

## VIDA, PASIÓN Y MUERTE DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: EN POS DE SU NECESARIA RESURRECCIÓN

Humberto QUIROGA LAVIÉ\*

La vida del derecho administrativo radica en los ideales postulados por la doctrina de los especialistas. Es vida de ideales, pero irrealizada. La pasión se advierte en los esfuerzos denodados que realiza lo mejor de esa doctrina, así como los esforzados funcionarios públicos, también los letrados que no abandonan su lucha por hacer del derecho administrativo el espacio de realizaciones eficientes que la sociedad espera de su administración pública. La muerte es el vacío organizacional que han sabido articular vida y pasión del derecho administrativo. ¿Quién puede negar que la función específica del derecho administrativo debiera ser organizar con eficiencia el funcionamiento de la administración? Sin embargo, lo que tenemos es un vacío organizacional. Ese vacío lo sufre la sociedad a partir del castigo burocrático que paraliza, suspende o dilata sin remedio, los trámites, la resolución de los conflictos jurídicos a que el derecho se encuentra obligado. La resurrección es el imperativo que deben buscar todos aquellos que no hagan de la aplicación de esa señera rama del derecho: un mero negocio profesional, una desvitalizadora rutina de la gestión pública, la ignorancia verificable de la interdisciplina científica a la hora de estructurar y poner en funciones la ciencia teórico-práctica del derecho que debe gobernar la administración.

Esta breve introducción es severa, pero resulta ineludible para la suerte de nuestra vida política (la de los argentinos y demás países latinoamericanos que sufren la burocracia), así como del desarrollo de nuestro funcionamiento económico. Entre nosotros, el administrativismo ha hecho de su ciencia un venero de idealismo, habiéndole dado espaldas al fenó-

\* Ex consejero de la magistratura, Argentina.

meno burocrático. No habiéndose tampoco hecho cargo de cómo integrar las ciencias de la organización, es decir, el pensamiento de Max Weber cuando tipifica la dominación burocrática, los análisis organizacionales de Herbet Simon o de Minsberg, y más recientemente la expansión de la ingeniería organizacional puesta en marcha por Edward Deming, cuando comenzó el mal llamado “milagro japonés”. No existe ningún milagro, se trata solamente de articular claves del comportamiento humano, como lo son: el reconocimiento del otro, del jefe hacia el subordinado, y viceversa, de ambos hacia los administrados o usuarios y viceversa: plena aplicación del artículo 14 bis de nuestra Constitución argentina, canto a la participación de los trabajadores, a la gestión de calidad a partir del enriquecimiento de la información, a la gestión administrativa de resultados, no el sometimiento al totem ritualista hacia el expediente que nunca concluye.

Fue Weber quien nos alertó de que la burocracia es un sistema de dominación política, la dominación política prevaleciente, por sobre la tradición y por sobre la ley, como substrato del Estado del derecho. Fue ese gran pensador quien nos colocó frente al dilema que presenta la burocracia: no se puede prescindir de la organización burocrática, pero, no cabe duda de que, ella paraliza la gestión, la orienta hacia la ineficiencia. Ése es el tumor de nuestro sistema de vida. No entendimos a Ortega y Gasset cuando nos indicó a los argentinos “que fuéramos a las cosas”: nos quiso decir que nos organicemos frente a la complejidad creciente; tampoco escuchamos a Samuelson cuando nos encasilló a los argentinos en el peor de los estereotipos económicos: para él éramos el país que tiene todo, pero que nada tiene: la antípoda del Japón, que nada tiene, pero que de la nada hace el todo gracias al sistema de organización que ha implantado para su gestión, lo opuesto al abandono organizacional de los argentinos.

No podemos esperar a Jesucristo para decirnos: ¡levántate Argentina y anda! No esperemos ese milagro. La clave de la organización pendiente, es convertir a todo el país en un ámbito de gestión que realice el modelo de la gestión de calidad para la organización del trabajo público y privado (así está indicado en nuestra Constitución nacional, pero desgraciadamente no lo sabemos). La clave está en hacer del control de la aplicación de las reglas funcionales administrativas o laborales privadas la clave del ejercicio de la libertad: la mejora creciente, cotidiana y participativa es lo que gratifica al ser humano, en la medida que se sienta artífice participativo de la mejora. También en colocar a todo el pueblo en situación de

instrumentar las redes de información que han globalizado al mundo. Para todo ello la ciencia debe dejar de ser una torre de Babel, formada por especialistas que se ignoran los unos a los otros: enamorados de su verdad, malquistados con la gestión integradora de la ciencia. Sobre todo, la transformación educativa debe buscar implementar una pedagogía organizacional que hoy se encuentra ajena a los planes de estudio de nuestra escuela y centros de estudio de cualquier nivel. Es por ello que somos desorganizados, nuestras organizaciones carecen de responsabilidad social (como lo predica con todo acierto el especialista argentino Leonardo Swarstein), y ello nos aleja de la posibilidad de aprovechar nuestros múltiples recursos y convertirnos en competitivos.

De la resurrección del derecho administrativo el administrativismo se desentiende. No está investigando cómo hacer operativo el principio de concentración de trámites, tanto en relación con la resolución de los conflictos entre la administración y los administrados como en relación con la gestión de las obras e implantación de los servicios públicos. Que bueno sería que en una audiencia administrativa interna se pudieran concentrar las múltiples intervenciones, en diferentes oficinas, que hacen que los trámites duren un tiempo exagerado, años a veces, con el costo país de por medio. No se hacen estudios de impacto de semejante operatoria que es la generadora de la dilación permanente de los trámites administrativos: ¿ésta es la panacea del debido proceso administrativo, acaso?

Si midiéramos el costo país que la burocratización genera a nuestros países, nos enteraríamos del enorme costo que le irroga a nuestras economías. Resulta muy importante saber que en una investigación realizada en Israel por los doctores Eitan Naveh, de la Universidad de Jerusalén, y Avner Halevy, de la Universidad de Haifa, dirigida a determinar el costo de la no calidad en ese país, se llegó a las siguientes conclusiones: la insuficiencia de calidad organizacional en el trabajo israelí ha determinado, según mediciones realizadas, que el costo de la producción del Estado ha aumentado un 28%, que las empresas desperdician entre 15 y 30% de sus recursos humanos debido a procedimientos de trabajo ineficientes, que no se aprovecha un potencial de ahorro en beneficio de los servicios del sector público que alcanza a un tercio del presupuesto, que se pierden más de dos millones de horas de trabajo debido a ineficiencia en los servicios. En resumen, el costo global de la no calidad en Israel, según dicha investigación, llega alrededor del 30%. ¿Cual será el costo de no calidad en nuestros países latinoamericanos? Los comentarios huelgan, aun

sin haberse realizado la correspondiente investigación científica ese costo debe ser infinitamente más amplio.

No cabe duda de que ése es el costo país que hay que bajar, y no los sueldos de los funcionarios o trabajadores de cualquier linaje: para achatar el mercado y vivir permanentemente siendo testigos de millones de personas sumidas en la pobreza. La pobreza de los trabajadores implica la pobreza de la Nación, no “la riqueza de la naciones”, como lo aspiraba Adam Smith en su famoso libro.

La gestión de calidad implica un punto de encuentro entre la heteronomía clásica del sistema jurídico y la autonomía organizacional, de carácter participativo, que predica el organizacionismo. Es la forma de resolver el dilema burocrático que si bien diagnosticó Weber, no pudo darle solución: porque el tiempo de Weber fue presistémico y precibernético, desentendido de la calidad total. Por eso, el gran sociólogo no pudo ayudar al derecho administrativo para hacerlo salir de su autismo jurídico, e involucrarlo en la interdisciplina sanatoria de la gestión de calidad organizacional. Camino, éste que debe poner a salvo de su muerte al derecho administrativo: en pos de la promoción del bienestar general y del afianzamiento de la justicia, impuestos como políticas de la nación argentina hecha ley por el preámbulo de nuestra Constitución argentina.

Llevamos adelante en nuestro país, desde el Centro de Gestión Social de Calidad para la Justicia, entidad sin fines de lucro que presido, un programa de gestión de calidad en el trabajo administrativo judicial, que ya abarca a veintiocho tribunales nacionales, y que también se está implementando en cinco provincias, con treinta tribunales involucrados, a partir de convenios de asistencia que, a tal efecto, se ha firmado con las respectivas cortes supremas de esas provincias. Ya han certificado seis tribunales, incluido un tribunal fiscal, también el archivo general del Poder Judicial. El programa comenzó a aplicarse durante nuestra gestión en el Consejo de la Magistratura de la Nación.

A partir de estas experiencias es que no podemos menos que expresar nuestro beneplácito cuando el Ministro de Justicia ha anunciado la implementación del sistema de gestión de calidad en comisarías de la Policía Federal, teniendo previsto aplicarlo también al servicio penitenciario nacional. Pero, insistimos, es el país el que debe ser colocado bajo el sistema de organización de gestión de calidad: que implica responsabilidad social, mejora continua, eficiencia en la gestión, cambio cultural; en su-

ma que, no dudemos, serán la clave de bóveda del bienestar general que los padres de nuestra patria propusieron y diseñaron en nuestra ley fundamental.

En 2005 se publicó bajo mi dirección el libro *Gestión social de calidad en la justicia*, donde se desarrolla ampliamente la temática, tanto desde el punto de vista técnico como filosófico y pedagógico.

Ésta es mi humilde contribución al merecido homenaje al gran jurisconsulto mexicano Hector Fix-Zamudio, pionero en la investigación del derecho procesal comparado en nuestro continente.