

DIFERENCIAS FORMATIVAS ENTRE LOS DIRIGENTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y PRIVADA

658.386 : 35.088.6

La formación de los funcionarios superiores en las Administraciones públicas y privadas obedece a exigencias comunes; sin embargo, se distinguen también ciertas diferencias derivadas de los diversos fines que ambas persiguen. Nos referimos a los administradores exclusivamente, no a los técnicos.

1. Puntos de contacto

La función de administrar es cada día más compleja, y los jefes no pueden ser improvisados, sino que han de recibir una formación adecuada. Esta es la razón de que surjan en la actualidad multitud de centros de enseñanza que tienen como fin la formación de directivos tanto para las empresas privadas como para la Administración pública. Esta formación que para ambas clases de dirigentes tiene ciertos aspectos comunes, merece ser analizada más detenidamente.

En primer lugar, la formación de ambos exige una adecuada cultura general. Mas es conveniente hacer alguna puntualización sobre lo que debe entenderse por «cultura general». La cultura moderna está en plena evolución, podríamos decir en plena elaboración. Se basa en el fundamento del

Resumen de la conferencia pronunciada por M. BORDEAU DE FONTENAY, en la Escuela de Ciencias Administrativas de Bolonia, publicada por la revista italiana *La Scienza e la Tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione* (núm. 2, abril-junio 1960, p. 168 y ss.).

pensamiento humano, sobre la suma de ideas que hemos heredado de los que han vivido antes que nosotros. Pero las ideas cambian constantemente, y por ello la cultura general no puede representar conservación de ideas permanentes.

La cultura general se compone de Humanidades, de Filosofía, Historia, Geografía, Matemática, Física, etcétera; sobre la base de estas disciplinas se enriquece modernamente con la Economía, la Sociología, la Psicología individual y social y la Antropología cultural. En definitiva, se ha enriquecido con las «ciencias del hombre», que son la base de la cultura general moderna. Esto se explica fácilmente como autodefensa ante los modernos peligros que el aumento de la población del mundo y los progresos de la técnica significan. Estos peligros ponen en juego la dignidad y personalidad humanas con una concepción automática y mecánica del mundo.

Por otra parte los progresos técnicos modernos proporcionan al hombre la posibilidad de relegar a las máquinas los trabajos más serviles y dedicar toda su actividad a funciones más racionales y por tanto típicamente humanas. Esto hace que los centros de enseñanza modernos hagan hincapié

en la enseñanza de las ciencias que estudian al hombre y que constituyen el fundamento de la cultura general.

El estudio «behavioral» de las Universidades americanas, el «psicograma» del «Civil Service» británico, los cursos de la Escuela Nacional de Administración francesa tienden a este fin: el *conocimiento del hombre*. Por ello se impone cada día más el estudio de las «relaciones humanas», que según frase de Tregold, «no han dejado de agravarse desde que Caín mató a Abel».

El jefe de una empresa o de un organismo público requiere más que otro cualquiera esta cultura humana porque ha de dirigir a otras personas y porque su situación privilegiada le puede hacer perder la dimensión humana de sus relaciones con los demás. Por ello necesita especialmente una formación sobre esta base.

Además de la cultura general son base de la formación de los dirigentes aquellas características que deben distinguir al jefe de sus hombres: carácter, energía, aptitud para el mando, sentido de la responsabilidad. Es necesario incluir también el «buen sentido»; este permitirá al jefe dar preferencia al espíritu de la organización, de la institución o de las disposiciones y decisiones sobre los puntos de vista demasiado esquemáticos, prejuicios, espíritu de contradicción, etc.

A este respecto Detouef da una fórmula feliz:

- Buen sentido más lógica = un jefe.
- Buen sentido sin lógica = un empleado.
- Lógica sin buen sentido = una catástrofe.

El buen sentido es el equilibrio necesario que se ha de imponer a la lógica para que ésta no conduzca al absurdo y a la ineficacia.

Ahora bien, el buen sentido no se enseña, sino que se ha de aprender en la vida a fuerza de triunfos y fracasos, en la atención, el trabajo y la humildad y se fundamenta en la observación de la conducta de los hombres.

Lo mismo ocurre con las demás cualidades mencionadas y de ahí la necesidad de los «cursos de adiestramiento» (*stage*).

Esta es la finalidad de la Escuela Nacional de Administración Francesa que desde su época fundacional tiene este carácter eminentemente práctico de fomentar los conocimientos y la experiencia mediante contactos, relaciones, cambios de ideas e incremento de la personalidad.

Se trata de un estudio y prueba de sí mismo, de las aptitudes, del carácter, de la voluntad y de la capacidad de entusiasmo.

Los fines de este período formativo son:

- Instruir a los asistentes, enviándolos a una administración local distinta a la que ellos han conocido.
- Formar su carácter.
- Abrir su espíritu para que sean capaces de relacionar sus lecturas con su experiencia, la teoría con la práctica.

Además de los períodos de adiestramiento, los alumnos de la E. N. A. tienen un período de prueba en una prefectura o en una empresa privada, siempre junto a los más altos grados de la jerarquía. Al final de este período el jefe hace un informe sobre su actuación, que servirá para la puntuación. Este período corresponde al primer año de escuela; de esta forma los aspirantes pasan de la cultura básica a la técnica de ejecución.

La administración moderna exige la utilización de algunos elementos técni-

cos que los administradores deben conocer; por ello la E. N. A. incluye en sus programas la investigación operativa y los estudios voluntarios de Matemáticas y Estadística.

Los jefes de empresa y de organizaciones públicas deben conocer también alguna lengua extranjera para facilitar su actuación, debido a que los medios de transporte modernos han incrementado las relaciones internacionales.

La formación de los dirigentes en el campo público y en el privado tiene, como hemos visto, diversos puntos de contacto, porque en general en ambos campos se ha de utilizar la misma técnica para administrar, pero no obstante es necesario establecer diferencias.

2. Diferencias de formación

Existen diferencias muy importantes debido a diversas razones.

Los fines de la empresa privada son individuales o para un grupo de personas; la Administración pública persigue el interés general. La Administración pública recibe del poder político los fines y los medios para alcanzarlos, y en esta competencia legal y finalidad general se diferencia fundamentalmente de la empresa privada.

La empresa privada puede adoptar decisiones autónomas y puede hacer discriminaciones entre sus administradores y clientes, incluso puede protegerse con el secreto de los negocios.

El Estado, sin embargo, está sometido a reglas y no puede hacer discriminaciones entre los ciudadanos; tampoco puede adoptar decisiones que no estén motivadas.

La empresa se rige, por el contrario, por el acuerdo de voluntades; la Administración pública está sometida a leyes, decretos, ordenanzas, etc.

Por otra parte, la protección jurisdiccional de los derechos de los particulares obliga a éstos a recurrir a tribunales ordinarios, mientras la Administración tiene un poder delegado de acción inmediata sin ninguna decisión de justicia y una jurisdicción administrativa. Esto hace que la responsabilidad del funcionario sea distinta a la del ciudadano.

Las funciones administrativas son hoy mucho más complejas que nunca y el funcionario público de nivel superior ha de estar abierto a una diversidad de competencias que no son propias del jefe de una empresa privada. El funcionario superior recibe una parte del poder de que está investido el Estado y por ello debe estar bien informado sobre el carácter de ese poder, sus limitaciones, sus posibilidades, los procedimientos que reglamentan su uso y el ejercicio de la autoridad.

Los fines de la Administración pública son distintos a los de la empresa privada y los métodos también. Todos los procedimientos encaminados a cumplir los fines del Estado en la mejor manera posible son objeto de estudio de la «Técnica administrativa» estudiada hoy en el mundo entero. Los principios científicos los suministra la «Ciencia de la Administración Pública» que se ocupa de estudiar el proceso para adoptar las decisiones convenientes desde un punto de vista objetivo. Esta ciencia se distingue del Derecho Administrativo y de la Teoría del Poder, que es una parte de la Ciencia Política. Si existe con independencia la Ciencia de la Administración, es evidente que el funcionario debe ser formado según sus principios.

El alto funcionario debe ser formado para que se adhiera a intereses muchas veces poco concretos y cuyos

resultados no siempre son inmediatos y lucha por ellos, y esto requiere una especial idea del servicio y un gran respeto al interés colectivo.

Como consecuencia de las diferencias existentes, el funcionario no puede ser formado junto al dirigente privado. Una prueba de esto es que en todo el mundo han nacido instituciones de enseñanza para formar separadamente a ambos tipos de dirigentes.

3. Posible solución del problema

Después de estas consideraciones podría concluirse que sería posible establecer un período de formación común para ambos tipos de dirigentes en el que reciban la cultura general necesaria, las técnicas de organización modernas, etc. De esta forma se conseguiría disminuir la separación que existe tradicionalmente entre la Administración del Estado y las empresas.

Después de este período común, el funcionario necesita recibir una visión, unas ideas y un espíritu que no necesita el jefe de empresa privada.

El funcionario ha de recibir una formación especial, concebida desde el punto de vista del servicio público, que debe preceder al ingreso en la Administración. Además de esta formación el funcionario superior debe permanecer toda su vida en continuo perfeccionamiento. Esto viene impuesto por el desarrollo técnico y por la falta de tiempo que los dirigentes tienen para meditar sobre sus problemas.

Hasta hace poco la educación o formación era considerada como un fin en sí misma; cuando se terminaban los estudios había terminado la instrucción para toda la vida; sin embargo, ahora no basta con esto. Malbraux decía: «no bastan nueve meses para hacer un hombre, sino cincuenta años, y a costa de ¡qué sacrificios!»—J. A. A.

LA ORGANIZACION CIENTIFICA Y SUS PRINCIPIOS

65.011

1. La organización científica

La vida económica, en su actual estado de evolución, demuestra de una manera evidente que la concentración de capitales o de medios de producción es totalmente inoperante si no cuenta con eficaces medios de organización. Pero sería también pueril pretender que la aplicación de la Ciencia de la Organización sea una prerrogativa exclusiva de la economía; su dominio se extiende a todas las ramas de la actividad humana. Resulta, pues, interesante y provechoso deducir una

La revista francesa *Travail et Methodes* publica en su número de vacaciones del año en curso un interesante artículo de JEAN NEUHAUS—que resume esta nota—, en el que se analizan comparativamente las doctrinas de TAYLOR y FAYOL.

serie de principios generales, pues cada uno de esos principios de organización científica es diferente en sus procedimientos y los detalles de su realización varían con las circunstancias de cada momento.

«La organización científica—afirma TAYLOR—no representa una gran invención ni el descubrimiento de hechos extraordinarios; consiste simplemente en una combinación de elementos no realizada anteriormente en el grupo de conocimientos analizados y clasificados bajo forma de reglas y normas que constituyen una ciencia».