

NOTAS INFORMATIVAS

LA ORGANIZACION CIENTIFICA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

65.01 : 35

Síntesis del informe presentado por M. JEAN MILHAUD, Secretario general del ITAP, en la IV Conferencia Internacional del Consejo Europeo del CIOS (Roma, 10-13 de octubre de 1962), aparecido en *CNOF* (Revue mensuelle de l'organisation), número 11, noviembre de 1962, págs. 21-34.

Después de destacar en la introducción algunos caracteres específicos de la función pública, el ponente concreta el objeto de su estudio: señalar la parte de gestión racional que caracteriza a las Administraciones, intentar enumerar los problemas que se les plantean por la creación europea y evocar la acción conjugada de las Administraciones de los diversos países frente al problema de los países en vías de desarrollo.

Los principales aspectos analizados en el curso de los primeros capítulos son:

I. Desde el principio..., e incluso

antes, ciertos aspectos de la organización científica han existido en la Administración pública.

La aplicación del método científico en el campo administrativo ha precedido al movimiento contemporáneo de organización racional. El Ejército y la Iglesia han copiado mucho a estas disciplinas. El Arte, también.

II. Las obras y la actuación personal de Henry Fayol provocaron un examen de conciencia de la Administración moderna «considerada como una Empresa».

La influencia de la «doctrina admi-

nistrativa» sobre los altos funcionarios de diversos países ha sido predominante. Una prueba es el número considerable de ediciones traducidas de la obra fundamental de Fayol, *Administración industrial y general*.

III. La introducción de las técnicas de organización clásicas en la Administración pública se ha traducido muy a menudo en la creación de servicios llamados de «organización y métodos» a nivel gubernamental y a diversos escalones regionales o locales.

Algunos «expertos en organización» han abierto a menudo el camino al movimiento estudiado. La idea de la «oficina de métodos», inspirada en la experiencia «tayloriana», se ha implantado después en los organismos superiores de los Estados (en Gran Bretaña, en la Tesorería; en los Estados Unidos, en la Oficina del Presupuesto; en Francia, en la Dirección del Presupuesto, etc.).

IV. Quien dice «organización» dice «cambio». Ahora bien, la resistencia al cambio se ordena en torno a un cierto número de temas, de los cuales unos son comunes a todos los países y otros específicos de una región determinada.

Los servicios especializados en la promoción de los métodos chocan a menudo con dificultades inherentes a la estructura administrativa. Todo depende de la confianza que se les otorgue a alto nivel, de la actitud de los otros servicios para con ellos y de la presencia de otros organismos con misiones similares.

V. La evolución de las instituciones de formación y perfeccionamiento de los funcionarios se encamina hacia programas cada día más concretos.

La modificación progresiva de los

métodos, como la adaptación de las actitudes, están en relación estrecha con los esfuerzos efectivos para formar, informar y perfeccionar durante la carrera a los funcionarios.

Ciertas instituciones merecen a este respecto ser citadas, tales como: la Escuela Nacional de Administración y el Centro de Altos Estudios Administrativos, en Francia; el «Administrative Staff College», en Gran Bretaña; el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares, en España, y diversos Institutos de Administración Pública en varios países.

Los métodos nuevos se emplean frecuentemente para facilitar la adaptación de los funcionarios a sus tareas (Método del caso, inspirado en el «Inter-University Case Program», en los Estados Unidos; método de actuación psicosociológica, inspirado en los trabajos del ITAP, en Francia y en España, etc.).

VI. Las Administraciones públicas ofrecen inmensas posibilidades de aplicación de las técnicas de organización instauradas en el sector privado. Incluso han ido a veces por delante de ese sector; la comparación es, para cada uno de esos campos, rica en enseñanzas. Observemos al azar algunas de las realizaciones más típicas:

1. Los problemas de estructura, de presupuesto y de delegación de decisiones.

Debido a que las nociones de organización racional se han impuesto en el sector privado, se considera de buen grado a la Administración como un alumno un poco retrasado de la industria. La cuestión encierra una parte de verdad.

2. La adaptación psicológica de los hombres a sus funciones.

Puede unirse a una preocupación de orden psicológico la actuación emprendida hoy en numerosas Administraciones con objeto de establecer, de una parte, mejores relaciones con el personal, considerado individualmente o por grupos; de otra parte, con las diversas gentes sometidas a su control... o simplemente usuarios de las prestaciones que ellas ofrecen.

3. La búsqueda de una mejor eficacia en el trabajo y las ventajas concedidas a los que participan. En este campo es quizá donde la Administración se encuentra más retrasada respecto al sector industrial y comercial.

4. Ciertas disciplinas y métodos nuevos que tienen prestigio en las grandes empresas se aplican también por las Administraciones.

Ciertas técnicas, tales como el «Kriegspiel», desde hace tiempo patrimonio de los Estados Mayores militares, habían inspirado después al sector privado. De igual manera se puede recordar que la «investigación operativa», nacida de necesidades militares, se ha impuesto a las grandes empresas y «vuelve» ahora hacia los sectores civiles de la vida administrativa.

Muchas otras disciplinas y métodos (el control, la simplificación de procedimientos, los métodos, el presupuesto funcional, la gestión del personal, las relaciones humanas, etcétera) se aplican ahora en las Administraciones públicas europeas.

5. La Administración en su conjunto es un «comprador» de importancia considerable para los proveedores. Los métodos de compra han evolucionado en los diversos países en el sentido de mejora progresiva de las relaciones entre «cliente y proveedor».

Si el método de adjudicación pública se estima todavía el más justo, en muchos países se utiliza el principio llamado de la adjudicación restringida y también la adjudicación sobre coeficientes, teniendo en cuenta las muestras facilitadas y no solamente los precios de su misión.

6. En la medida en que las Administraciones tienen que orientar a las empresas, deben hacerlo con las mismas sencillamente, de desarrollo económico privada; el ejemplo de los servicios de programación y desarrollo económico muestran que en ciertos campos la Administración ofrece esferas de actuación al espíritu de organización.

Se ha operado una evolución en las Administraciones de orientación económica que se han creado. Un ejemplo particularmente significativo de trabajos hechos a nivel de los poderes públicos lo facilitan las Administraciones llamadas de «plan» o, más sencillamente, de desarrollo económico en los países de economía todavía liberal.

Empresa, profesión, plan nacional, plan internacional, he ahí una cadena que simboliza la evolución del mundo actual y que tiene aspectos técnicos y humanos entremezclados.

8. Las grandes empresas industriales de interés nacional, sea cual fuere su estatuto jurídico, constituyen un campo experimental muy rico en el plano de los métodos y a veces un ejemplo a seguir por los servicios públicos de tipo administrativo.

Por ejemplo, una compañía de ferrocarriles, incluso con planes oficiales de coordinación, ya sometida al tráfico, debe buscar el rendimiento óptimo como una empresa totalmente libre.

Entre las medidas adoptadas por la compañía italiana de ferrocarriles pueden citarse las siguientes:

- Una programación muy estudiada que permite un empleo adecuado de los medios, infraestructura y el personal.
- Un sistema de control en todos los niveles.
- Una política de mantenimiento que comprenda desde las comprobaciones corrientes a las revisiones globales periódicas.
- Una organización dinámica de aprovisionamientos.

- Una política de formación permanente del personal.
- Una descentralización de las decisiones en los escalones locales.
- Un recurso a la investigación operativa y a las calculadoras electrónicas de gestión.

A fin de cuentas, afirma en sus conclusiones el autor del presente informe, se demuestra que la Administración es cada día más consciente de la necesidad de mejorar sus métodos de trabajo y no duda en encaminarse hacia la realización de esos objetivos.—G. L. V.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL Y DEPARTAMENTAL EN FRANCIA

352.047(44)

Extracto de un artículo del ex primer ministro francés Michel Debré.

La prensa francesa—por ejemplo, *Le Figaro* y *La Croix*, de 18 de marzo—ha difundido y comentado un artículo del ex primer ministro Michel Debré, publicado en el diario de Burdeos *Sud-Ouest* de 16 de marzo. «Una vez más, asistimos al siguiente curioso espectáculo: todos reclaman una reforma administrativa y, en particular, una reforma de las Administraciones Locales. Mas apenas el Gobierno hace saber que existen proyectos en curso, por todas partes se organizan protestas, incluso por quienes nada saben de esos proyectos. No debemos extrañarnos de esta con-

tradición. Se encuentra en la naturaleza de las cosas. Es agradable mostrarse partidario de reformas. Se excusan así las imperfecciones de la acción. Pero si se anuncia una reforma, nunca puede prescindir de los intereses y éstos se rebelan...»

«Un primer problema—dice Debré—merece retener la atención: la Administración de las grandes concentraciones o aglomeraciones. Nuestra Ley Municipal data de 1884 y fue aprobada por hombres cuya experiencia se había adquirido en el curso de los treinta años precedentes. Francia era entonces rural. Las ciu-