



DOCUMENTACION BIBLIOGRAFICA

BIBLIOGRAFIA

1

ELEMENTOS DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACION

35.06

Resumen de la primera parte de la obra de FREDERICK C. MO-SHER y SALVATORE CIMMINO *Elementi di scienza dell'amministrazione* (Milán, 1959; Edit. Dott. A. Giuffrè). I. El campo de la ciencia de la Administración; II. Estructura de la organización administrativa.

I. EL CAMPO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION

A) EVOLUCIÓN DE LOS ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS.

La necesidad de una obra sistemática y general sobre ciencias de la Administración se pone de relieve ante la inexistencia casi absoluta de esta clase de estudios en Europa.

a) *Estudio de la Administración pública.*—La denominación de Administración pública tiene dos significados: la Administración pública entendida como organización y dirección de personas, y medio para la consecución de fines públicos, y, en segundo lugar, la Administración pública considerada como campo de estudios, ciencia y arte de la organización aplicada a la actividad estatal.

Al iniciar un estudio sobre la ciencia de la Administración, es indispensable conocer el significado de la Administración misma, en cuanto que ésta constituye el contenido de aquélla. Comprende la ciencia de la Administración los aspectos sobresalientes de la actividad administrativa, sus incidencias en la sociedad políticamente organizada y los problemas de la estructura formal de las instituciones burocráticas, de la dinámica administrativa y, por último, del factor humano en la Administración. Y todos estos factores influyen en las definiciones formuladas sobre la Administración pública (*White, Pfiffner Gultck*)

Lo que en el último término pretende la Administración pública es lograr un aumento de rendimiento y una mayor eficacia administrativa revalorizando la misión de los administradores. Se precisa para ello el estudio del fenómeno administrativo según un método analítico que permita individualizar el significado universal de la acción administrativa.

b) *La Ciencia de la Administración en Italia y en Europa.*—Los precedentes de la ciencia de la Administración en Europa se encuentran en la cameralística. Existía en esta época un conjunto de nociones relativas a la Administración pública, entendida como entidad lógica merecedora de sistematización científica. Uno de los primeros autores que señalaron la diferenciación entre ciencia de la Administración y Derecho administrativo fué Laferriere. La ciencia de la Administración representa—en su concepción—el aspecto normativo e incluso técnico de la Administración pública, reservando para el Derecho administrativo la faceta jurídica. Más tarde, Fayol acentúa la importancia del factor técnico en el arte de administrar, pero omite la significación de los factores que mejor justifican y legitiman la extensión de una ciencia administrativa.

El pensamiento alemán y austríaco se consolida en torno a una ciencia de la Administración concebida como la disciplina que estudia la actuación práctica de la idea fundamental del Estado. Y en este clima se inserta la obra fundamental de la ciencia administrativa europea: *Die Verwaltungslehre*, de Von Stein.

Es la Escuela de Bolonia, en Italia, la que marca el impulso en los estudios de la Administración. En 1898, Luigi Rava habla, en una inauguración de curso, de «italianidad de la ciencia de la Administración». Orlando ha sido después el que con más atención trató de delimitar sus confines respecto del Derecho administrativo.

Posteriormente, decaen en Europa los estudios de ciencia de la Administración. La Administración se estudia únicamente en su proyección jurídica, y a ello se deben diversas manifestaciones patológicas en los sistemas europeos de Administración pública.

Sólo en 1930, el «Instituto Internacional de Ciencias Administrativas», creado en Bruselas en 1915, parece dar un giro y comenzar a interesarse por los aspectos no jurídicos de la Administración pública. Pero incluso su consideración está condicionada a los intereses del Derecho administrativo y del Derecho público en general.

Puede afirmarse que en Europa, la Administración pública ha sido considerada como medio para la realización de fines de justicia y no como motor de una sociedad políticamente organizada; ha sido estudiada en función de las Leyes existentes y no en cuanto institución social colaboradora en la formación de las Leyes mismas. Es claro señalar que si la Administración pública se entiende como complejo de organismos para la ejecución de programas y que

si la preocupación mayor de los estudiosos se concreta en la forma de acción administrativa y en las consecuencias jurídicas que de ella se derivan, se pierde gran parte del significado intrínseco de la Administración.

c) *La ciencia de la Administración en los EE.UU. de América.*—Entre las tentativas más serias de concretar el disperso pensamiento administrativo norteamericano se encuentra la creación de la *Civil Service Commission*—encargada de la reforma de la función pública—y de la *Interstate Commerce Commission* en 1883 y 1887, respectivamente.

A partir de este momento, se acentúan dos tendencias: la progresista y la reformadora. La primera se identifica con el llamado *Research movement*, y origina la creación de un *Bureau of Municipal Research*, en 1906.

La tendencia reformadora imprime en la estructura administrativa norteamericana un cambio, en el sentido de adecuarla a las exigencias de la democracia.

Gran trascendencia tiene la figura de Taylor. Son innumerables sus seguidores, y valgan como ejemplo los nombres de Cleveland, Pfiffner y W. Mosher. Hay que observar, sin embargo, que la organización científica del trabajo queda un poco aislada e independiente de la metodología y de los principios de la Administración pública. A esta influencia pertenece, no obstante, la sistematización de conceptos fundamentales de la ciencia administrativa, tales como el principio de la unidad de mando, esfera de control, funciones operativa y auxiliar, especialización funcional, etc. Además se afirma con plena fuerza la institución de los técnicos de organización y métodos. No faltan, sin embargo, los detractores de tales corrientes: se cuentan entre ellos Chester Barnard y Herbert Simon.

Nótese, con carácter general y como conclusión, que en los EE.UU. el interés por el estudio de la Administración pública presenta una dirección que va de abajo hacia arriba, de la Administración local a la estatal y a la federal, incluso. A ello se debe el que muchos conceptos elaborados por la teoría y la práctica administrativa se resientan de su origen local.

B) PERSPECTIVAS EN EL CAMPO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

a) *Jurídica.*—El estudio de la Administración desde el punto de vista jurídico constituye de por sí un sistema conceptual y didáctico de enorme significado. El origen de semejante perspectiva hay que buscarlo en la Europa continental: Waline, Mayer, Tellinek, Kelsen, Posada, Romano, Ranelletti, son nombres a tener en cuenta. En sus estudios jurídico-administrativos predomina una preocupación esencial: la legalidad. El mérito de tales estudios estriba en haber regulado la acción administrativa; se peca, no obstante, de formalismo al prescindir de ulteriores estímulos de aquella acción, a través del cono-

cimiento de los hechos humanos que acompañan al acto de la decisión administrativa. La Administración, estudiada desde un punto de vista jurídico, resulta excesivamente abstracta. Los esquemas jurídicos formales no son aptos para comprender los problemas de la organización, lo que dificulta la flexibilidad necesaria en las actuaciones administrativas.

b) *De la productividad*.—Corriente nacida en los EE. UU. prescindiendo de los precedentes ofrecidos por la cameralística germánica, que intenta conseguir la máxima eficiencia de la acción administrativa. Se presenta a la Administración como una máquina, como un complejo mecánico de órganos que desarrollan operaciones de interés público de modo económico y eficiente. El origen de la corriente se encuentra en Taylor, con prolongaciones eminentemente privatísticas; los esfuerzos de Woodrow Wilson son decisivos para la transposición de aquellas investigaciones al sector público.

c) *Burocrática*.—Los estudios de Weber sobre la burocracia han contribuido enormemente a mejorar los conocimientos de la Administración pública en su más amplio significado. El sistema burocrático descrito por Weber tiene su raíz en el Derecho administrativo y se resiente de la influencia de la escuela cameralística; pese a las críticas que se han dirigido a su concepción, lo cierto es que no puede negársele el mérito de haber suministrado abundantes materiales y criterios de medida y de valoración para analizar la organización administrativa.

d) *Política*.—La distinción absoluta entre política y administración se abandonó, considerando que ésta era parte integrante de aquélla en su acepción más amplia. Posteriormente se denunció el fenómeno, y se mantuvo de nuevo aquella primera deformación. La influencia recíproca—innegable por encima de las apreciaciones partidistas—entre administración y política complica el estudio de la ciencia administrativa. El problema de la dicotomía se agudiza en los países de estructura democrática.

e) *Psicosociológica*.—Desde este punto de vista, y para mejorar las técnicas de la ciencia administrativa, se aconseja la realización de estudios sobre aptitudes y estímulo del personal, comportamiento en los grupos pequeños, función de mando, «tests» psicológicos, conducción de reuniones y conferencias, comunicación en la organización, formación y adiestramiento profesional, relaciones públicas, reforma interna de la organización, etc.

La adopción de los términos de relaciones humanas—rúbrica genérica de los demás—ha contribuido a mejorar los problemas directivos y de la actividad administrativa en general. Se ha modificado así la estructura fría y mecánica de la organización científica del trabajo. Se ha puesto de relieve el significado del factor humano, olvidado en la concepción de Taylor. No cabe pensar, sin embargo, que las relaciones humanas constituyan la panacea para remediar los males que afligen a la Administración pública. La técnica de relaciones humanas es un instrumento, un medio, y no un fin en sí misma; con otra menta-

lidad se corre el peligro de su consideración mitológica, perjudicando las mismas premisas necesarias para su puesta en funcionamiento.

f) *Finalista*.—La actividad administrativa es antes un arte que una ciencia: el arte de dar expresión y contenido dinámico mediante un proceso continuo a un gran número de fuerzas y de presiones, de necesidades y de instancias colectivas, que presiden la organización. El estudio del fenómeno administrativo es investigación y análisis de tal proceso continuo; dicho estudio toma en consideración la forma de adopción de las decisiones administrativas, su posterior conversión en acciones y, finalmente, la valoración de tales acciones respecto de los fines de la actividad administrativa.

C) LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN SU AMBIENTE SOCIAL Y POLÍTICO.

La Administración pública es parte integrante de la actividad de gobierno. En cuanto tal, difiere de otros tipos de organización administrativa, aun cuando presente diversas analogías con ellas, en los medios, en las técnicas y en los procedimientos utilizados.

Habida cuenta de que el Gobierno es una parte de la organización social, se impone la necesidad de individualizar la compleja serie de relaciones existentes entre Administración y Sociedad. Para ello se examinan los aspectos siguientes:

a) *Ecología de las instituciones gubernativas*.—Ningún estudio del procedimiento interno o del aspecto estructural puede calificarse de completo si omite el examen de la íntima relación establecida entre el objeto de la investigación y su medio ambiente. La perspectiva ecológica brinda la certeza de que las actuaciones realizadas por una institución pública han sido previamente consentidas por la opinión pública.

b) *Dinámica social y Administración pública*.—En nuestros días, ningún sector de la vida social muestra tanta movilidad como la actividad administrativa pública. Después de la segunda guerra mundial se han producido múltiples modificaciones en la estructura social, y consecuentemente en la función gubernativa y en la Administración. Los factores que influyen más decisivamente en la evolución y transformación de las Instituciones sociales y en la actividad de la Administración pública son: la población, el medio geográfico, el progreso tecnológico, los valores sociales, las calamidades, las personalidades políticas, filosóficas, etc.

La Administración pública debe organizarse de modo que no se observen grandes brusquedades con ocasión de la dinámica social y además debe promover, cuando sea necesario, el cambio de las condiciones sociales.

c) *Política y Administración*.—Las decisiones administrativas son, en cierto modo, una parte de la actividad política. La Administración pública está lla-

mada a participar en una serie de actividades políticas y, muy especialmente, en los procesos de elaboración de normas jurídicas y en la aprobación de los presupuestos, en la regulación de las relaciones entre la dirección política del Gobierno y los Ministerios y sus cuadros, y, finalmente, en la regulación de las relaciones entre el Ejecutivo y la Administración, de un lado, y los ciudadanos de otro.

d) *Administración pública y Administración privada.*—El Procedimiento administrativo es prácticamente idéntico para los dos tipos de organización; las diferencias se encuentran en los factores particulares que respectivamente influyen los dos aspectos del fenómeno administrativo. El interés público y el privado no deben fundamentar la distinción entre las dos organizaciones, porque este criterio puede ser causa del eventual indiferentismo en el sector público y la poca sensibilidad del privado por el bienestar público. Parece por ello preferible, como criterio diferenciador, la medida diversa—en cada ámbito— de los fines públicos generales.

II. ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

A) NATURALEZA Y TENDENCIAS COMUNES DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

a) *Concepto de organización.*—Se han formulado muchos conceptos de organización, según los cuatro elementos esenciales de la organización—dos o más personas, vínculo asociativo, coordinación y fin—se puede definir como el fenómeno en el cual la acción de dos o más personas se ejecuta en colaboración y se coordina consciente y sistemáticamente hacia la realización de un fin o de un conjunto de fines.

Es una definición que puede comprender cualquier tipo de organización pública o privada, nacional o internacional, religiosa o de negocios, reconocida o no reconocida.

La organización administrativa se caracteriza frente a las demás porque es una organización de trabajo, con el fin de hacer algo que ha de fijar o determinar con anticipación sus fines, y ha de controlar continuamente la actividad de los individuos y de las instituciones. Implica la organización administrativa la existencia de una escala jerárquica y la subordinación.

b) *Tipos de organización administrativa.*—Tipología que puede trazarse en atención a diversos criterios. Se eligen al efecto los dos siguientes:

1. *Control jerárquico.*—La variabilidad de control jerárquico consiste en la medida en que una organización depende de organismos superiores jerárquicamente supraordenados y es controlada por ellos, ya se trate de un Ministro, de un Consejo de Ministros o simplemente de funcionarios de carrera de grado

superior. Se puede obtener así el punto de autonomía interna de una organización administrativa.

2. *Accesibilidad del exterior.*—Consiste en la medida en que los individuos y los grupos externos a la estructura jerárquica de una organización administrativa pueden acceder a ella para dar o recibir informaciones, para solicitar decisiones administrativas o para recurrir contra ellas. La relevancia del grado de accesibilidad del exterior está en la influencia potencial ejercitable sobre las decisiones administrativas o sobre el comportamiento de los administradores públicos, por parte de fuerzas que no están comprendidas en la estructura de los órganos administrativos.

c) *La organización administrativa y los sujetos que la componen.*—Tres aspectos hay que tratar separadamente:

1. Motivos que inducen a las personas a entrar en una organización determinada y a actuar conforme a los fines que la misma persigue.

2. Instrumentos aptos para medir la aportación de cada cual al ámbito organizativo general.

3. Motivos por los que dichas personas abandonan la organización. Los incentivos pueden reagruparse en tres categorías principales: los relacionados con las necesidades y deseos del sujeto, abstracción hecha del trabajo mismo prestado, los relacionados directamente con el trabajo y con el grupo al cual el sujeto pertenece y los ligados a los fines de la organización. La productividad individual varía sensiblemente de una a otra organización, aun cuando se desarrolle en ellas una actividad semejante; e incluso la variación se observa de un individuo a otro dentro de la organización misma, si manteniendo estáticos todos los factores que influyen en el rendimiento, los situamos en momentos cronológicos diversos. Los incentivos individuales son de extraordinaria importancia para la eficiencia de un organismo administrativo.

d) *Competencia y responsabilidad de la dirección administrativa.*—Dirigir significa mantener la organización en actividad, de modo que se consigan sus propios fines; por ello la función directiva es la actividad en virtud de la cual se contribuye a mantener viva la organización, garantizando su actividad continua. Las funciones directivas fueron sintetizadas por Gulick en programar, organizar, seleccionar, dirigir, coordinar, redactar informes y balances, que coinciden en lo esencial con las señaladas por Fayol. De todos modos, resumiendo todas aquellas, conviene resaltar las tres categorías principales de la competencia directiva.

1. Serie de funciones dirigidas a influir sobre la personalidad de los miembros de la organización, solicitando de ellos las oportunas obras y servicios.

2. Serie de actividades encaminadas a hacer posible la coordinación y la comunicación, y a dirigir la aportación de los participantes hacia el cumplimiento del resultado final, y

3. Serie de competencias destinadas a definir y concretar continuamente los objetivos de la organización.

B) ORGANIZACIÓN HORIZONTAL Y DISTRIBUCIÓN DEL TRABAJO.

Situados en un plano ideal horizontal, la organización se presenta como forma de distribución de los individuos. El modo en que deben ser empleados el talento y la capacidad de cada empleado, determina el fenómeno de la especialización individual; el modo en que la organización distribuye las diversas competencias entre la totalidad de las unidades que la integran, plantea el problema de la especialización funcional.

a) *Naturaleza, caracteres y anomalías de la especialización individual.*— El concepto de especialización hace referencia a todas aquellas hipótesis de acción repetida que requiere el empleo de una determinada capacidad o habilidad humana, desde la más simple a la más compleja, a condición de que constituya un instrumento apto para la realización de los fines de la organización.

El grado de especialización individual, en el ejercicio de la actividad pública, depende esencialmente de la naturaleza y del grado de especialización existente en la sociedad en que el organismo actúa. Esta afirmación es fundamentalmente aplicable al sector público, ya que la complejidad y la peculiaridad de la actividad administrativa, no siempre permite la formación de cuadros especializados, análogos a los que se pueden formar en la empresa privada mediante un aprendizaje *ad-hoc*. Los funcionarios públicos reciben su formación general a través de tres vías: mediante el sistema general de educación, en el país, a través de la especialización obtenida en el sector privado y con motivo de la actividad desarrollada en el propio marco administrativo, facilitadas por programas de formación y adiestramiento. De estas tres vías, la más importante es la primera, aun cuando en nuestros días están ya muy avanzadas las técnicas y escuelas de formación y perfeccionamiento de funcionarios. Ya se comprende la gran importancia que la especialización individual presenta y la serie de problemas que acarrea; los principales son los siguientes:

1. Especializaciones comunes a los medios privado y público, o específicos de alguno de ellos.
2. Formación distinta en cada uno de los escalones jerárquicos de la organización, y
3. Ventajas e inconvenientes, en ciertos niveles, de la especialización y de la generalización formativas.

La especialización individual ofrece la base para la especialización funcional, es decir para la división del trabajo entre las secciones de un organismo.

b) *Especialización funcional.*

1. La especialización funcional exige la determinación de los fines que la organización pretende, el examen de las funciones requeridas para el cumplimiento de tales fines, y a la distribución de las funciones entre las diversas unidades orgánicas.

Influyen en la especialización funcional diversos factores:

El conocimiento del pasado, de la cultura y de la tradición que han precedido a las diversas funciones existentes en el marco actual de la Administración pública.

- La medida de la presión ejercida por los grupos externos (titulares de interés relevante) a la organización administrativa misma.
- La valoración de las fuerzas internas que influyen en la distribución de las funciones entre las diversas unidades de la organización.

2. Los criterios que deben inspirar la distribución de las funciones son los siguientes:

- Unidad y cohesión.
- Aprovechamiento óptimo de la especialización.
- Facilitar la coordinación y control.
- Equilibrio orgánico y funcional.
- Eficientes relaciones con las personas y grupos exteriores a la organización.

En algunos casos deben considerarse también las siguientes circunstancias y criterios:

- Influencia de los bienes o servicios necesarios.
- Razones de oportunidad que determinan la constitución de una sección con la sola finalidad de llamar la atención del público.
- Razones de emergencia que justifican la creación de nuevos organismos, o su especial reestructuración.
- Objetividad en las actividades desarrolladas por distintas secciones.
- Dimensiones de la organización.
- Separación de las fases de programación y ejecución.

3. Criterios que pueden orientar la división de funciones dentro de una organización:

- División sobre la base de la naturaleza esencial de los fines y del poder.
- División sobre la base de los fines o de una subdivisión de éstos.
- División sobre la base de los procedimientos de trabajo.

- División sobre la base de las categorías de personal.
- División sobre la base de la clientela.
- División por la materia.
- División en atención a interés geográfico o de jurisdicción territorial.
- División sobre la base del factor tiempo.

4. Criterios generales para la organización administrativa:

- Se debe organizar sobre una base consistente y uniforme, en todos los niveles de la organización.
- Hay que evitar, en el seno de una organización, que dos niveles sucesivos se estructuren del mismo modo.
- Procurar que todas las actividades necesarias para la realización de los fines organizativos se distribuyan entre las diversas unidades orgánicas.
- Evitar la duplicidad de esfuerzos en la consecución de un fin o en el ejercicio de una actividad.
- Organizar de modo que las operaciones de rutina cotidiana se adscriban a una sola sección.

C) ORGANIZACIÓN VERTICAL: RESPONSABILIDAD, AUTORIDAD Y JERARQUÍA.

a) *Responsabilidad y su significado.*—La organización, examinada desde el punto de vista de la responsabilidad, constituye un sistema inspirado en los siguientes principios:

1. Atribución específica de la responsabilidad de arriba hacia abajo.
2. Delegación de la autoridad necesaria para la ejecución de la responsabilidad atribuida.
3. Procedimientos de revisión, valoración y control de la actividad desarrollada.
4. Retención del poder de obrar, para la aplicación de sanciones, exoneración de responsabilidad o atribución de recompensas.

b) *Autoridad formal y autoridad sustancial.*—La autoridad es un fenómeno unipersonal; consiste en el poder de controlar y dirigir la actividad de otros en una organización, en razón de su posición en ésta. Los estudios más recientes efectuados en este sector de la ciencia administrativa se orientan hacia la psicología del subordinado y no hacia el poder—concreto o nominal—del órgano del que la autoridad emana.

c) *El aspecto vertical de la organización y la relación jerárquica.*—La estructura vertical de la organización es una consecuencia directa de la delegación de responsabilidad y autoridad, es decir, de la relación jerárquica. La estructura vertical se preocupa del modo en que las responsabilidades son

distribuidas y delegadas, y del sistema vertical de comunicación en el ámbito del organismo.

d) *Modos de organización vertical.*—Hay tres modos de estructurar verticalmente una organización, que pueden coexistir unos con otros: el de la unidad de mando, el de la supervisión múltiple o funcional y el de la supervisión doble. Este último es el más utilizado en nuestros días, quizá por ser una combinación de los otros dos sistemas.

D) LA ORGANIZACIÓN DE LAS FUNCIONES CONSULTIVA Y AUXILIAR.

a) *Conceptos de staff y line.*—Se trata de estudiar el conjunto de los problemas de organización de los servicios auxiliares o consultivos, su funcionamiento, y la consideración específica de los tipos característicos de actividad auxiliar.

En la interpretación de estos términos hay un marcado confusionismo. El confusionismo nace al observar que servicios típicos de *staff* realizan, simultáneamente a sus actividades consultivas, otras propiamente ejecutivas. Un servicio para la administración del personal, considerado comunmente como de *staff* por la naturaleza de sus funciones, puede al mismo tiempo realizar trabajos de naturaleza ejecutiva. Otra dificultad surge ante la confusión existente entre funciones de *staff* y principio de autoridad. Histórica y tradicionalmente, la palabra *staff* ha significado ausencia de poder, falta de autoridad y clara desvinculación de la línea jerárquica. Paradójicamente, por el contrario, el término *staff*—equivalente al estado mayor en términos militares—ha llegado a representar la idea de la máxima detención de poder.

Prescindiendo de estos y de otros muchos obstáculos, puede decirse que son organismos de carácter ejecutivo y operativo (*line*) aquellos llamados a desempeñar los fines últimos de la organización; y organismos de carácter consultivo y auxiliar (*staff*) aquellos llamados a la coordinación y a la asistencia necesaria para la obtención de dichos fines.

Los servicios de *staff* están llamados a desempeñar dos clases de funciones: una propiamente consultiva, encaminada a prestar asistencia técnico-profesional, dar parecer, observar, estudiar problemas organizativos; otra auxiliar, de carácter puramente instrumental respecto de la actividad de las unidades operativas, como preparación de presupuestos, servicios de contabilidad, archivación, etc.

b) *Tipos de servicios consultivos y auxiliares.*—Las cinco clases más comunes de servicios de *staff* son los de consulta y asistencia *ad-hoc*, consulta y asistencia *ad personam*, consulta y asistencia general, consulta y asistencia especial y consulta y asistencia auxiliar.

c) *Desarrollo de los servicios consultivos y auxiliares.*—El crecimiento de los servicios consultivos y auxiliares ha tenido lugar en progresión geométrica respecto al crecimiento de la organización. Este crecimiento tiende a aumentar con la especialización administrativa. Las razones fundamentales de tal auge se pueden cifrar en las siguientes:

1. Aumento de la especialización de la actividad y función directiva.

2. Los problemas de la coordinación, de la integración, de la uniformidad de los procedimientos, de la programación y del control aumentan en proporción geométrica al crecimiento de la organización.

3. Al crecer y expandirse el radio de acción de la actividad pública, y al hacerse más dilatadas las relaciones sociales, la coordinación e integración de tales actividades públicas se hacen más complejas.

Los servicios de *staff* en la Administración pública tienden a institucionalizarse y a hacerse más especializados para el cumplimiento de sus fines.

d) *Problemas orgánicos de la actividad consultiva y auxiliar.*—Los servicios de *staff* tienen planteados difíciles problemas orgánicos que hacen referencia a los siguientes puntos:

— Formación y aptitudes del personal.

— Tendencia a aumentar el control de estos órganos sobre la actividad de los operativos; control que puede dificultar la actividad creadora de estos.

— Fricciones que dificultan las relaciones entre los servicios operativos y los auxiliares o consultivos.

— Crecimiento constante de los órganos de *staff*.

e) *Principios de organización y funcionamiento de los servicios consultivos y auxiliares.*

1. Mantener los servicios de *staff* dentro de sus límites.

— Dedicándose a los problemas de coordinación comunes al mayor número de servicios operativos.

— Evitando aquellos problemas exclusivos de una o pocas de tales unidades.

— Absteniéndose de tratar aspectos propios de la competencia de los servicios operativos.

— Reformando la organización cuando plantee continuamente problemas de funcionamiento.

— Reformando y perfeccionando la organización de la unidades operativas.

2. Actuar desde el punto de vista del dirigente al que se trata de auxiliar o asesorar:

— Conociendo al dirigente en sus aptitudes, métodos, modo de pensar y fines a conseguir.

- Instruyendo a todo el personal del servicio en armonía con la mentalidad del dirigente.
- Evitando que cada componente del servicio del *staff* limite su actividad a los problemas de una unidad operativa concreta.

3. Observar constantemente la estructura formal de la organización y su jerarquía, evitando que el personal del servicio de *staff* trate con excesiva confianza y falta de respeto a los dirigentes de los servicios operativos de grado más elevado que el suyo y actuando en todo caso de arriba hacia abajo.

4. Mantener relaciones amistosas con el personal de los servicios operativos, recurriendo a la autoridad del dirigente sólo cuando sea necesario.

5. Informar con claridad a todos los empleados de la organización sobre los fines que se persiguen, con el establecimiento de los servicios de *staff*.

6. Procurar que los servicios facilitados por estos organismos sean buenos y eficientes, evitando su «burocratización» y el obstruccionismo.—LUIS ENRIQUE DE LA VILLA.