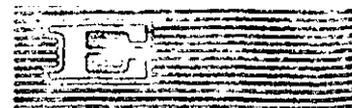


NACIONES UNIDAS



CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



C.2

LIMITADO

ST/ECLA/Conf.38/L.5  
16 de julio de 1970

ORIGINAL: ESPAÑOL

REUNION DE EXPERTOS SOBRE CAPACIDAD  
ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO

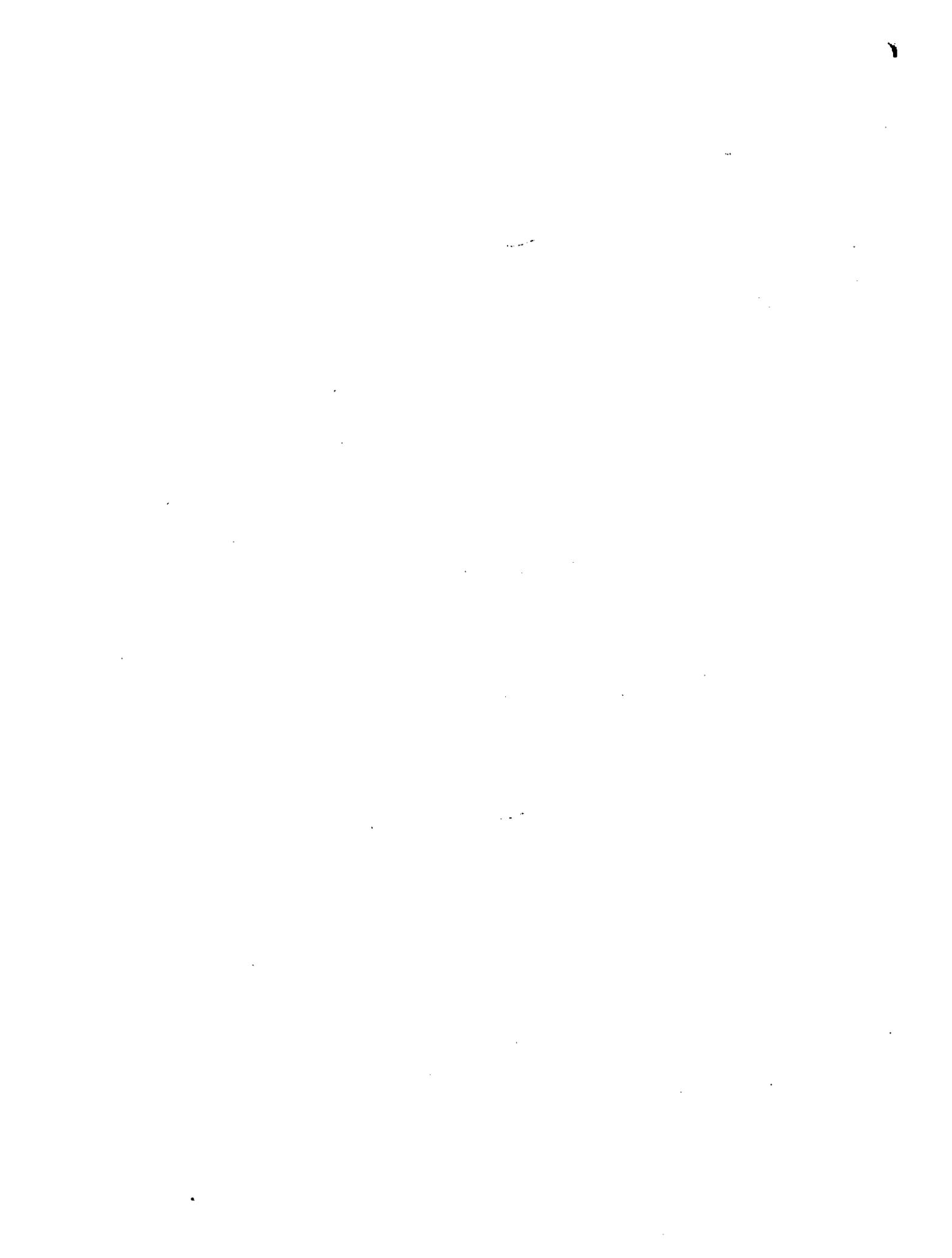
Santiago de Chile, del 16 al 21 de noviembre de 1970

CAPACIDAD Y RACIONALIZACION: LO EFICIENTE Y LO SUFICIENTE \*

por

Julio C. Rodríguez Arias  
Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
de la Universidad Nacional de Cuyo (Mendoza, Argentina)

\* Los puntos de vista expresados en este trabajo pertenecen al autor y no reflejan necesariamente la opinión de la Universidad de Cuyo ni de las Naciones Unidas.



Realizar una evaluación de la efectividad de las medidas adoptadas en un país "x" para lograr la reforma administrativa no es tarea fácil.

Además, quien la intente corre el riesgo de emprender una discusión académicamente ociosa sobre lo que la reforma misma significa, desde un punto de vista cuantitativo o cualitativo --en relación con ciertas técnicas de economía administrativa--, o sobre lo que la tal reforma, al estilo de la acción recomendada en la Carta de Punta del Este, o según la doctrina de las Naciones Unidas, puede o debe producir en términos de desarrollo económico.

Hace algunos años ya ensayamos un estudio semejante con respecto a los países de América Latina, individualmente y en su conjunto. Pero a pesar de que el trabajo fue útil como inventario de "insuficiencias", limitaciones y obstáculos al desarrollo, la evaluación en sí, de la efectividad de los esfuerzos hasta entonces realizados para mejorar las cosas, no logró otro efecto que el de mostrar descarnadamente la incompreensión de los sectores entonces dirigentes (de políticos y economistas-planificadores), en los respectivos países y en las propias organizaciones internacionales, con respecto a la sustancia administrativa.

Para esta nueva Reunión de Expertos en Administración Pública convocada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), pienso por ello que lo mejor que podría por mi parte contribuir para la discusión del problema es apenas una síntesis de mi propia experiencia

profesional en esta materia, desde 1935 hasta la fecha (+).

Una experiencia de tantos años, en un campo donde han ocurrido tan tantas cosas, tampoco se puede resumir fácilmente en términos que sirvan para algo. En un terreno así se puede filosofar, y es probable que uno pueda sentirse satisfecho o frustrado, o ambas cosas a la vez, lamentándose lo magro de la cosecha. En mi caso, mirando a grandes líneas el inmediato pasado en la Historia de América Latina, desde los años de la gran crisis al presente, no tengo dudas de que todos los que nos hemos ocupado del tema —aun siendo una minoría insólita— he mos gozado de una experiencia interesante, y sé de algunos que, desde México y Puerto Rico hacia el sur, han podido contribuir en esta mate ria al progreso nacional y continental, y que, como yo, estoy seguro, se encuentran satisfechos de su personal evaluación del progreso obte nido (++).

A veces entristece saber que alguien haya podido disponer la supre sión de una revista de Administración Pública que tenía varios años de vida, y que por su objetividad y utilidad había logrado cierto pres tigio aun allende las propias fronteras del país de su publicación; pe ro hay que reconocer que actos como ése ya no son frecuentes en estas épocas —como lo eran cuando Sarmiento luchaba contra la barbarie— y que en general puede hoy observarse la escena con optimismo creador, pues el esfuerzo que se repite da siempre sus frutos, los que gracias a Dios están a la vista en muchas partes.

---

(+) El autor pertenece actualmente a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo (Mendoza, Argentina).

(++) Progreso en términos de escuelas de administración pública en to dos los países del continente; de cátedras de administración pública en cientos de universidades latinoamericanas; de incontables libros o riginales publicados en español y portugués; de leyes de servicio civil, y, sobre todo, de una genuina preocupación manifiesta al fin en el ánimo de la mayoría de los gobernantes. Hacia 1935 no había nada de ésto, salvo las cátedras de Derecho Administrativo y el libro de Rafael Bielsa, Ciencia de la Administración, cuya primera edición fue publicada en 1937.

Sin embargo no debiera contabilizar aquí este progreso en términos tan generales. Por el contrario, ya que se me pide una contribución, sería mejor que, en lugar de dar esa tendencia por definitiva o en lugar de creer que ya nadie podrá quitarnos otra vez los pequeños triunfos conquistados, diga algo más concreto teniendo presente al menos algunos de los problemas específicos que todavía no han sido completamente resueltos, y cuyo tratamiento político varía con frecuencia en un mismo país, de un momento para otro, al punto de desandarse allí en un día lo que costó años de trabajo y paciente espera. También convendría tener en cuenta en ese grupo a los problemas que, sea por falta de una bandera de combate, o de una filosofía original, no logran concitar aún la atención debida.

Por supuesto no espero decir ni descubrir aquí nada nuevo, sino sólo lo afirmar y poner en evidencia algunos conceptos aprendidos con el correr del tiempo y que quizás aún no llegan a ser verdades de valor universal.

1. El problema de la dotación de personal. Este es un problema que en muchos casos se ha tornado crítico, no ya por la presión de candidatos "no idóneos" por acceder a la función pública —cuando ésta es considerada como la única o la mejor fuente de trabajo, segura y bien remunerada— sino al contrario, por la dificultad actual de las oficinas de reclutamiento para obtener, y de los jefes de servicio para conservar, las dotaciones mínimas necesarias para el cumplimiento del trabajo previsto.

La reforma debe perseguir aquí un multiobjetivo y cambiar radicalmente algunos de sus métodos, pues las deficiencias de calidad en las dotaciones ya no son siempre culpa de los "políticos de comité" o de los padrinazgos del caudillo, sino a menudo producto de desajustes económicos sociales más profundos referidos al tratamiento salarial o previsional, a la estabilidad institucional, a las políticas educativas, a las normas de gerencia, al status, etc.

La práctica del doble empleo ha venido a mitigar un poco esta crisis a costa de la salud moral y física de la población, y de la paciencia de los responsables en materia de horarios, rendimientos, etc.; pero el tema debe colocarse de cualquier modo entre los primeros a considerar en un planeamiento que se proponga resolver el gran problema de la "capacidad" administrativa.

En este orden de cosas también se ha intentado, sin éxito, establecer dotaciones fijas ideales por unidades de trabajo, como las que pueden determinarse para submarinos atómicos, o para trenes de carga de "x" vagones, etc. Pero algo se ha logrado en el tratamiento del tema al centralizarse en una oficina del gobierno el control y aprobación de las "estructuras" de los organismos o entidades públicas (+). Desde luego aquí el peligro más evidente es la negociación de los cargos, con el resultado de que se dé más importancia a las cantidades o a los niveles materiales que a la sustancia o naturaleza técnica de la función a cumplir, aprobándose al final orgánicas más costosas y menos eficientes. No debe olvidarse por otra parte que calcular la dotación de un submarino (cuántos almirantes, cuántos capitanes, enfermeros, etc.) es un problema técnico de igual orden que, por ejemplo, el que se plantea al preparar el rol de personal de un laboratorio de economía, o de un consulado. Un criterio estrictamente contable sería aquí tan inútil como peligroso, pues aunque debe haber un orden, del que pueda deducirse un sistema, siempre habrá que hacer diferencias entre un instituto de investigación o una academia y una entidad bancaria.

La solución más segura al problema de la calidad de las dotaciones —asunto capital en materia de capacidad administrativa— parece estar por el lado del tratamiento adecuado a los candidatos a funciona-

---

(+) En la Argentina este proceso ha seguido una larga evolución, pero todavía le falta mucho para llegar a su fin: la fusión de las oficinas de racionalización y presupuesto con un nivel y responsabilidad adecuados, sin ser por ello última instancia en la decisión de estas cuestiones.

rio y a los funcionarios mismos a lo largo de su carrera. Pero este concepto puede variar de un país a otro. En la Argentina el principal problema, como lo hemos advertido hace años, se sigue presentando en el nivel de la plana mayor, o directivo.

Algo se ha conseguido también en este caso, pero lamentablemente sobre la base de aumentos de salarios —engañosos en los tiempos que corren— y no sobre la base de valores más sólidos y permanentes como sería el respeto a los funcionarios y al cargo que cumplen.

Es evidente que la inflación ha herido a la función pública no sólo en el bolsillo, sino también en el corazón: la autoridad del funcionario, y esto si es grave y debe resolverse con urgencia.

2. Actitudes y comportamiento humanos. Al lado del problema de las dotaciones, de carácter fundamentalmente material y técnico, debería tratarse hoy en especial la cuestión moral de la función pública, o mejor dicho del funcionario público, pensando en sus cualidades, actitudes, sentimientos y aspiraciones personales, un punto de vista por demasiado tiempo descuidado entre nosotros.

El recurso humano en la administración pública debe examinarse no sólo como un input, pensando en su utilidad o idoneidad para el cargo —salud, preparación técnica, etc.—, sino además y ante todo mirando al funcionario como persona, e incorporando al sistema una serie de condiciones y arbitrios que si bien pueden constituir un costo adicional en la gestión general del Estado, son hoy indispensables, en todos los países, para lograr un nivel adecuado de capacidad administrativa, en términos de prudencia, talento, motivación, iniciativa, lealtad, dedicación, etc.: precisamente los motores de la acción de progreso.

Una buena política de salarios, por ejemplo, es un incentivo importante de orden moral, es decir, de la clase de arbitrio a que me refiero en este punto. Pero esto es así no sencillamente por el hecho de que el funcionario reciba más dinero, sino además cuando su paga es justa, cuando mediante dicha política el trabajo le asegura una línea de pro-

greso, vertical u horizontal, y son atendidos en forma adecuada los as  
pectos jerárquicos y funcionales en la estructura de la entidad respec  
tiva.

Ejemplos de lo contrario son muy frecuentes en estos tiempos de in-  
flación y "ventajeo", haciéndose evidentes las diferencias de tratamien-  
to, en una misma administración, entre un sector, una función y otra,  
etc., diferencias que hasta llegan a transmitirse a la clase pasiva del  
mismo grupo (en ventaja o desventaja). Curiosamente esas diferencias de  
retribución han generado otras a lo largo de pocas décadas, y hoy hay  
grupos, dentro del Estado, que ni siquiera admiten que se los conside-  
re funcionarios públicos...

Otra deficiencia que es producto de los tiempos que corren, por lo  
menos en muchas partes de la América Latina que conozco, es el desampa-  
ro del funcionario público civil —por antonomasia "el hombre que está  
solo y espera". Aun si se trata de un profesional: ingeniero, economis-  
ta, abogado, etc., con preparación especializada en la materia o fun-  
ción que cumple, ese hombre raramente se siente hoy apoyado por la ins  
titución o grupo dentro del cual desempeña su labor, institución o gru-  
po (ministerio, secretaría, etc.) que a su vez ha sufrido la erosión de  
la época y apenas lo es de nombre en los casos en que su propia sustan-  
cia ha sido penetrada o es desleída por el avance de otros conceptos.

En esto tenemos en parte la culpa los que de una manera u otra hemos  
puesto el acento en las cuestiones técnicas de la función pública sub-  
estimando al propio tiempo su estructura y sustancia jurídico política.  
La traducción y copia de textos extraños a nuestra cultura, a través de  
una documentación tecnológica muy superficial que ha invadido inclusi-  
ve las aulas, enseñando conceptos tan discutidos como oscuros y cambian-  
tes en las culturas fuente de esa literatura, si bien ha traído un avan  
ce allí donde se pudieron comprar las máquinas, se entendió su sistema  
y fue adaptado a la dimensión local de las cosas, es evidente que acom-  
pañada del olvido o menosprecio por el Derecho no ha hecho, por estos

lados, mucho favor a la res pública. Pero dejemos esto del Derecho y la tecnología, que es tema para ser tratado en otro lugar.

Lo que quiero destacar en este artículo es que la moral del funcionario público pareciera encontrar cada día menos base de sustentación, y que, por ello, si se desea hablar o hacer algo en favor de la capacidad de la administración habrá que comenzar apuntalando las virtudes (fuerza moral) del funcionario civil de carrera.

Dentro de este orden de cosas he mencionado en el punto anterior la cuestión de la "autoridad" del funcionario. Aunque parezca una observación trivial y poco digna de un paper para un seminario internacional, debo decir que ese recuerdo estaba vinculado a un pasado no muy lejano en el que el jefe de una modesta sección de un ministerio cualquiera no sólo parecía, por su situación económica relativamente desahogada, sino que en verdad era "un señor" (concepto muy vinculado al de persona, valga la perogrullada), y esto por el simple pero muy importante hecho de que era algo o alguien con capacidad para decidir y hacer, por poder delegado o propio, y que según el caso podía promover o denegar una acción —virtud o facultad esencial en muchos casos hoy cercenada. Mírese alrededor y se constatará a qué nivel de la pirámide burocrática hay que llegar para obtener en estos días una decisión, o lo que es lo mismo, y lo grave, para encontrar alguien con autoridad para hacer o resolver las cosas.

Desde luego no es posible volver al pasado para buscar soluciones. Además la autoridad también puede manifestarse, o mejor sería decir compensarse, si falta, por la habilidad del funcionario con talento y adecuado training para manejarse entre computadoras, reuniones de staff y comisiones asesoras. Pero si bien esto es cierto, y de algún modo so brevivimos, debe recordarse que el problema ha salido de las manos del funcionario individualmente considerado y que la reforma no debe descuidar por tanto, por más tiempo, la defensa del concepto de autoridad —y de su contrapartida la responsabilidad— principio que debe permear

y penetrar nuevamente y en su justa medida, con las palabras de la ley, hasta las bases mismas de la escala burocrática.

El profesor Wood, Director del Curso de Administración Pública para funcionarios de América Latina en la Universidad de Mánchester, al hacer un análisis del proceso de la reforma en la Argentina (+), ha comprendido bien —y aparentemente comparte— la filosofía expresada a través de nuestro esfuerzo por mejorar las cosas en este país sin desmedro de la personalidad del funcionario, o aún más sobre la base de fortalecer su autoridad moral y la estructura y sustancia jurídico política de las instituciones republicanas. La técnica está muy bien, decimos, pero en un contexto jurídico y moral civil bien definido en defensa del interés general —según el principio de igualdad ante la ley—, interés que es la razón de ser del servicio público.

Para terminar esta cuestión de orden moral, aunque habría que hablar aquí todavía de liderazgo, de estabilidad de las instituciones y de continuidad de las políticas, así como de otros asuntos que influyen fuertemente en el ánimo y la productividad del funcionario, me limitaré a agregar finalmente algunas observaciones sobre el llamado problema de la burocracia, noción que hay que tratar otra vez con franqueza en este contexto.

La palabra "burocracia" sugiere diversas imágenes de la función pública, habiéndose falseado su concepto original para expresar hoy vulgarmente y en principal medida la idea de pesadez y mal funcionamiento de la administración causada por una excesiva cantidad de personal inútil.

De ahí la filosofía hecha costumbre de inculpar de los males de la administración al propio funcionario público, olvidándose que la ima-

---

(+) Wood, W., La reforma administrativa en Argentina y Brasil, en "Reforma Administrativa", Suplemento N° 1 (febrero de 1969), págs. 5/7.

gen que presenta a la función pública como institución de beneficencia es factor de frustración no sólo para el personal sino también para la economía del país respectivo, y que si no se combate esa filosofía puede tener una influencia nociva de muy graves consecuencias en el carácter nacional.

Esto es grave además porque crear una imagen negativa del empleo y del empleado público, y gozarse de ello la sociedad, es no solamente injusto sino contrario a sus propios intereses. Si así se comprendiera todas las instituciones públicas y privadas, incluyendo la prensa, deberían comenzar por apoyar y estimular el mejoramiento de aquello que de todos modos les es indispensable y puede serles útil.

Lo primero que habría que hacer es separar los conceptos de burocracia y estatismo, pues es con respecto a este último que caben las ideas de asfixia, de exceso de reglamentaciones y de trámites, de intervencionismo innecesario, o ilegítimo, del big brother, etc., por culpa de políticas extrañas, interesadas o románticas, pero en todo caso inconvenientes cuando de lo que se trata es de apoyar y estimular u orientar y no de sustituir y aniquilar la iniciativa individual creadora del progreso.

He incluido el tema en este punto porque a menudo no se advierte que la moral del funcionario está fatalmente ligada a la finalidad que persigue su empleador, y porque como persona consciente y responsable, su capacidad creadora o reguladora, y su espíritu de servicio, dependen de la legitimidad y utilidad de la función que cumple (los llamados términos de referencia).

3. Racionalización consentida versus O & M discrecional. La experiencia aquí es de ambos lados de la mesa, como racionalizador y como racionalizado, habiendo ya sufrido en carne propia la verdad del refrán: "cría cuervos y te sacarán los ojos".

La filosofía es a pesar de todo optimista, pues con el tiempo se ha hecho evidente que estas técnicas, aplicadas con mesura, amplitud de

miras y la debida humildad, tienen mucho que ofrecer y pueden ser muy útiles para asegurar y aun incrementar la capacidad de acción de la maquinaria administrativa del Estado.

Aquí hay varias escuelas que todavía están en formación, y lo mejor que podría pasar es que se combinen de tal manera (integren) que las medicinas que produzcan y propinen a los ministros y directores de servicio no sean peores que la enfermedad que intentan curar.

Desde la racionalización que se logra —siempre se logra algo— por persuasión, consulta e intercambio de puntos de vista, puestas las partes con mutuo respeto en pie de igualdad, hasta la norma y aun la expresión formal que se impone discrecionalmente por la fuerza (+) y sin defensa alguna que valga la pena ensayar —como no se tenga una fuerza equivalente o superior—, hay un mundo de alternativas y posibilidades de solución a las duplicaciones, las "excrecencias" burocráticas, o los

---

(+) El concepto de fuerza tiene aquí muchos sentidos: desde el arbitrio para hacer perder tiempo y desgastar al postulante en incontables idas y venidas, que se traducen en la desesperación y finalmente los brazos caídos de la administración misma, hasta el poder para hacer perder al ejecutivo la oportunidad de su acción (no importa si buena o mala), con los costos generales correspondientes a una lucha por meras palabras o detalles intrascendentes para el país que espera ... y paga.

Otra expresión de fuerza en este orden de cosas son los famosos decretos de economía de un por ciento determinado. Es cierto que cuando se le dice a un director o a un ministro —"señor, usted economice un diez por ciento de su presupuesto este año y lo dejamos tranquilo" se le está dando cierta libertad de gestión, para que él racionalice su sector como le parezca o pueda; pero en verdad se está haciendo uso cínicamente de un viejo truco financiero contable a sabiendas de que el objetivo no es la eficiencia de la administración sino la disminución del déficit de caja. Desde el comienzo de los tiempos la experiencia enseña que esa economía sale de los gastos e inversiones "productivos", previstos para arreglar los baches en las calles, o comprar tiza en las escuelas, o sábanas en los hospitales, y que no cumple por tanto efecto alguno en el rubro de las dotaciones de personal.

gastos innecesarios, y sería poco todo lo que se haga para encontrar un punto de equilibrio, de comprensión y de paz constructiva en este orden de cosas. Ni los hombres de O & M han sido "armados" para destruir o ahogar los impulsos de la acción administrativa, ni los ejecutivos de la administración ungidos para derramar copiosamente o mal aprovechar los recursos del Estado.

Ya he dicho antes que este proceso en la Argentina ha consumido varias décadas, lo que no estaría mal si se hubieran aprovechado para madurar las cosas como es debido, sumando experiencias y no restando o negando las conquistas ajenas; construyendo en fin sobre la base de lo ya conocido y no intentando siempre fórmulas distintas o etiquetas diferentes para las mismas fórmulas cada vez que un cambio político aconseja a los recién llegados negar lo anterior y "descubrir" la verdadera y permanente solución.

Estos cambios de etiquetas han sido tan rápidos y tan frecuentes que ya contamos con una colección de ellos. Ahora bien valdría la pena —como ejemplo o enseñanza para ese funcionario ideal y prudente que buscamos y necesitamos— mostrar descarnadamente la inutilidad y pequeñez de los que se creen depositarios de la verdad en esta materia y actúan inflexiblemente y sin consideración a los problemas y puntos de vista de los demás.

Por otra parte debe ser corregida esa facultad que a veces tienen o creen tener algunas oficinas de O & M para opinar lo mismo sobre submarinos, o empresas de aeronavegación, que sobre agricultura, enseñanza superior, diplomacia o minería.

Finalmente los ejecutivos de la administración deberían reconocer a su vez el esfuerzo de esas oficinas de racionalización, cuando ellas procuran persuadir y enseñar el camino, por el evidente mérito de su consejo, de buen orden y concierto, que nunca está de más y que, como lo ha demostrado la práctica, es saludable para los propios intereses de la gestión, que cobra con ello más fuerza y eficiencia.

Por mi parte estoy persuadido que el paso que conviene dar hoy en el país —en favor de una racionalización consentida—, paso para el cual ya estamos suficientemente preparados, es hacia la fusión, integración o estrecha coordinación de las oficinas de O & M con los de presupuesto.

El que estas funciones dependan de un ministerio determinado, o de la propia Presidencia, es asunto que no me preocupa tanto si todas las instituciones intervinientes, inclusive el Gabinete o Consejo de Ministros, funcionan como está previsto y dispuesto, y si la sustancia —los aspectos técnicos y políticos— y responsabilidad de la gestión sigue en manos de los departamentos de Estado respectivos.

4. Lo eficiente y lo suficiente en administración pública. Digo que hay eficiencias que matan y con ello quiero referirme no sólo a abundancia en las dotaciones, cuando la tal abundancia es mal aprovechada y se transforma en excrecencia o exceso —que aumenta los costos y además complica o retarda el trámite—, sino también y muy especialmente a los casos en que el Estado, y por consecuencia la administración pública, "perfecciona" sus métodos y amplía sus campos de intervención en el ámbito social al punto de asfixiar y aun matar la gallina de los huevos de oro.

He insinuado el tema al hablar de los términos de referencia y advertir cómo la finalidad del empleador influye en la actitud del empleado versus el usuario del servicio (vulgo: público), elemento éste que en una situación así, de extrema eficiencia intervencionista, nadie cree necesario tener en cuenta ni siquiera por su mero papel de contribuyente.

Es cierto que en el alto nivel se dan textos que tienen vigencia rectora y constituyen el fundamento de las políticas en esta materia, las que a su vez son suficientemente claras en cuanto a la actividad estatal legítima y conveniente; pero al nivel de los mecanismos administrativos, sea por fallas de programación sea por exceso de celo o por sim

ple descuido en la descripción de las tareas (misión-funciones), se advierte todavía hoy muy escaso interés en poner límites a las cosas y es pobre la capacidad o sensibilidad para manejar la función pública con a adecuada conciencia de lo eficiente y lo suficiente.

Así mirado el problema resulta evidente que eficiencia y suficiencia son dos aspectos del mismo término de una ecuación cuya resultante debe ser la utilidad pública. La eficiencia (capacidad) de poco vale por sí misma, y puede constituirse en amenaza si no va acompañada o es regida por el principio de lo suficiente.

De otro modo, como ya dijimos, el funcionario técnico perfeccionista, con el afán de mejorar las cosas idealmente, puede, si tiene suficiente influencia, crear "gigantes y cabezudos" de esos que son capaces de ongullir el mismo país que procura servir.

Este "cariño que mata" es así producto de la ingenuidad tecnológica a plicada al mundo de la política, sobre todo si ello se hace para mejorar una institución sin el debido estudio de la institución misma, de su por qué y para qué.

No se trata pues solamente de hacer las cosas bien. La administración eficiente de una política (norma, objetivo) es esencial; pero más importante aún es la determinación de una buena política, adecuada, realista y oportuna, en relación con los intereses permanentes del país. De otro modo, mejorar la Administración sin definir el para qué y el cómo equivaldría a perfeccionar un bisturí sin la correspondiente técnica para su oportuno y adecuado empleo.

En estos términos, para lograr una administración "suficiente y eficiente" hay que definir esos objetivos y formular los programas correspondientes a su realización; dar autoridad a quien deba cumplirlos o hacerlos cumplir; establecer concretamente las dotaciones y los elementos materiales y financieros necesarios de acuerdo a dichos programas; reducir a lo indispensable el aparato administrativo y sobre todo sus exi-

gencias de trámite; dar la necesaria (ni mayor ni menor) magnitud a sus tareas, de acuerdo a los fines establecidos; suprimir los reglamentos in necesarios y las actividades inútiles o contraproducentes, y fortalecer y mejorar las funciones de verdadera utilidad pública.

El estudio de las cuestiones de índole administrativa puede encararse por los expertos de las ciencias administrativas desde diversos puntos de vista, con éste o aquel enfoque —de las relaciones y comportamientos humanos, del procedimiento y funcionalismo, etc.—, acentuándose de una manera u otra la importancia de la información económica, jurídica, psicológica, etc., referida a la administración pública; pero por lo que acabe de decir una reforma general de la Administración presenta una problemática mucho más compleja. No se trata de perfeccionar solamente, sino de saber qué es lo que se perfecciona.

No tener en cuenta esta verdad es una de las grandes fallas en que tiende a caer el estudio de la administración pública en algunos países, a veces por la influencia o valor exagerado que se da a técnicas derivadas de especializaciones del conocimiento logradas en el exterior y que, aun siendo útiles entre nosotros, en su lugar y oportunidad, no definen la naturaleza del problema principal ni pueden tomarse como base para el tratamiento del conjunto.

Los médicos entienden muy bien esta observación, ya que, como se ha señalado en otras ocasiones, las cuestiones administrativas tienen una impresionante similitud con las de la salud, o la enfermedad. Lamentablemente en el campo administrativo —quizás por un descuido de la Universidad argentina en profundizar el estudio de la materia— han aparecido los administrativistas de tipo dietista o de tipo cirujano, con preparación práctica especializada pero sin formación académica suficiente en materia política y jurídica, y son pocos los clínicos responsables en este campo (+).

(+) Nuevos enfoques del plan de estudio de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Cuyo tienden a resolver esta deficiencia.

Además, una reforma como la que estamos tratando puede crear y puede destruir. Ambas cosas están vedadas al técnico, pues en este terreno crear o destruir corresponde por definición al político. Y ese poder es lo que quizás determina mejor el carácter y alcances de una reforma. Ello no quiero decir que lo institucional y lo político es lo único principal a considerar en este planteo, pues hay otros aspectos que también son importantes; pero no hay duda que lo institucional es el enfoque básico para la preparación de una reforma general de la Administración. Imagínese por un momento lo contrario --que por absurdo que parezca es lo que a veces se intenta hacer-- empezando con el "perfeccionamiento técnico" o el ajuste de abajo arriba, y se verá cómo puede terminar este proceso de racionalización al revés produciendo un monstruo más eficiente que antes en hacer cosas que no debe o no es necesario hacer.

La aplicación de fórmulas técnicas de organización y gerencia es valiosa, pero siempre que se tenga en cuenta los prerrequisitos constitucionales --en relación con los fines propios del Estado-- que son la columna vertebral de nuestro sistema de vida en cuanto a los objetivos de orden social a cumplir.

Termino aquí esta síntesis de mis puntos de vista porque ya en otro artículo (+) me he referido con más detalle al problema de la reforma, siendo que la experiencia recogida en el último lustro en lugar de modificar ha confirmado lo allí expuesto.

---

(+) "Revista Internacional de Ciencias Administrativas" (Bruselas, 1964), volumen XXX, nº3, págs.1/21.

