

LA ORGANIZACION CIENTIFICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

I. FINES Y MEDIOS

Acrecido, en estos últimos años, el interés por una mayor eficacia en el trabajo de oficina, se anima la polémica entablada entre los que consideran que la administración pública es, ante todo, *administración* y que ha de tener las características y los métodos de toda administración, y los que afirman que la administración pública es un campo de actividad completamente diferenciado.

Es posible que se aclaren los términos y se llegue a un terreno de avenencia empezando por distinguir el fin y los medios en los diversos tipos de administración. Procediendo así, veremos quizá, que lo distintivo de las diversas administraciones es, sobre todo, la finalidad, y que si se encuentran diferencias en los medios, son diferencias externas y ambientales que no afectan al fondo de los métodos y los procedimientos. Veamos antes cómo se plantea el problema, que, al parecer, va a ser estudiado de nuevo en el próximo Congreso Internacional de Organización Científica, París, 1957.

El Prof. R. C. Martín, de la Universidad de Syracuse (Estados Unidos), especialista en Técnica de la Administración pública, en un artículo que publicó el *Boletín de Gerencia Administrativa* (editado por el Gobierno del Estado libre Asociado de Puerto Rico), considera que el progreso de la Administración pública y el movimiento de las empresas hacia la organización científica, fueron apenas coincidentes. Yo considero que no sólo fueron coincidentes, sino que estaban y siguen estando unidos. Los importantes experimentos de Taylor en la fábrica de acero Midvale y las discusiones acerca de sus resultados comenzaron en los primeros años de la década de 1880. En seguida se habló de la posi-

bilidad de aumentar la eficacia mediante una dirección más científica. Aunque el primer trabajo importante de Taylor, *Organización de Talleres*, no fué publicado hasta 1903, es de pensar que este movimiento de opinión fué lo que decidió a Woodrow Wilson a considerar la administración pública como un campo digno de ser considerado especialmente en el ensayo que publicó en 1887.

Al parecer otros escritores apoyaron la tesis de Wilson, de manera que, como dice el profesor Martín, en 1915 ya existía una considerable cantidad de literatura exploratoria de las posibilidades de mejorar las técnicas de la administración pública. Pero ya circulaba por el mundo la gran obra de Taylor, *The principles of Scientific Management*, publicada en 1911, y también la de Hugo Münsterberg, *Psychology and industrial Efficiency* (traducida y editada en Madrid en 1914 con el título *Psicología de la actividad industrial*).

Dice el profesor Martín: «El nuevo campo de la administración pública no estaba en aquellos primeros días más claramente definido que el movimiento compañero a favor de la organización científica en la industria. En ambas áreas los hombres buscaban definiciones y lindes; sus esfuerzos iban encaminados hacia el sondeo, tanto de la profundidad, como de las fronteras de los nuevos campos.»

El hecho es que cuanto más se quería deslindar la frontera entre la organización de las empresas de producción y servicio remunerado y la organización de las instituciones oficiales, más aparecía la comunidad de principios referentes a economía de movimientos, de tiempo y de energía.

La organización científica industrial se movió durante esos años formativos con mayor rapidez que la administración pública en dirección de los objetivos que cada una por su lado se había trazado, quizá porque entre los empresarios había más prisa por llegar a ellos. También los fisiólogos y psicólogos que estudiaron el rendimiento del trabajo pensaron especialmente en las aplicaciones industriales. Esto hizo que las soluciones encontradas para la industria sirvieran de modelo y acicate para la administración.

II. EL MOVIMIENTO A FAVOR DEL PERFECCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESTADOS UNIDOS

Aunque el Prof. Martín dice que los hechos citados en apoyo de esta «supuesta» anticipación no parecen ser concluyentes, ni constituir suficiente evidencia, lo que ocurrió es que desde el principio del movimiento de organización científica de las actividades humanas comenzó a desarrollarse una fuerte y continua acción por mejorar los servicios, y esta acción cobró forma a tono con los «principios» de organización científica que ya se aplicaban en la industria, constituyendo una disciplina llamada *Administración pública*, paralela a otra que nacía con el nombre de *Administración Industrial*. Recordemos la aparición en 1920 de la célebre obra de Fayol *Administration industrielle et générale*.

Martín cita las principales organizaciones norteamericanas que dieron ímpetu al movimiento: la Liga Nacional de Servicio Civil, que remonta a los primeros años de la década de 1880; la Liga Municipal Nacional, que desde su fundación en 1896 se ha colocado en la vanguardia de la reforma municipal, y el Negociado de Investigación Municipal de Nueva York (ahora Instituto de Administración Pública), establecido en 1906. Muchas organizaciones afines, aunque distintas en constitución y propósito, empezaron a surgir después: la Casa de Intercambio de Administración Pública (Chicago, 1931), y más de veinte organizaciones afiliadas, como la Asociación Americana de Obras públicas, la Asociación de Funcionarios Municipales de Hacienda, la Asamblea de Servicio Civil, el Consejo de Gobierno de los Estados, la Asociación Americana de Bienestar Público, la Asociación Municipal Americana, la Federación de Administración de Impuestos y la Sociedad Americana de Funcionarios de Planeamiento. Añádanse los negociados de investigación administrativa gubernamental sostenidos por ciudadanos que, comenzando con el Negociado de Nueva York, pasan ya de 200. Parece ser que se cuentan por cientos las organizaciones (además de las ya mencionadas como ejemplo) que tienen el común propósito de mejorar la organización y las prácticas de gobierno en los Estados Unidos. Sigamos al Prof. Martín:

Los puntos donde ejerció su influencia este movimiento fueron muchos y muy significativos. El primero, y quizá el más espec-

tacular, puede hallarse en la continua presión en pro de la reorganización administrativa. En el caso del gobierno nacional de los Estados Unidos, el primer esfuerzo importante en esa dirección se encuentra en la Comisión de Economía y Eficiencia (1910-1913) del presidente Taft; el segundo, en el Comité de Organización Administrativa (1937) del presidente Roosevelt, y el tercero y más reciente, en la Comisión sobre Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno (1947-49), la «Comisión Hoover». Al mismo tiempo el movimiento de reorganización administrativa cobró auge en los Estados, comenzando con Illinois en 1917 y continuando hasta las actuales «Pequeñas Comisiones Hoover». Simultáneamente las ciudades atacaron el problema de la organización administrativa hasta producirse el resultado más significativo (pero ciertamente no el único) del rápido auge del sistema por el que se provee a las ciudades de un Administrador o Director, designado por el Consejo Municipal, en calidad de técnico o profesional para administrar y aun dirigir el municipio, en vez del clásico alcalde electo.

El Prof. Martín nos informa de que las preocupaciones no se han limitado a la reorganización del procedimiento y dirección administrativos, de que la administración fiscal ha estado sujeta a continua revisión durante un período de más de cuarenta años, produciéndose importantes consecuencias: mejores normas presupuestarias, centralización de compras, más sana contabilidad, mejores métodos de preparar informes fiscales, y en general, una más eficaz administración financiera en todos los niveles de gobierno.

También lo que en Norteamérica se llama *administración de personal*, o sea lo referente a la atención por los empleados, aun con fines de aumento de rendimiento como consecuencia de un mayor estímulo y bienestar, ha sido objeto de continuo estudio, produciéndose mejores normas en todos los niveles.

El movimiento de planeación general representa otra evidencia de la creciente preocupación por la organización y los procedimientos gubernamentales. Aparece claro, en estos ejemplos, que ha existido una continua y ascendente atención por la administración pública, desde la publicación del ensayo de Wilson en 1887, y más especialmente desde 1910, aproximadamente.

III. INFLUENCIA DEL MOVIMIENTO DE ORGANIZACIÓN CIENTÍFICA DE LAS EMPRESAS EN EL DE REORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

¿En qué sentido y en qué medida ha influido en el movimiento para mejorar las administraciones públicas el movimiento compañero de organización científica de las industrias? El profesor Martín cree que es una cuestión imposible de contestar categóricamente: Las personas más activas en el campo de la administración pública —tanto en calidad de escritores como en la de oradores propagandistas— estaban naturalmente familiarizadas con el movimiento de organización científica y con sus portavoces y su literatura. Parece ser que muchos recibieron en grado considerable la influencia de las doctrinas de organización científica, a través de lo que se veía ya aplicado en la industria, especialmente en sus primeros años. El mismo Martín cita el ejemplo de W. J. Willoughby, que escribió en uno de los primeros textos generales sobre la materia (*Principios de Administración Pública*, 1927) lo siguiente:

«Nuestra posición es que en administración hay ciertos principios fundamentales de aplicación general, análogos a aquellos que caracterizan a cualquier ciencia, que deben ser obedecidos para lograr el objetivo administrativo de eficiencia operatoria. Estos principios deben ser determinados, y su importancia revelada sólo por la rígida aplicación del método científico al investigarlos».

Dice muy bien el Prof. Martín que esta aseveración sería probablemente considerada válida, aun hoy día, por la mayor parte de los propulsores de la organización científica del trabajo y de la administración científica, y señala que en 1937 Luther Gullick se unió a L. Urwick para editar su obra notable: *Apuntes sobre la Ciencia de Administración*, que probablemente marcó la culminación de la influencia de la literatura sobre Organización científica en la literatura sobre Administración pública. La asociación de estos dos autores fué de por sí significativa, ya que el doctor Gullick durante años ha sido (y continúa siendo) en Estados Unidos uno de los principales exponentes en Administración pú-

blica, mientras que el coronel Urwick fué (y es) el más notable exponente de la Organización científica en Inglaterra.

Recordemos, por nuestra parte, que varios organizadores de ámbito internacional, como Wallace Clark, se han ocupado lo mismo de empresas industriales que de administraciones públicas, y que uno de los primeros trabajos publicados por el I.D.O.R.T. (Instituto de Organização Racional do Trabalho, São Paulo), era de Administración pública. Entre los temas de los Congresos Internacionales de Organización Científica, han figurado casi siempre cuestiones de método para mejorar las administraciones públicas y el Instituto Internacional de Organización Científica, en sus pocos años de existencia, en Ginebra, antes de la gran crisis mundial, se ocupó muy especialmente de Administración pública, lo que demuestra que los hombres y las entidades próceres en Organización científica no sólo no han ignorado la creciente importancia de las oficinas públicas y los órganos de gobierno, sino que las han estudiado para aplicar en ellas los principios y los métodos que propugnaban. Muchos han incluido en sus escritos referencias sobre Administración pública, como uno de los campos interesantes para la aplicación de las modernas técnicas de organización y de los métodos de trabajo, simplificado gracias al conocimiento psicofisiológico de las leyes de economía en la actividad humana.

El Prof. Martín reconoce que en los Estados Unidos la «Society for the Advancement of Management» considera los organismos de gobierno como una de las ramas que le interesan, puesto que sabe que su revista, *Advanced Management*, publica frecuentes artículos relacionados con la organización administrativa oficial, con el rendimiento de los organismos públicos y las prácticas de buen gobierno. La preocupación mayor de la «Society» y de su órgano mensual radica, indudablemente, en el campo de los negocios y la industria; pero su interés por los asuntos de eficacia en los servicios públicos y en los órganos de gobierno (sin serle secundario y esporádico, como dice el Prof. Martín, sino que es el que corresponde a un campo de aplicación entre otros), es bien manifiesto. Lo mismo se podría decir de los Comités e Institutos Nacionales de Organización Científica del Trabajo, del Comité Internacional de Organización Científica y de la Asociación Iberoamericana para la Eficacia y la Satisfacción en el Tra-

bajo, cuyos hombres se ocupan también de los problemas del trabajo humano en la Administración pública (1).

A pesar de todos esos hechos bien visibles, Martín considera que la influencia de la organización científica sobre la administración pública puede ser estimada con exageración. Reconoce que esa influencia no ha sido pequeña. Entre 1915 y 1940 muchos de los que proponían mejorar la administración pública, claramente debían gran parte de su inspiración a Frederick W. Taylor y a sus discípulos. Esta deuda, según Martín, correspondería a la doctrina de la Administración pública de esa época, que tenía poco de realista en su organización y en procedimiento administrativo, y que era, además, mecanicista y artificial; pero el profesor de Syracuse no ve que la ciencia de la Administración pública ha seguido el mismo desenvolvimiento que la de la Administración y la Dirección industrial, cuyas técnicas son mucho más amplias, flexibles y humanas que al principio. ¿Es que ignora la importancia que alcanzan hoy en las empresas las aplicaciones de las técnicas de *Human relations* y de *Public relations*?

Añade el mismo autor: «Afortunadamente la administración pública se ha reafirmado en los últimos doce años, de manera que en 1953 parece haberse liberado grandemente de la lógica «de regla de cálculo» (*slide rule*) que caracterizó tanto a la administración del gobierno como a la organización científica industrial hace dos décadas. La tendencia consiste ahora en alejarse del énfasis ingenieril dado a la gerencia industrial y de negocios, y acercarse al énfasis humano, que es particular y peculiarmente público.» A esto debemos contestar que la servicialidad en el campo de las relaciones comerciales, en los contactos vendedor-comprador, oficinista-público, sirviente-servido, suele ser mayor en las empresas que se disputan la clientela. Igualmente hay que reconocer que la armonización de la vida interior, considerado ya factor importantísimo de productividad industrial, no se consigue si el hombre no ocupa el primer lugar.

(1) Véase a título de ejemplo: ENRIQUE ESCARRÁ, *Organización y Administración Pública de la Sanidad del Trabajo*, Editorial Castellví, S. A., Santa Fe (Argentina), 1953, 140 págs., y J. MALLART, *Organización Científica del Trabajo Administrativo y de las Oficinas*, Instituto Nacional de Previsión, Madrid, 1954, 24 págs.

IV. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN PRIVADA

El profesor Martín, de quien seguimos el artículo publicado en el *Boletín de Gerencia Administrativa* de Puerto Rico, definiendo las cuestiones de Administración pública, diferencia ésta de la privada y dice:

«Quizá aquéllos cuyo interés principal radica en la administración pública, han aceptado demasiado fácilmente la presumida universalidad de los *principios* básicos de la administración. Es hora ya de examinar más atentamente la proposición según la cual el gobierno es diferente de la dirección de negocios y de empresas industria es y aun el hecho de ser la administración pública, en muchos respectos, diferente de la administración privada: en el aspecto de servicio público de sus operaciones, en el alcance y amplitud de sus programas, en sus relaciones con usuarios y clientelas, en la importancia y penetración de la política, en su responsabilidad de darle cuentas al público.»

Pero ¿se olvida el Prof. Martín de que hay industrias nacionalizadas y, por otra parte, de que existe la tendencia a considerar la empresa privada como un servicio a disposición del público y una célula del organismo nacional? Refiere que John Carson, durante muchos años notable administrador público, ahora dedicado a la práctica privada de la gerencia, ha hecho un resumen de las diferencias básicas que separan la administración pública de la privada, y fundándose en esas diferencias concluye:

«No se obtendrá jamás progreso alguno adiestrando a jefes de Administración pública potenciales en las mismas técnicas que capacitan a los hombres para lograr éxito en la empresa particular. El funcionario público utiliza técnicas similares al bregar con sus subordinados, pero él opera dentro de un medio que es completamente diferente.» Sin embargo, argüimos nosotros, si a él no le interesa mucho la eficacia, interesa a toda la colectividad que le paga. El público hoy tiene ya muy despierta la noción de rendimiento de los servicios y aprecia si hay buena administración municipal, provincial o estatal. Se desarrolla ya el concepto de rendimiento social, que es el que han de buscar los organismos oficiales.

La administración pública es, en verdad, distinta de la administración privada, y, aunque no lo es tanto como Martín y otros

han sugerido, ciertas diferencias son evidentes. Martín llega en esto a conclusiones fundamentales: la primera es que el concepto de «administración general», aplicado indistintamente al gobierno y a los negocios, tiene sólo un valor limitado, y no es correcto presumir que lo que es cierto para la administración de negocios es igualmente cierto para la administración de organismos de gobierno, o que lo que «funcionará» en los negocios habrá de «funcionar» también en las oficinas de los gobiernos estatales, municipales, etc.

Una segunda conclusión del Prof. Martín, corolaria de la primera, concierne a la aplicación de los «principios» de organización científica en la práctica del gobierno. Una de las primeras alegaciones hechas en favor de la organización científica, según las cuales el gobierno puede ser tratado exactamente como la industria, porque los problemas de los dos son tan parecidos, que permiten la consideración del primero como equivalente a la consideración de la segunda, está, según Martín, en proceso de completo descrédito. Como es lógico esto ocurriría particularmente entre aquellos que por su experiencia y su posición importante en el campo de la Administración pública como doctrina hablan con autoridad sobre teoría de la administración.

De todos modos parece admitirse que los expertos en organización científica tienen que contribuir a reorganizar la Administración pública, aunque ésta tenga sus propios fines y presente en sus métodos peculiares facetas.

El mismo Martín dice que en la administración pública hay lugar para considerar lo relativo al mejor uso del espacio disponible y para aplicar los principios de simplificación del trabajo. «Los peritos en Organización científica —añade— pueden prestar su ayuda en la resolución de tales problemas físicos y de procedimiento, pero poca ayuda podrán prestar en los problemas básicos de administración pública, que son diferentes y demandan consideración por separado.» Sin embargo, contestamos nosotros, sigue en los Estados Unidos la tendencia a colocar en los altos puestos de la Administración pública personas que se han revelado expertas en la dirección de empresas.

Reconozcamos que los peritos en Organización científica, cuando estén muy especializados en los problemas de las empresas industriales, podrán hacer poco en los organismos de la Administración pública; en éstos se necesitarán peritos en Organización

científica avezados en la resolución de problemas de Administración pública. Pero los principios que han de aplicar en uno y en otro campo son comunes y la formación básica de ambos ha de ser la misma.

V. CONCIENCIA CORPORATIVA PROFESIONAL Y CORPOREIDAD DOCTRINAL

En Europa se han celebrado varios Congresos Internacionales de Ciencias administrativas en los que se ha dedicado preferente atención a la Administración pública (2). En ellos, como también se ha hecho en Norteamérica durante medio siglo, según nos dice el propio Martín, las personas interesadas en la Administración pública se han dedicado a desarrollar un enfoque profesional a los problemas públicos; pero esto lo da el fin, así como la especialidad del ambiente y la organización donde se trabaja. El carpintero, el mecánico, etc., siguen teniendo su oficio lo mismo si sirven en una empresa minera que en una de construcción, y en un caso se consideran solidarizados con los mineros y en el otro con los constructores.

Sabemos que, además de organizaciones profesionales de empleados y funcionarios públicos, hay instituciones científicas y Sociedades técnicas de Administración Pública; no ignoramos que se publican libros y revistas de Administración pública, y que muchas escuelas, universidades, tienen establecidas enseñanzas de esta rama. Pero una cosa es el objeto y la tecnología de la administración y otra cosa es la metodología general del trabajo humano, por la cual los fines administrativos se pueden conseguir con el menor gasto de tiempo y de energía. Hay que distinguir esto de la misma manera que nadie confunde la industria química (en sus procesos esencialmente químicos y mecánicos) con la organización del trabajo en la industria química. Cada industria debe cuidar de obtener sus productos con las características deseadas; la organización del trabajo le permitirá reducir los costes de procedimiento y de utilización de los hombres. La enseñanza de

(2) El IV Congreso se celebró en Madrid, en 1930 y, salvo la interrupción impuesta por la guerra, la organización de estas reuniones ha seguido activa hasta nuestros días.

la química aplicada y la profesión de químico no se interfieren con la enseñanza de la ciencia de la organización, ni con la profesión de organizador.

La tendencia a dar consideración profesional a las actividades de administración pública y los administradores públicos, no precisamente sirve a los auxiliares y jefes inferiores, sino a los altos, para proclamar la independencia del movimiento con el que, reconozcámoslo, está desarrollándose, lenta pero seguramente, un concreto cuerpo de doctrina para mejorar la estructura y el procedimiento administrativo.

Ahora bien; este cuerpo de doctrina o de conocimiento, en lo que atañe a metodización para el ahorro de tiempo y de energías, no sólo se ha beneficiado considerablemente del contacto con el movimiento de organización científica, sino que tiene el mismo origen y los mismos principios básicos. No hay, pues, error al integrar la metodología de la moderna administración pública, en la organización científica. «Ha habido un mutua fecundación podría decirse, pero sería incorrecto suponer que alguna de ellas depende de la otra», afirma el autor americano. No es una relación de dependencia, sino de unidad, replicamos nosotros. Nadie afirmaría que la química aplicada pueda depender de la organización científica, aunque las industrias químicas utilicen sus postulados para mejorar sus procesos de fabricación y, sobre todo, la actividad de sus hombres.

«Para aquel que busque entender el manejo de los negocios públicos, resulta fundamental conocer la organización y la práctica de los asuntos del propio gobierno, y familiarizarse con la literatura que trata sobre funciones de gobierno. El familiarizarse con la práctica, la doctrina y la literatura, tanto de la administración general como de la organización científica, será, desde luego, muy útil para el administrador público, sea estudiante o administrador en funciones. Pero el estudio de la administración pública en sí, es un requisito básico», concluye. Y en esto estamos de acuerdo, porque los problemas de aplicación son distintos en cada uno de sus respectivos campos. Nadie pretendería que los expertos en Organización científica se pusieran a reorganizar la Administración pública sin conocer la estructura y las actividades de ésta. Incluso, para meterse a reorganizar la administración de las empresas tratan antes de conocer bien el mecanismo de la misma y las actividades que comprende, o bien son los que ya conocen

la administración quienes acuden a formarse en materia de organización científica.

Por esto hay entidades, como el Institut Technique des Administrations Publiques (33, rue Jean Goujon, París 8), y el Bureau des Temps Elementaires (8, rue Alfred de Vigny, París, 8), que están dentro del movimiento de organización científica y dan cursos de formación complementaria de administrativos, de servicios públicos y de empresas privadas.

Reconociendo que una administración que funcione científicamente es uno de los principales elementos para que se pueda dirigir bien una empresa, se aplican ya las técnicas de estudio y simplificación del trabajo en los servicios administrativos, como se aplican en otras actividades, realizando con ello economías importantes de funcionamiento.

Se estudian las modificaciones que convendría introducir en los formularios y demás impresos existentes, con vistas a reducir los movimientos y el proceso de su empleo.

Se detectan los puntos de principal interés para la simplificación y todos aquellos sobre los cuales hay que aplicar los esfuerzos de mejora de rendimientos (elevación de la cantidad de servicio y de la calidad; disminución de los tiempos y de la fatiga de los empleados).

Se suprimen trámites inútiles, se transforman operaciones onerosas gracias al empleo de máquinas o de nuevos métodos.

Se estudian y preparan las mejores soluciones en los casos de trabajos nuevos, ante necesidades nuevas, tomando referencia de soluciones similares del campo de la fabricación o acudiendo a los principios científicos.

Se evalúan las dificultades de las tareas y se determina la remuneración que, de acuerdo con ellas, han de tener las personas que las realicen.

Igualmente se determinan los plazos de realización.

Se selecciona psicofisiológicamente al personal para la puesta en marcha de nuevos trabajos, además de cuidar de la formación complementaria para trabajar según requieran las modificaciones introducidas en los procesos mejorados.

Todos estos problemas son idénticos en la administración pública.

En la conferencia anual que ha celebrado en La Haya en los días 23 al 28 de julio de 1954 el Instituto Internacional de

Ciencias Administrativas (I. I. S. A., Bruselas), se han estudiado principalmente estos dos temas:

- a) Las empresas públicas de carácter industrial.
- b) La formación del personal administrativo que ya está empleado.

Presidían la sección a) el Barón de Haan, secretario general del Comité Internacional de Organización Científica y el profesor Dean W. Ronan, del Departamento de Administración pública de la Universidad de Nueva York, y se planeó un estudio de los elementos que son comunes a la gestión de establecimientos industriales y a la de los públicos, estudio que ha de tender a determinar el aporte que ha hecho y que puede hacer cada una de estas formas institucionales en el desarrollo de las técnicas administrativas. Al mismo tiempo, se propone fomentar el esfuerzo común en materia de investigación y de formación en ambos dominios conexos.

Esta cuestión constituye un punto principal en el trabajo futuro del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, y el tema central de la Conferencia de Mesa redonda de este Instituto, en Oxford, 1955.

En los servicios administrativos de las empresas se impone quizá más que en la administración pública, coordinar la ejecución de las tareas con otros servicios que no son de administración. Muchas de las cosas nuevas que se quieran introducir en la administración, afectarán a otras dependencias, y viceversa, las reorganizaciones en la producción o en la venta de los artículos repercutirán en el trabajo de oficina administrativa.

Todo ha de hacerse sin dejar de tener en cuenta el conjunto de la empresa. Nada puede reorganizarse sin calcular el coste de implantación de lo propuesto y sin prever las repercusiones que tenga en otros sectores. Hay que apreciar su rentabilidad, aunque muchas reorganizaciones no cuestan dinero; hay que establecer en el propio programa la perfecta coordinación y el enlace mejor posible entre diferentes actividades o servicios más o menos administrativos que existan en la empresa, unos realizados en la línea de mando, otros efectuados en la línea técnica, pero que han de estar íntimamente relacionados con la administración general.

Problemas similares se dan o se deberían dar en la administración pública, y quien se enfrente con ellos con experiencia de

soluciones logradas en la administración de las empresas tendrá mucho adelantado.

Por eso he creído necesario insistir en que hay unos principios científicos generales que se pueden aplicar para elevar la eficacia y la satisfacción de los hombres en todos los campos de actividades, y que, de la misma manera que hay modalidades de organización científica en agricultura, en el comercio, en las fábricas, en minería, en construcción y en administración industrial, hay una modalidad específica (tal vez varias) para la Administración pública.

VI. ORGANIZACIÓN CIENTÍFICA, ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN

Hay todavía especialistas en Administración que sostienen que administrar presupone organizar y que la Organización científica es una parte de la Administración. Esta es la posición de algunos colegas brasileños que encontré en el X Congreso Internacional de Organización científica (São Paulo, 1954), entre ellos el profesor Alvaro Porto Motinho, que acababa de publicar el folleto *O ensino da Administração no Brasil* (Editora Paulo de Azevedo Ltda., Río de Janeiro, 1953, 47 págs.) y que tiene difundida una obra de cuatro volúmenes titulada *Ciência da Administração* (3).

Hay mucha tendencia en Iberoamérica a llamar *Administración* a lo que nosotros llamamos *Organización y dirección* y a considerar que el término *Administración* es más amplio que cualquiera de los otros dos, probablemente por influjo de estos tratadistas que, como Porto Motinho, toman la Organización científica como una parte de la Administración científica y traducen la locución *scientific management* por *administração científica*, lo cual da lugar a confusión. La razón de ella puede tal vez encontrarse en la terminología de Fayol, que llamó *Administración* a todo el conjunto de funciones necesarias para la buena marcha de una empresa o de una comunidad, comprendiendo: previsión, planeamiento, organización, mando, coordinación y control. A esto los discípulos de Fayol suelen añadir ahora la relación de hechos, las:

(3) Segunda edición. Editora Paulo de Azevedo, Ltda., Río de Janeiro, 1950.

relaciones humanas interiores y las relaciones con el exterior o relaciones con el público.

Es de lamentar que se tradujera con el término *Administración científica* el libro principal de Taylor, *The Principles of Scientific Management*, cuando ya el movimiento de «Scientific Management» se propagaba en casi todos los países de lenguas neolatinas como «Organización» y «Dirección» científicas. Según me dice en carta privada el profesor Porto Moitinho, la causa está en la citada designación de Fayol.

El mejoramiento de la Administración pública y de la privada es, repetimos, uno de los objetivos de las instituciones de organización científica, las cuales diferencian muy bien lo que es técnica y doctrina de la administración, de lo que es técnica general de organización y ciencia del trabajo.

La creación del Instituto de Organizaçao Racional do Trabalho, en São Paulo, en 1931, fué fomentada por algunos profesores de Administración que se consideraron metidos en el movimiento de Organización científica, no sólo porque la administración por sí misma se propone el buen orden y la economía, sino porque entienden que la Administración, como la distribución de productos, las industrias extractivas y todas las actividades económicas, necesitan de la Organización científica. Esta es un medio para que todas las actividades puedan alcanzar mejor sus fines. No hay finalidad exclusiva para ella, lo cual nos viene a decir que si la Administración científica podría ser considerada como parte de la Organización científica, no podría serlo la Administración a secas.

VII. MÉTODOS MODERNOS Y TENDENCIAS REORGANIZADORAS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Para poner más a punto la cuestión y llevarla plenamente al terreno de las aplicaciones prácticas, acudiremos a la ponencia confiada al «National Management Council» (Estados Unidos) para el IX Congreso Internacional de Organización Científica (Bruselas), redactada por George H. Deming, secretario ejecutivo de la Oficina de Investigación sobre Administración, Universidad de New Hampshire, y publicada *in extenso* por el Comité Nacional Belga de Organización Científica (15, rue des Drapiers, Bruselas). Esperamos con esto estimular a un estudio más profundo que tal

vez se pueda presentar al Congreso Internacional de Organización Científica, convocado en París para 1957.

El examen de los progresos realizados en materia de organización de las administraciones públicas indica que ciertas tendencias han favorecido la introducción, en las esferas gubernamentales, de técnicas simplificadas y mejoradas en la gestión. Entre estas tendencias, las más notables parecen ser las siguientes:

1. Restricciones a la libertad de empleo de los recursos puestos a la disposición de los gobiernos por los apremios reconocidos en la utilización de los bienes (inversiones estimulantes y rápidas).

2. Interés creciente, por parte de la industria y el comercio, en lo que se refiere a las actividades de gobierno, interés que se traduce en deseo de participar en los estudios de mejora de la gestión del Estado, en cuanto en ésta haya de estímulo de los negocios.

3. Orientar mejor la intervención estatal en el desarrollo de la economía y en las relaciones entre dirigidos y dirigidos en las empresas.

4. La parte cada vez mayor dedicada al «factor humano» en la ejecución de los planes administrativos gubernamentales.

5. Las peticiones del público dirigidas a lograr de unos servicios que se hacen cada día más extensos unos resultados más rápidos y menos costosos.

En la ponencia se observa que los establecimientos privados revelan generalmente menos lentitud que los gubernamentales en la puesta en práctica integral de los métodos modernos. En primer lugar, las instituciones oficiales proceden por evolución y manifiestan una tendencia a desarrollarse para responder a las exigencias de situaciones particulares. La implantación de nuevos métodos es entorpecida frecuentemente por la atención que debe prestarse a los intereses divergentes en presencia para la ejecución de los programas gubernamentales.

En segundo lugar, la ponencia citada comprueba que es más complicado de modificar, bien por una acción legislativa, o por una acción administrativa directa, el tipo de organización oficial o de gobierno, una vez establecido este tipo. La colaboración aportada por los hombres de la industria y el comercio ha contribuido a vencer la apatía con que se acogen generalmente las reformas propuestas. Las intervenciones de organismos como la «Public Administration Clearing House», de Chicago, y el «British Institute

of Public Administration», han sido de gran valor para los poderes legislativos y para los funcionarios gubernamentales de los países respectivos.

Una mejora susceptible de hacer progresar la organización racional de las administraciones públicas es la utilización del «Agente-comprobador de métodos» o «Agente de Organización y Métodos», que ha entrado ya en actividad, principalmente en Estados Unidos y en Gran Bretaña. Aunque la función de *control de las prácticas administrativas* sea parte integrante del proceso presupuestario, es útil un programa circunscrito al cuadro mismo de los servicios de ejecución. Es preciso prevenir igualmente el peligro de un relajamiento de la función del «funcionario-controlador» en la comprobación constante de la eficacia de los programas.

La ponencia norteamericana que venimos glosando, afirma que los perfeccionamientos prácticos de organización administrativa resultantes del reiterado examen de las funciones, tienen su origen en las experiencias de aplicación profesional de técnicas adoptadas desde hace mucho tiempo en la industria. Estas técnicas implican el estudio de la disposición del puesto de trabajo, de las categorías de personal. De estos estudios se deducen sugerencias para mejorar los programas de formación, las técnicas contables y financieras, la medida de los rendimientos del trabajo.

La experiencia prueba, sin embargo, que en las administraciones públicas los factores tiempo y precio no pueden ser las únicas unidades de medida. En numerosos casos el *servicio prestado*, independientemente de su coste en tiempo y en dinero, debe ser el móvil esencial. Esto constituye una diferencia fundamental con relación a los tipos en vigor en la industria. Sin embargo, un mismo servicio, igual que un artículo, puede ser logrado con más o menos coste, más o menos tiempo, y la economía con que se logre interesa. Sobre todo, una condición deseable en los servicios es que sean rápidos. La simplificación de los procesos y de los métodos para conseguir esa rapidez, resulta, pues, muy interesante.

Por otra parte interesa, igualmente, evitar despilfarros de materia y de energías. Así, se han empezado a normalizar los formatos y la disposición de los impresos, fichas y formularios que se emplean en la Administración, reduciendo el número de tipos, y se ha procedido a racionalizar su empleo.

Incluso se trata de establecer normas para los colores en los

impresos, en el papel y en la tinta usada para imprimir. Se considera que el empleo de medios diferenciativos por el color se justifica si el coste adicional es compensado por un aumento en la eficiencia. El estudio y la experiencia, sin embargo, demuestran que algunas combinaciones de color en los impresos reducen la legibilidad y que una mala disposición del color puede contribuir a inexactitudes de lectura y a pérdidas de tiempo y energía.

El Negociado del Presupuesto de Estados Unidos se ha ocupado detenidamente de estas cuestiones, y en una publicación especial que ha sido traducida al español por el Negociado correspondiente de Puerto Rico, ha difundido normas que tienden a facilitar el trabajo de oficina (4). Así, la sucesión y el orden con que se coloquen los epígrafes de los formularios deben ser determinados mediante análisis de los procedimientos de trabajo. Pero antes hay que determinar la conveniencia de colocar ciertos detalles, como título y número del impreso. El tipo de letra y la forma de espaciar las líneas deben ser dispuestos, según las citadas normas norteamericanas, de modo que pueda lograrse:

1. La eficiencia visual en el uso de formularios, facilitando la legibilidad, mediante el uso de tipos variados (en tamaño, forma, etcétera), con fines de diferenciación entre los varios elementos incluidos.

2. Una disposición uniforme de los formularios y demás impresos de las distintas oficinas y agencias, limitando los tipos a usar para fines similares.

3. Reducir los costes directos, excluyendo la composición de tipos a mano; eliminando las orlas y otros adornos tipográficos no esenciales, y simplificando la tarea de especificar el tipo, cada vez que se den nuevas órdenes de impresión.

Las corrientes racionalizadoras tienden a establecer normas uniformes de disposición de los casilleros con vistas al aprovechamiento del espacio, de acuerdo con los diferentes métodos para escribir o llenar blancos. Si se han de llenar a máquina deberán situarse con la debida antelación los números de las casillas, así como notas e instrucciones que deben guiar al que escribe en los casilleros.

(4) *Control y Diseño de Formularios*, Negociado del Presupuesto. División de Organización y Métodos, Estado Libre Asociado de Puerto Rico. 1954.

El citado estudio norteamericano invita a desarrollar pautas uniformes en tales detalles como :

— Numeración previa de los impresos, sobre la que dice que es permisible solamente si se requiere un control de las secuencias o una estricta contabilidad de cada copia.

— Perforación previa, que debe ser adecuada al tipo de encuadernación o al equipo especial de archivo usado en la agencia.

— Cosido o engrapado más conveniente (sobre todo número de grapas), según la clase o el tamaño del impreso.

Las comunicaciones recibidas de distintos países para la citada ponencia del IX Congreso Internacional de Organización Científica, muestran que la gestión presupuestaria lleva consigo problemas particulares, con algunos de los cuales tropiezan a la vez el departamento legislativo y el departamento ejecutivo. El problema elemental es la puesta a punto de técnicas que permitan obtener del personal ejecutivo informes precisos sobre el trabajo realizado; al mismo tiempo se lograrán previsiones exactas acerca del dinero necesario para la realización de los programas financiados con fondos públicos. Una práctica llena de promesas en este aspecto, según la ponencia, es el «presupuesto de ejecución». Utilizado ya en estado experimental, en el plano federal, en los Estados Unidos, este género de presupuesto considera, en principio, el coste total de la realización de un programa independiente, más que los gastos particulares de personal, de material y equipo que necesita su propia ejecución. La aplicación del presupuesto de ejecución a ciertos grupos de administraciones locales parece bastante fácil, y, en ciertos medios, ya está completamente admitida.

Los métodos modernos de Administración pública imponen una revisión permanente de los procedimientos establecidos para lograr la *utilización racional del personal* en los servicios gubernamentales. Un atento estudio de los problemas de reclutamiento, de formación del personal que está en funciones, de uniformización de las tablas de remuneraciones, de mejoras para los empleados, del bienestar del personal en general, ha hecho que uno de los colaboradores de la ponencia diga que la época actual es la de la «humanización de la administración».

Un problema que en ciertos círculos queda aún sin solución es el del papel del funcionario de administración general opuesto al papel del funcionario especialista. Aunque en Gran Bretaña la política de personal ha admitido desde hace tiempo las ventajas

de un programa especial de formación para la carrera de funcionario, otros países se han entregado, sólo tardíamente, a experiencias sobre esta materia. Pero la necesidad de dedicar una atención creciente a la formación básica de los funcionarios es reconocida por todos.

Los gobiernos no han resuelto completamente el problema de perfeccionar la formación del personal en funciones; han sido puestos a punto planes y programas, en el curso de los últimos años, para paliar esta falta. Entre ellos figuran la experiencia británica llamada «Administrative Staff College» y varios programas aplicados en los Estados Unidos.

Recientes progresos en el campo de la *Administración fiscal* han sido, en parte, consecuencia de un cambio de concepción acerca del administrador de contribuciones, que lleva a éste a interesarse no sólo por la salvaguardia del tesoro público, sino, igualmente, por los intereses de los contribuyentes, a quienes procura facilitarles el desenvolvimiento de sus negocios para que sean más solventes y puedan, en su día, pagar más impuestos.

La ausencia de unidades de medida o de tipos de tarea aplicables en este sector dificulta la organización científica del cobro de impuestos. Esta situación es, sobre todo, resultado de la gran variedad de impuestos y del gran número de oficinas de percepción. A falta de normas propias para la materia, se ha hecho uso de medidas utilizadas en otros campos y, gracias a ellos, se han realizado muchos progresos. Algunas de las oficinas han introducido la mecanización de los procedimientos y la simplificación de las técnicas de trabajo. Sin embargo, subsiste una cierta desconfianza entre algunos recaudadores, para quienes los métodos modernos no son completamente favorables. Los que buscan una mejor administración del tesoro, llegan, sin embargo, a neutralizar progresivamente estas tendencias negativas. En este sentido las asociaciones profesionales de funcionarios de contribuciones han desempeñado un papel útil, dice la ponencia.

En la misma se señalan las actuales tendencias de la *Administración* hacia el desarrollo del método de los directores municipales». El número de ciudades de los Estados Unidos y del Canadá que han adoptado esta forma de administración se ha duplicado, aproximadamente, en el curso de los diez últimos años. Presenta las ventajas siguientes:

1. Integración de la autoridad y de la responsabilidad.

2. Perfeccionamiento de los métodos administrativos.
3. Aplicación de normas profesionales.
4. Formación especializada de los empleados municipales.

La Asociación Internacional de Directores municipales, ayuda en materia de organización, tanto a las ciudades que disponen ya de los servicios de directores municipales como a las demás. La aplicación de la Organización científica progresa de día en día, en muchas municipalidades.

Las fases del programa positivo de las *relaciones públicas* (o relaciones con el público) comprenden la puesta a punto de procedimientos y el mantenimiento de las condiciones que contribuyen a la realización final del objetivo gubernamental. Las relaciones públicas abarcan los contactos de las oficinas con el público, así como las relaciones entre unos y otros servicios. El uso de películas, de la radio, de comunicados de prensa, de exposiciones públicas, de conferencias, de carteles, etc., se extiende ampliamente.

Según el estudio que venimos glosando, el empleo de procedimientos de sondeo de la opinión pública se generalizó menos. De tales estudios pueden deducirse medios que sería deseable poner en práctica, para la instauración de ciertos programas de reforma administrativa. El sondeo puede hacer resaltar ciertas divergencias de grupo o bien locales y mostrar la acogida probable que encontrará el proyecto en condiciones determinadas.

La información objetiva del público es un problema que está lejos de ser resuelto. Aunque haya preocupado la cuestión, todavía el ciudadano medio está demasiado poco documentado sobre las actividades de su gobierno. Para colmar esta laguna aún no se ha reconocido suficientemente que el funcionario medio es el mejor situado para difundir el conocimiento y el alcance exacto de la labor de los servicios públicos.

Como conclusión importante que se podría desprender del informe del Congreso de Bruselas y de lo dicho anteriormente, podríamos señalar que lo más diferenciativo de la Administración pública es el carácter «servicial» con que se ha de hacer el enfoque superior de los problemas administrativos y con que se ha de desarrollar la actuación con el público.

JOSÉ MALLART

