad. En síntesis: «Estado moderno», que persigue el progreso económico, moral y

social de la colectividad nacional. En este nuevo clima se amplía la responsabilidad del funcionario, al par que su iniciativa viene estimulada por las mejores disposiciones: sensibilidad, cortesía, capacidad intuitiva, adaptabilidad, persuasión y espíritu de sacrificio.

De ahí que sean numerosas y en verdad no comunes las cualidades que hoy deben exigirse a un funcionario público. Consideradas en su conjunto, nos dan la medida de la capacidad del mismo en términos de responsabilidad e iniciativa. Del grado satisfactorio en que aquéllas se encuentren en el conjunto de los funcionarios dependerá en gran parte la eficiencia de la Administración pública. Y esta eficiencia condiciona, a su vez, rigurosamente el proceso de desarrollo del Estado moderno en la continua expansión de la actividad pública, que puede considerarse característica de nuestra época.

5. La calidad humana, factor decisivo en la Administración pública

La eficiencia de una organización depende, generalmente, de dos factores: del nivel cualitativo del instrumental técnico y del nivel cualitativo humano. Ambos se sitúan en una relación de interdependencia recíproca, variando, sin embargo, su importancia relativa según los casos, en función normalmente de las distintas combinaciones del capital y el trabajo.

En el campo de la Administración pública, salvo quizá algunos sectores muy especializados, importa más que el instrumental técnico la calidad humana, y ello porque su actividad se despliega en servicios que, gene-

ralmente, se distinguen por su relativamente bajo coeficiente de capital.

El nivel cualitativo del factor humano es reflejo de la capacidad individual, y es precisamente a través de los procedimientos selectivos más adecuados como cada organización intenta asegurarse el nivel requerido.

Dado por adquirido un determinado nivel cualitativo del factor humano, la eficiencia del mismo dependerá del modo en que aquella capacidad sea llevada a la práctica.

Porque existe el peligro de una deficiente utilización de la capacidad humana—y ningún término mejor para definirla que el de «despilfarro de recursos»—. Este peligro se concreta en la rutina, siempre temible, porque supone, por lo pronto, un enorme ahorro de energía. En efecto, todo comportamiento que se aparte de la rutina implica un impulso en contraste con la aspiración de gran parte de los humanos a llevar un ritmo de vida ordenado, metódico y seguro.

Pero este impulso nace, precisamente, de una disposición del espíritu para tomar iniciativas y asumir responsabilidades. Disposición que sólo poseen quienes son propensos a «lo nuevo», propensión de las menos frecuentes en los organismos de grandes dimensiones. «Lo nuevo es a la rutina—afirma Schumpeter— como el construir un camino al andar por él.»

6. Motivaciones del espíritu de iniciativa y responsabilidad

No hay que pensar que el freno a la asunción de responsabilidades e iniciativas puede surgir tan sólo de la intimidad del individuo. Al contrario, no es infrecuente que las más

graves inhibiciones provengan de otros individuos que forman parte del mismo organismo.

Masson observa que la estructura jerárquica o por clases de una organización es opuesta al espíritu de novedad, es decir, a la adopción individual de iniciativas, y ello porque lo nuevo acarrea siempre el peligro de una modificación en la posición relativa de las jerarquías y clases.

Todo aquel que toma iniciativas saliéndose de la rutina tiene que luchar consigo mismo y, sobre todo, con el propio organismo en que opera. Han de ser, por tanto, muy hondos y sentidos los motivos capaces de inducirlo a desplegar la energía precisa para ello. Como adecuado ha de ser el premio que cubra el riesgo con que se enfrenta.

Schumpeter pone a la base de este espíritu innovador, refiriéndose a la empresa privada, tres motivaciones distintas: el deseo de riqueza, el espíritu de lucha y la afición creadora.

Las dos últimas parecen ser también válidas en el ámbito de la Administración pública. Frente a ellas, el problema que se ofrece en la práctica es doble: de una parte, se trata de canalizar en sentido positivo—desde un punto de vista social—estas motivaciones humanas; de otra, se trata de hallar un sistema de incentivos capaz de hacerlas tentadoras. En una palabra, no basta con *orientar*; hay que *incentivar* también el espíritu de iniciativa y responsabilidad.

7. Indicaciones prácticas

¿Qué hacer, entonces, en la práctica? ¿Cómo traducir en actividad concreta los principios enunciados,

en bien del interés público y de la propia Administración?

La respuesta sólo puede ser una: cultivando aquellas cualidades que hoy se consideran esenciales en todo funcionario, a saber: predisposición psicológica y clara visión de la realidad social, aparte los indispensables conocimientos profesionales.

En las actas del «III Convegno interregionale di relazioni pubbliche», organizado por la «Ragioneria generale dello Stato» durante los años 1960, 1961 y 1962, pueden encontrarse algunas indicaciones precisas sobre el modo de llevar a la práctica los principios de responsabilidad e iniciativa en el ámbito de la función pública. Son los siguientes:

A) Realización, por parte de los dirigentes en los distintos niveles, de una racional distribución de tareas y responsabilidades, paralela a una estructuración orgánica de oficinas y a una adecuada elección de métodos de trabajo.

B) Selección y perfeccionamiento—como reflejo de la específica responsabilidad de la dirección y, por supuesto, sin prejuicios ni preferencias—del personal encuadrado en cada oficina. Quizá no resulte superfluo recordar, al respecto, y como significativa expresión de un espíritu organizativo, la alabanza hecha de A. Carnegie como «el hombre que sabía tomar a su servicio personas más capaces que él mismo».

C) Primacía, en la designación de dirigentes, de la experiencia sobre la intuición. Como afirma Drucker, el dirigente no puede ser hoy el «tipo intuitivo» tradicional, sino que ha de basarse sistemáticamente en la experiencia directa que su posición le proporciona.

D) Utilización máxima del instrumento «información», tanto inter-

na como externa. En efecto, la información sistemática se va perfilando, cada día más, como fuente insustituible del trabajo en equipo. La información ensancha la visión del dirigente moderno y de sus colaboradores, asegurando la aportación de experiencias ajenas susceptibles de suministrar elementos de ulterior desarrollo en interés de la propia Administración.

E) Desarrollo de las relaciones públicas según los modernos dictados de la técnica, y esto en su doble destinatario: a), el ciudadano como grupo; b), el ciudadano como individuo.

a) Por lo que hace a las relaciones públicas con destino a todos o a grupos de ciudadanos, puede tenderse a simularlas a la actividad informativa llevada a cabo por un servicio de prensa ministerial o gubernativo. La verdad es, sin embargo, que ambos difieren en su finalidad y aplicaciones, integrándose en canales distintos. Con la mera información se da conocimiento de un hecho, de una iniciativa, de un resultado, de una decisión, etc.; con la actividad relaciones públicas se completa el proceso informativo, contribuyendo a orientar, a dirigir, a formar opiniones y juicios suficientemente documentados. Por lo demás, la información equivale sólo a un «billete de ida», mientras las relaciones públicas suponen también el «billete de vuelta».

b) En cuanto a las relaciones públicas con destino al ciudadano individual, podrían ser interpretadas como una mera cortesía. Pero esta noción, que encierra el peligro de configurar las relaciones públicas desde un punto de vista parcial, desnaturaliza su verdadera esencia. Es bien

cierto que la cortesía, como sentimiento humano, debe impregnar toda relación con nuestros semejantes, sobre todo por parte de quienes tienen el privilegio y la responsabilidad de representar al poder público. Pero no lo es menos que los presupuestos de las relaciones públicas se asientan en bases mucho más profundas, con características peculiares, que deben subrayarse en su correlación con el problema de la organización de vastos complejos administrativos.

El contribuir a poner en práctica un sistema eficaz de relaciones públicas constituye un deber ético del funcionario, quien ha de procurar evitar al ciudadano hasta la impresión de que las oficinas públicas y sus dirigentes constituyen entidades accesibles sólo cuando han de llenarse determinadas formalidades.

F) Desarrollo de las relaciones humanas en el interior de la propia organización administrativa. Superada hoy por doquiera la fase mecanicista del taylorismo, las relaciones humanas aspiran a conseguir la máxima productividad empresarial mediante la convergencia del interés personal del trabajador con el de la organización a que sirve. Las relaciones humanas se perfilan como un instrumento utilísimo para la investigación científica, que pretende captar los aspectos psicológicos del obrar humano en el interior de la empresa. Se estudian las aptitudes, las tendencias, el sentido de responsabilidad del agente; se calibran la calidad y el rendimiento del trabajo; se estimula la participación activa —mediante sugerencias, propuestas, observaciones, etc.— de los colaboradores; se implantan diversos incentivos para promover el interés por el progreso de la empresa; en suma,

se considera absolutamente indispensable «motivacionar»—como dicen los americanos— a los dirigentes y funcionarios en los intereses de la Administración.

La dirección puede lograr efectos notables por la vía de la motivación, despertando en el personal la conciencia de la contribución que aporta, mediante el propio trabajo, a la Administración; confiando a los colaboradores funciones adecuadas a sus posibilidades; favoreciendo un intercambio de información entre dirigentes y colaboradores; ofreciendo, finalmente, a éstos la posibilidad de participar en la programación del trabajo, con el fin que lleguen a adquirir capacidad de visión directiva. Drucker afirma tajantemente que la programación será siempre mejor si en ella participan quienes luego han de llevarla a la práctica.

G) Aumento de la productividad y reducción del costo de los servicios.

El problema de la economicidad de la actividad administrativa ha llegado a ser hoy realmente obsesivo, debido a la creciente dilatación de las funciones asumidas por el Estado y a la limitación de los recursos disponibles. De aquí la necesidad de disponer de una periódica programación del trabajo administrativo, teniendo siempre presente la pecu-

liaridad del concepto de «costo» en el servicio administrativo.

H) Valoración responsable de los efectos no sólo inmediatos, sino, también, mediatos, de la acción administrativa. Se trata, en definitiva, del reflejo que una decisión o un comportamiento administrativo pueden tener, bien contemporánea o sucesivamente, en individuos o grupos que no aparecen como interesados directos en aquella decisión o comportamiento.

El conocimiento de tales reflejos llevará consigo la armonización de las necesidades presentes con las futuras, así como el ensanchamiento del ámbito social de la acción concreta. Si se piensa, por ejemplo, en que el retraso en hacer efectivo un mandamiento de pago relativo a una obra pública ya realizada puede motivar a su vez, por falta de liquidez del contratista, un retraso en el pago de éste a sus proveedores o asalariados y hasta influir para el futuro en la formación de los precios, se concluirá fácilmente que la acción administrativa aludida no afecta sólo a este o a aquel ciudadano aislado, sino que extiende sus efectos negativos a sectores mucho más amplios, con evidente perjuicio, en definitiva, para la propia Administración. — ELEUTERIO SÁNCHEZ GARCÍA.