

El concepto de eficiencia y su importancia en la Administración Pública

RESUMEN

El aumento de la eficiencia en la Administración Pública es una necesidad latente. La comprensión del mismo concepto, así como su alcance y aplicabilidad es el primer paso para el logro de una utilización adecuada de los recursos.

Este artículo nos suministra las bases conceptuales para el entendimiento de un problema trascendental de nuestra sociedad.

CARLOS RAMIREZ CARDONA *

1. La Eficiencia en general

El estudio de la ciencia y la aplicación de las técnicas administrativas tiene como objetivo lograr el más alto grado de eficiencia en las diferentes operaciones, de tal manera que se alcancen mejores resultados.

El origen de la "Administración Científica" se fundamenta en la necesidad de mejorar la eficiencia en el trabajo tanto de las instituciones públicas como de las empresas privadas. Por esto conviene saber qué significa la eficiencia administrativa en general.

Herbert A. Simon ha indicado que el concepto de eficiencia se entiende mejor en el campo de los negocios en donde se puede hacer comparaciones entre lo que se invierte y lo que se gana¹. Si en un trabajo se logran los resultados que se esperan habrá habido eficiencia. Si en un negocio se logran las utilidades que se esperan, habrá habido eficiencia.

Se ha definido la eficiencia como el logro de las metas propuestas con el menor costo, el menor esfuerzo y el máximo de rendimiento.

Quando pregunté a mi profesor de Administración cómo podría definir el concepto de eficiencia, me contestó: "Eso depende de lo que

* Abogado, Master en Administración U. Pittsburgh
Miembro Consejo Superior E.A.N.

usted desea medir. Usted tiene que fijar la meta u objetivo de un proceso, ejecutar ese proceso, luego evaluar los resultados. Si el proceso se ha desarrollado de acuerdo con su plan y ha alcanzado las metas propuestas, habrá sido un proceso eficiente. Desde luego, los criterios con que se ponderan las metas son diversos: unos se fijan en términos de utilidades y así habrá trabajos en los cuales el objetivo principal es lograr utilidades. Otros persiguen alcanzar un fin tan pronto como se pueda y entonces la **velocidad** es lo más importante. En otros, se espera **calidad** y, otras veces, lo más importante es la **cantidad**. Así tenemos los términos costos, calidad, velocidad y cantidad envueltos en el problema de la eficiencia”.

Con esta idea podemos elaborar algunas proposiciones así:

Cuando la meta propuesta es el **menor costo**, la velocidad, la calidad y la cantidad son términos condicionados a esta premisa.

Cuando la meta es obtener **cantidad**, probablemente hay incidencia en la calidad, en el costo y en la velocidad.

Cuando la meta es la obtención de **calidad**, es posible que la cantidad disminuya lo mismo que la velocidad, y que el costo aumente.

Cuando la meta es realizar algo en el **menor tiempo**, el costo, la cantidad y la calidad tienen otra medida de valoración.

Lo que parece claro es que la eficiencia es medible comparando resultados con el plan previsto.

Hablando de eficiencia, hay otras maneras de precisar el concepto, las cuales merecen distinción: se dice que hay efectividad en una actividad administrativa cuando se alcanza un fin deseado con cierto grado de precisión. Es lo que se llama éxito. Se dice que se ha alcanzado economía, cuando para obtener esa efectividad se ha disminuido al máximo su costo en capital, en trabajo humano y en materiales. Bien, la eficiencia, en este caso, es la relación que existe entre efectividad y economía.

2. Eficiencia técnica, eficiencia administrativa, eficiencia personal.

La eficiencia puede, además, considerarse desde otros puntos de vista:

a) **Eficiencia Técnica:** Esta se relaciona con la clase de trabajo que ha de ser ejecutado. Se refiere a la idoneidad de los métodos que se emplean en el proceso así como también se toma en cuenta la adecuación de las instalaciones, máquinas, equipos y procedimientos que se utilizan, todo lo cual debe conducir a un producto bien elaborado o a un servicio de óptima calidad.

b) **Eficiencia Administrativa:** Se refiere a toda la gama del proceso administrativo. Al alto grado de racionalidad en la planeación, la organización, la dirección, la coordinación y el control.

c) **La Eficiencia Personal:** Esta es una combinación de los conocimientos, habilidades, aptitudes y destrezas personales de los individuos y de su vocación y entusiasmo en el trabajo. Esta eficiencia se refiere al “arte” de administrar.

La administración pública debe alcanzar ciertas metas sociales. Debe obtener, mediante una racional actividad, la satisfacción de las necesidades dentro de la comunidad tanto materiales como culturales, dentro del proceso político.

Los anteriores comentarios son, por supuesto, una manera tradicional de intentar explicar el significado del concepto de eficiencia en general.

3. La eficiencia en el servicio público

En el servicio público la eficiencia debe ser considerada, además, a la luz de otros valores fuera de aquellos relacionados con el aspecto puramente económico. La administración pública debe alcanzar ciertas metas sociales. Debe obtener, mediante una racional actividad, la satisfacción de las necesidades de la comunidad tanto materiales como culturales, dentro del proceso político y dentro de las reglas de la ética pública. Aquí el concepto de eficiencia adquiere un significado más amplio. Es la racionalidad. Naturalmente esto no excluye la economía y la exactitud. Pero el interés público guía la acción administrativa y el resultado de esa acción no siempre es, como ya se dijo, economía en sentido estricto.

Para comprender estos conceptos, es interesante guiarnos por las ideas que John D. Millet² ha expuesto en su libro “Management in the Public Service”. Dice este autor que la eficiencia

en administración pública se relaciona con el "servicio satisfactorio, la ejecución responsable y el buen gobierno".

3.1. ¿Qué es un servicio satisfactorio?

Uno de los fines de la administración pública es la prestación satisfactoria de los servicios que la sociedad requiere. El proceso político de los países determina las funciones que el gobierno debe ejecutar y fija los límites de sus responsabilidades. En este proceso de fijación de responsabilidades, la administración misma contribuye con su consejo y experiencia a la fijación de programas que han de ser adoptados durante el proceso político. Pero una vez que se han adoptado los planes, la política general, las metas finales, es la administración la que determina las tareas que deben ejecutarse. ¿Cuál es la base o cuáles son los fundamentos para que la administración determine lo que deber ser hecho? Indudablemente la administración se funda en un imperativo "Prestar los servicios en forma satisfactoria". Es difícil definir que es un servicio satisfactorio. Ello puede significar servicio equitativo, puede significar justicia y honestidad en la operación del trabajo gubernamental. Si aceptamos que todos deben gozar de los mismos derechos, todos deben recibir el mismo tratamiento, tanto a los ojos del legislador como a los ojos del administrador. Ninguna discriminación en los servicios que presta el gobierno puede hacerse por razones de raza, color, religión, etc.

Un servicio público no puede operar una semana y cerrar a la siguiente. La tarea del administrador es estar siempre sobre el trabajo. Siempre listo y preparado para afrontar sus quehaceres, en interés del público. No se da educación a los niños un año sí y otro no. Debe ser todos los años.

Servicio satisfactorio significa también que éste sea prestado oportunamente, es decir, en el momento en que su necesidad es evidente. Ningún servicio es efectivo, si no se presta en tiempo oportuno. Si los bomberos llegan cuando el incendio ha destruido la casa, el servicio no es efectivo, por consiguiente no es satisfactorio. Si un jefe de oficina atiende los reclamos cuando ya los actos administrativos han hecho daño a los ciudadanos, el servicio no es satisfactorio.

Servicio satisfactorio significa también un servicio amplio, o sea que se debe dar la justa cantidad, en el justo lugar y en el justo tiempo. Sobre todo, el buen servicio debe atender a las dos primeras condiciones: una cantidad que sea acorde con la necesidad suministrada en el lugar donde vive el usuario. La administración debe tener presente que no habrá un buen servicio si ciertas localidades no son atendidas diligentemente.

Servicio satisfactorio significa también, servicio continuo. Es decir, que los ciudadanos siempre tengan permanente asistencia. En la oficina de correos de New York, en la parte alta de la fachada del edificio se lee lo siguiente (según nuestra libre traducción): "Ni la lluvia, ni la nieve, ni la tempestad, ni la obscuridad de la noche, detendrán a los mensajeros en el diligente cumplimiento de su deber", lo cual quiere decir que ninguna circunstancia deberá interrumpir la entrega inmediata de la correspondencia.

Un servicio público no puede operar una semana y cerrar a la siguiente. La tarea del administrador es estar siempre sobre el trabajo. Siempre listo y preparado para afrontar sus quehaceres, en interés del público. No se da educación a los niños un año sí y otro no. Debe ser todos los años.

La policía debe prestar sus servicios 24 horas al día; un jefe debe estar en su oficina las horas diarias necesarias al buen servicio. En suma, todo servicio debe estar disponible continuamente para los ciudadanos.

Un servicio satisfactorio es también un servicio progresivo, es decir, que mejora cada día en calidad y en ejecución. La tecnología moderna nos ha mostrado los caminos de la productividad; la habilidad para producir más con los mismos ingredientes de trabajo humano y recursos materiales. ¿Cómo se hace ésto? Eliminando el despilfarro, mejorando los métodos de operación, capacitando al personal.

El servicio público tiene que aumentar la productividad mejorando, capacitando y adiestrando a los funcionarios y aplicando modernos métodos de trabajo. Así se logrará que un mayor número de ciudadanos reciban la asistencia de la administración.

La administración pública es más que ciencia. Es un Arte. Es decir, en la administración debe haber un personal capaz de crear. Ningún artis-



ta está satisfecho si no está creando, tratando de mejorar por la aplicación de nuevas técnicas y nuevos métodos que hagan cada día más viva y exitosa su obra. La época del burócrata que solo aspira a devengar un salario debe terminar. Los ciudadanos pagan impuestos para mejorar los servicios públicos. Los servicios públicos deben poner de su parte para mejorar la administración. Mantener buenos servicios. Un servidor público que no quiera servir con eficiencia no es digno de ser empleado por el Estado.

3.2. ¿Qué es una ejecución responsable?

A través de la historia colombiana y de otros países, puede notarse una lucha permanente por la democracia. Desde los años de la Independencia, las tendencias democráticas de nuestro pueblo han sobresalido por encima de pasajeras dictaduras. Claro que, a pesar de la conformidad de la nación con el sistema democrático, la gente

se deja arrastrar por caudillos o grupos en quienes a veces ha privado el interés personal o sigue ciegamente su pasión política. De todas maneras, aquí hablamos de una ejecución responsable por parte de la administración y esta responsabilidad sólo puede darse en un sistema democrático en el cual, en alguna forma, el pueblo fija límites a la autoridad, demarca su campo de acción y, por consiguiente, establece normas o patrones que deben regir la actividad administrativa.

Para un buen administrador no hay mejor premio que saber que sus deberes son ejecutados con un gran sentido de responsabilidad. Pero hay más: el buen administrador tiene la obligación de sobreponerse a los obstáculos, entender y resolver los problemas, usar la imaginación y fijar cada día nuevas metas que alcanzar para prestar un mejor servicio. Ningún administrador puede contentarse únicamente con proceder con cierto cuidado. Debe, además, fijar objetivos, mejorar, proponerse metas.

En una sociedad democrática, el administrador no puede guiarse solamente por su sentido personal. Debe saber consultar a los demás; debe trabajar con otros grupos de interés, con los legisladores, con los jefes, con los subalternos y ejercer su influencia demostrando que los programas y los objetivos que se propone realizar y alcanzar son en realidad buenos para la comunidad.

Una ejecución responsable del servicio público, significa que la administración es bien dirigida, de tal manera que el esfuerzo conjunto de las diferentes instituciones exprese el deseo de la sociedad democrática.

El buen administrador tiene la obligación de sobreponerse a los obstáculos, entender y resolver los problemas, usar la imaginación y fijar cada día nuevas metas que alcanzar para prestar un mejor servicio.

Algunas veces ciertos organismos administrativos se convierten en una maquinaria para el aprovechamiento personal de quienes la manejan. Otras veces son los ciudadanos los que se tornan indiferentes con la administración como oposición o manía crítica. Los ciudadanos, en muchos casos, preocupados con sus propios problemas, no ven la corrupción o la aceptan como algo inevitable.

De estas situaciones resultan otras más anormales aún. Quienes tienen en sus manos mejorar los salarios de los empleados y sus condiciones de vida, no lo hacen alegando que no son honestos y competentes. Se entra entonces en un círculo vicioso, pagando con una imperfección otra imperfección.

Los administradores, es decir la Administración, debe estar preparada para guiar su acción hacia el servicio responsable, para fijar objetivos y para influir en el proceso político. Numerosas leyes no podrán ser dictadas sino sobre la base que suministra la Administración. Una burocracia compuesta por gente inepta hará que el proceso político de la democracia sea un desastre.

Un buen gobierno es el que concilia el poder con los límites dentro de los cuales debe ser ejercido. Pero para que haya un buen gobierno es necesario que haya buenos líderes.

La mayor responsabilidad de la Administración es la de suministrar una dirección en la ejecución, es decir, efectuar una ejecución con la mayor responsabilidad.

3.3. ¿Qué es un buen gobierno?

Desde el principio de la humanidad se ha venido luchando por alcanzar "un buen gobierno". El problema mayor ha sido siempre cómo conciliar la dignidad de la persona con los requerimientos del Estado. Este problema no existe, por supuesto, en una sociedad donde no se reconoce el valor de la persona humana como tal. En nuestra civilización el hombre se considera creado a imagen y semejanza de Dios y se supone que todos los hombres son iguales ante Él. Pero en muchas organizaciones gubernamentales se ha fracasado al tratar de encontrar la forma de gobierno que haga real esa profesión de fe.

El mundo occidental ha luchado por ciertos valores como el de la libertad, pero la libertad es algo abstracto. De todas maneras, cada sociedad tiene ciertas creencias, ciertas costumbres, ciertas tradiciones, cierto modo de ver las cosas y comportarse en la historia. Un buen gobierno será el que sabe preservar y respetar esos valores sociales.

A veces parece que poder y libertad son términos excluyentes. Alguien dijo que el poder corrompe y que el poder absoluto corrompe absolutamente. La corrupción aquí quiere decir invasión o interferencia de aquellos valores en que una sociedad cree. Un buen gobierno será el que trate de conciliar el poder con los valores de la sociedad, como el de la libertad por ejemplo.

En algunas sociedades los valores sociales son elevados a principios o reglas de conducta, que sirven de límite al poder del gobierno. En las Constituciones puede leerse o deducirse de su texto que el gobierno no puede hacer ciertas cosas sino de acuerdo con los procedimientos establecidos. Que no puede interferir la libertad de palabra, de industria, de locomoción, de enseñanza, que no puede negar la administración de justicia. Que debe proteger a todos por igual que no puede aplicar penas crueles o no establecidas en la Ley; que no puede tomar la propiedad privada sino mediante ciertos procedimientos y por vía de excepción y con compensación justa, etc.

Un buen gobierno es el que concilia el poder con los límites dentro de los cuales debe ser ejercido. Pero para que haya un buen gobierno es necesario que haya buenos líderes. El gran problema del país es la escasez de buenos líderes. Aquí hablamos de líderes en forma amplia. Pero sobre todo de líderes administrativos. Hacen falta buenos jefes de oficina, buenos directores de mercadotecnia, de división, de sección y de grupos; jefes para cualquier tarea pública, programa o proyecto. Si se lograra mejorar a los líderes administrativos, se lograría que todas las actividades del gobierno estuvieran bien dirigidas y, por consiguiente, podría alcanzarse el ideal de lo que es un buen gobierno.

En conclusión, nos parece que los elementos analizados constituyen una buena base para describir lo que consideramos eficiencia en la administración pública:

Servicio satisfactorio
Ejecución responsable
Buen gobierno

BIBLIOGRAFÍA

- 1 SIMON, Herbert A. 'Administrative Behavior'. Ops. cit.
- 2 MILLET John D. 'Management in the Public Service', McGraw Hill New York, 1956.