

LA APORTACION «TAYLORISTA» A LA ORGANIZACION CIENTIFICA DEL TRABAJO

Por MANUEL RUIZ CUBILES

SUMARIO: 1. Introducción.—2. La Dirección Científica del Trabajo.—3. Su filosofía.—4. Sus principios.—5. Sus técnicas.—6. Su influencia en la Administración pública.—7. Conclusiones.

«El acercamiento diario de la Administración de nuestros días a la sociedad implica la multiplicación de contactos con esos núcleos de actividad en común que son las empresas. Ello trae consigo la necesidad de incorporar a la estructura y a la actividad de aquella, en la medida compatible con su naturaleza, técnicas y mecanismos que proceden del dominio de la empresa privada... El movimiento de la organización científica proporciona una nueva perspectiva a los estudios de Administración pública. La Administración puede y debe estudiarse también como gran empresa, sujeta a los principios y normas de la teoría de la organización.»

(LÓPEZ RODÓ: *La Administración pública y las transformaciones socioeconómicas*. Madrid, 1963, pp. 86 y 90.)

1. Introducción

LA mera afirmación de que la empresa privada tiene mayor sentido de la eficacia y de la economía que la Administración pública, dentro del natural riesgo de toda generalización excesivamente simplificada, suele originar casi siempre discusiones largas, prolijas y de difícil entendimiento y fin. Sobre todo si los interlocutores pertenecen a los dos sectores comparados.

Pero si se añade que la empresa privada dispone, por lo general, de una mejor organización del trabajo, y que la pretendida racionalización de las estructuras y procedimientos de los servicios públicos, a través de las incipientes técnicas de Organización y Métodos, se debe primordialmente a la situación de desafío o impacto causado por la efectividad conseguida en el sector privado por el movimiento denominado «organización científica del trabajo» o «taylorismo», la discusión degenera en puro bizantinismo.

Cualquiera de nosotros que haya mantenido las afirmaciones expuestas, siquiera haya sido por razones pedagógicas, habrá obtenido, tras largos esfuerzos y argumentaciones variadas, poco más o menos, los siguientes resultados: Primero, una enorme resistencia a la aceptación de dicha tesis y, segundo, una tremenda crítica contra un «presunto» sentido materialista e inhumano del movimiento «taylorista» al que injustamente consideran «superado».

Claro está que nos argumentarán con «referencias exactas», «de buena tinta», «por opiniones autorizadas» y por «propia experiencia». Sin embargo, suele ocurrir con frecuencia que el interlocutor-crítico de turno no se ha tomado la molestia de adentrarse en las 633 páginas farragosas, confusamente redactadas, pero llenas de ideas rotundas y convincentes, que integran la edición más extendida de los trabajos de Taylor, titulada *Scientific Management*, según la recopilación de Harper & Brothers.

Leyendo esta obra se descubre cómo Taylor elaboró toda una serie de principios básicos partiendo de una curiosa filosofía práctica, cómo demostró que las técnicas específicas no constituyen asuntos del máximo interés, aun cuando hayan sido los aspectos más combatidos del taylorismo (especialmente el cronometraje), e incluso cómo apuntó una cierta «revolución mental», que aproxime e integre a directivos y ejecutivos, idea esta tan en boga hoy día.

Por ello, en un afán de contribuir a divulgar los aspectos más destacados del movimiento taylorista —facilitando así la tarea a cuantos estudian los problemas de la Administración pública en un intento de adaptar y aplicar cuanto de aprovechable pueda tener para ella dicho movimiento racionalizador—, invito al lector a seguir los comentarios que continúan.

2. La dirección científica del trabajo

Frederick Winslow Taylor, promotor principal del movimiento conocido como Dirección Científica del Trabajo (*Scientific Management*), nació en Germantown, Filadelfia, Estados Unidos de Norteamérica, en 1856. Entró como peón, en 1878, en la fábrica Midvale Steel, consiguiendo en 1894 ser nombrado ingeniero-jefe de producción. Organizador incansable, trabajó activamente en la aplicación, divulgación y defensa de aquel movimiento hasta su muerte, ocurrida en 1915.

La Dirección Científica del Trabajo, impropia, pero muy significativamente denominada «taylorismo», constituye probablemente el movimiento racionalizador que más críticas y transformaciones haya sufrido. Incluso su propia denominación fué modificada tres veces por el mismo Taylor.

Primeramente se llamó «Sistema de retribución por piezas», debido a que el ensayo editado bajo este título (*A Piece Rate System*, 1895) se dedicó al estudio de las «unidades de tiempos de trabajo» y a la modalidad de retribución conocida como «tarifa diferencial».

Después, con motivo de la publicación de su primer libro, titulado *Dirección de talleres (Shop Management*, 1903), al constituir el estudio de tareas su punto central, la anterior denominación fué sustituida por la de «Sistema de tareas».

No es hasta la aparición de su segundo libro, *Principios de la Dirección Científica (The Principles of Scientific Management*, 1911), cuando comienza a utilizarse esta última denominación, que perdura —sujeta a una gran controversia— hasta el año 1925, en el que, como una de las conclusiones del II Congreso Internacional de la Organización Científica del Trabajo, celebrado en Bruselas, se consagran las teorías de Taylor, conjunta y complementariamente con las de Fayol, como base de una nueva disciplina, hay día ampliamente conocida como Organización Científica del Trabajo en la empresa privada y como Técnicas de Organización y Métodos en el sector público.

Contra la rápida propagación del vocablo «taylorismo» siempre se alzaron las razonadas protestas del propio Taylor. Argumentaba, de una parte, que la Dirección Científica del Trabajo no constituía una invención de su parte y sí, en cambio, una especial sistematización de elementos e ideas existentes en el pasado. De otra parte, afirmaba que la gran labor realizada en tal sentido no se había debido exclusivamente a su intervención, sino que en ella habían tenido una participación destacadísima Barth y los esposos Gilbreth, así como sus

discípulos Gantt, Emerson, Cooke y Brandeis, seguidos posteriormente por Barnes, Maynard, Clark, Morgensen y tantos otros racionalizadores, cuya valiosa contribución puede comprobarse consultando la abundante literatura existente al efecto.

Pero es más, según Taylor declaraba ante la Comisión especial de la Cámara de Diputados encargada de investigar la naturaleza, desarrollo y consecuencias de este movimiento racionalizador, la Dirección Científica del Trabajo era esencialmente el resultado práctico de una larga evolución como consecuencia de una completa «revolución mental» acaecida entre las clases directivas y ejecutivas. (*Taylor's Testimony before the Special House Committee, 1911-12*).

3. Su filosofía

3.1 LA NECESIDAD DE UNA MAYOR EFICIENCIA

La necesidad de alcanzar una mayor eficiencia llegó a constituir motivo de preocupación general en los Estados Unidos durante la última década del siglo pasado y primera del actual. La economía nacional y familiar demandaban soluciones rápidas contra las consecuencias de las depresiones económicas de 1873 y 1907. El pleno auge de los monopolios, la falta de experiencia y poder de los sindicatos y la cuantiosa inmigración de mano de obra no cualificada, entre otras causas, influían considerablemente en la por aquel entonces lamentable situación economicosocial de la clase trabajadora.

Entre las muchas críticas, la importancia de las personas en relación con los métodos fué una materia de amplia discusión pública. Llegó a afirmarse categóricamente que si bien en el pasado el hombre había primado sobre el sistema, éste debería ser objeto de primordial atención en el futuro. Así, se decía, las personas deberían adaptarse a los sistemas, y no viceversa.

En otras palabras, la cuestión se planteaba tajantemente en términos de forzar a elección entre dos criterios totalmente extremistas y, por tanto, lejos de la realidad las más de las veces. Discusión que aún subsiste en nuestros días, mantenida por más de un obsesivo reorganizador amante de posturas radicales. Cuando la verdad es que ambas posiciones no se excluyen necesariamente, ya que requieren una dosificación proporcional de acuerdo con las exigencias auténticas y las posibilidades presentadas por una determinada situación real.

En este ambiente de preocupación colectiva por un aumento de la eficiencia empezó Taylor a estudiar los sistemas de dirección del trabajo en uso, prestando especial atención al comportamiento de ambas clases, obrera y empresarial. En la primera notaba que el obrero tipo medio creía firmemente que trabajar despacio, reduciendo la producción, era beneficioso para él y para la colectividad. Para ello tenía dos razones: una, seguir la tendencia natural hacia el mínimo esfuerzo, y otra, creer que un aumento de producción haría disminuir el número de puestos de trabajo. Taylor llamó «holgazanería natural» a la actitud resultante del primer argumento y «holgazanería sistemática» a la del segundo.

Desde el lado de la dirección, Taylor observó cómo el sistema de incentivos que venía utilizándose era insuficiente en sí mismo. Para obtener un aumento de iniciativa de los trabajadores, la dirección ponía en juego un determinado sistema de incentivos. Apparentemente, un sistema basado en la relación incentivo-iniciativa podría parecer aceptable si no fuese por las limitaciones inherentes a una situación donde ambas partes se reconocen como opuestas y divorciadas. Esto es, basta con que la participación unilateral de un sector no sea secundada por los del otro para que el procedimiento no dé resultado apetecido.

3.2 HACIA UNA «REVOLUCIÓN MENTAL»

El aludido sistema de dirección, incentivo-iniciativa, implica la posibilidad de una gran pasividad por ambas partes, aguardando la reacción opuesta, y entraña un cierto riesgo al no existir medio que garantizase la proporcionalidad y continuidad necesaria en la aplicación de incentivos y obtención de iniciativas.

En opinión de Taylor, y aquí radica el punto central de sus teorías, corresponde a la dirección la obligación de adoptar una actitud más positiva, asumiendo nuevos deberes y responsabilidades. La dirección tiene la obligación de recopilar toda la enorme masa de conocimientos que posean los trabajadores y empleados. Tiene que clasificarla, computarla y reducirla a leyes, reglas, normas e incluso fórmulas.

Pero no es ésta toda la tarea a realizar. Tiene que desarrollar procedimientos eficaces para seleccionar la mano de obra más adecuada, incluso completándolos con programas de formación y perfeccionamiento. Se tendrá que llegar a una situación tal, afirmaba Taylor, en la que cada parte interesada, directiva y ejecutiva, tome

plena conciencia de su responsabilidad. Que lleguen a comprender que ambas tienen la responsabilidad de actuar más activa y constructivamente que hasta entonces. Sobre todo la dirección en el ejercicio de las nuevas responsabilidades antes esbozadas.

Alguien podría preguntarse la razón de colocar la viabilidad de la solución expuesta en manos de la dirección y no en la de los ejecutantes. Pero si la razón no fuese bastante obvia, bastaría contestar a las siguientes preguntas:

- ¿Podría admitirse, generalizando, que el personal ejecutivo posee siempre los conocimientos y medios necesarios (léase tiempo, técnicas, materiales, oportunidades, etc.) para conocer, ordenar y racionalizar todo su trabajo?
- Dado el supuesto de que algún empleado llegase a mejorar sustancialmente sus métodos de trabajo, ¿los mantendría en secreto, utilizándolos en beneficio propio, bajo un sistema de incentivos, o bien los divulgaría entre sus compañeros y jefes, en beneficio colectivo?

Taylor añadía que, dada la situación existente, se necesitaba conseguir una completa «revolución mental» para que la clase directiva asumiera su nueva responsabilidad en materia de organización del trabajo y régimen de retribución adecuado, y para que, paralelamente, la clase ejecutiva abandonara sus prácticas rutinarias y elevara su rendimiento.

La aplicación de la idea recién expuesta constituye una cuestión bastante generalizada en la empresa privada. Basta tomar al azar cualquier convenio colectivo sindical de nuestras industrias para encontrar declaraciones análogas a las de los artículos que transcribimos a continuación: «La organización práctica del trabajo con sujeción a este convenio y a la legislación vigente es facultad exclusiva de la dirección de cada empresa, que será responsable de su uso, sin que pueda perjudicar la formación profesional del trabajador.» «Como complemento retributivo se establece una prima en función del rendimiento para las empresas racionalizadas o que tengan sistema de incentivos, fijado en un 30 por 100 del salario del convenio, y se devengará por día efectivamente trabajado.» (Ambos artículos se utilizan con bastante estereotipación.)

4. Sus principios

Los principios de la dirección científica del trabajo sufren en su enumeración, a lo largo de las distintas publicaciones de Taylor, hasta seis transformaciones sustanciales. Unas veces son tres, cuatro o cinco. Cambian de orden entre sí y alguno reaparece subdividido. Otros se enuncian en forma tan distinta como irreconocible. Cuestión que merece ser indicada, puesto que según la obra que se consulte los principios pueden parecer distintos. Sin embargo, la enumeración definitiva, como se verá más adelante, producto de sus concienzudos análisis y experiencias metódicas, llegó a sentar las sólidas bases en que se sustenta hoy día la Organización Científica del Trabajo. Tales principios son los siguientes:

- 1) Desarrollo de una verdadera ciencia del trabajo.
- 2) Selección y formación científica del personal.
- 3) Cooperación entre directivos y ejecutivos.
- 4) División del trabajo y de la responsabilidad.

4.1 DESARROLLO DE UNA VERDADERA CIENCIA DEL TRABAJO

Por aquel entonces, el procedimiento acostumbrado para aprender cualquier profesión de carácter manual era el de simple «observación directa a través de la práctica». Método este todavía hoy bastante extendido y del que no resulta muy difícil deducir la variedad de sistemas de trabajo que engendra.

Ahora bien, entre todos los métodos o procedimientos existentes para realizar determinada tarea siempre habrá uno mejor que los restantes, aun cuando las diferencias entre ellos no resulten excesivas en algunos casos. Pues bien, se trata de descubrir ese método mejor a través de procedimientos científicos. Esto es, analizando cuidadosamente los métodos y medios existentes, contrastándolos experimentalmente. Dicho de otra forma: sustituyendo gradualmente criterios personales por criterios objetivos y racionales.

4.2 SELECCIÓN Y FORMACIÓN CIENTÍFICA DEL PERSONAL

Aun cuando Taylor no desarrolla ningún sistema específico para seleccionar y formar al personal, eleva a la categoría de «segundo principio» esta nueva responsabilidad que también adjudica a la

dirección de la empresa, fundamentándose en su criterio «mecanicista» de que *son las personas quienes tienen que adaptarse a los puestos de trabajo, y no viceversa.*

Naturalmente, dando por sentado un primer principio referido al trabajo, parece totalmente lógico que el segundo haya sido destinado a conseguir y mantener el elemento humano adecuado para llevar a cabo aquél.

4.3 COOPERACIÓN ENTRE DIRECTIVOS Y EJECUTIVOS

Puesta en práctica esa pretendida ciencia del trabajo, utilizando la terminología taylorista, y obtenida una mano de obra bien seleccionada y formada (lo que pudiéramos entender por «ejecutivos»), aparece la necesidad de una tercera actividad que armonice ambas. Actividad que denomina «cooperación» en un sentido bastante amplio.

Taylor consideraba que las actividades resultantes de la aplicación de los principios primero y segundo habrían de ser integradas para conseguir su efectividad plena. Que sería necesario disponer de toda una serie de contactos, medios y procedimientos para que el elemento humano y el método racional se conjuntasen. De esta forma, la preocupación y la actividad implicada en esta última idea se elevaba a la categoría de tercer principio. Su aplicación práctica se conseguiría a través de las jefaturas funcionales, que comentaremos más adelante.

4.4 DIVISIÓN DEL TRABAJO Y DE LA RESPONSABILIDAD

Si bien, aunque aparentemente, los tres principios anteriores suponen nuevas obligaciones para la dirección, en realidad tienden a resolver situaciones mediante un equilibrio de posiciones. Ayudan a comprender la división básica del trabajo propugnado por Taylor. A saber: preparación y ejecución. De aquí el nacimiento de las llamadas «oficinas de preparación del trabajo», encargadas esencialmente de la programación y control.

Consiguientemente, directivos y ejecutivos tienen que sentirse responsables por las consecuencias derivadas de los métodos empleados. Aquéllos, en su fase de preparación del trabajo, y éstos, en la de su ejecución. No cabe actuar en simple consonancia con la actitud detentada por el sector contrario. No cabe excusarse en pa-

ralelismos, analogías ni transitoriedades. No caben sofismas; los directivos son responsables de la «preparación» del trabajo y los subordinados son responsables de su «ejecución».

5. Sus técnicas

Salvo en muy precisos aspectos, Taylor no llegó a desarrollar plenamente técnicas concretas de actuación. Su mayor preocupación radicaba en la filosofía y en los principios en los que descansaría la dirección científica del trabajo. Filosofía, criterios, revolución mental o punto de partida. Principios, fundamentos o líneas maestras de actuación. Esto era para él lo realmente importante.

Después sólo quedaría utilizar las técnicas, procedimientos, métodos, sistemas o mecanismos más adecuados a la naturaleza de los problemas a resolver y situaciones a considerar. Las técnicas son siempre transitorias y circunstanciales, cambian de acuerdo con los avances tecnológicos y a tenor de la creciente complejidad de los problemas con que nos enfrentamos. Además, confiaba, como efectivamente sucedió, en que numerosos seguidores las fuesen perfeccionando a través del tiempo.

Sin embargo, Taylor elaboró, entre otras, las técnicas y sistemas que relacionamos a continuación, si bien solamente describiremos en párrafos siguientes las tres más importantes:

1. La determinación de tiempos.
2. La oficina de planificación del trabajo.
3. Las jefaturas funcionales.
4. La normalización de herramientas y máquinas.
5. El sistema de tarifa diferencial por pieza.
6. El principio de actuación por vía de excepción.
7. Sistemas de clasificación para almacenes.
8. Las normas de trabajo y fichas de instrucciones.
9. Cálculos de costes de fabricación.
10. Sistemas de control de rutas de trabajo.

5.1 LA DETERMINACIÓN DE TIEMPOS

En materia de tiempos de trabajo, Taylor demostró cómo el mejor modo de ahorrar tiempo no consistía en la aceleración del ritmo de trabajo, sino en la eliminación y aminoración sistemática de todos

los movimientos y operaciones inútiles ocasionadas involuntariamente por la práctica de procedimientos rutinarios. En tal sentido contó con la vallosa ayuda de Gilbreth, su más entusiasta y eficaz colaborador, quien se concentró principalmente en la simplificación de movimientos y operaciones mientras Taylor experimentaba la técnica del cronometraje. De aquí la denominación comúnmente aceptada de «estudios de movimientos y tiempos», y en este orden precisamente, pues primero conviene normalizar los movimientos y después obtener los tiempos óptimos de la duración de aquéllos.

Así, su idea central respecto a la necesaria preparación del trabajo se perfilaba cada vez más como perfectamente viable al introducir un sistema de medición de tiempos. Se podrían, pues, facilitar instrucciones escritas que describiesen: *a)* la tarea a realizar, *b)* la forma o método de actuación, *c)* los medios específicos a emplear y *d)* el tiempo *standard* concedido para su ejecución.

Ello requeriría, dada la laboriosidad exigida por el cronometraje, disponer de personas adiestradas teórica y prácticamente en dichas técnicas, con el fin de obtener observaciones suficientes y lógicas que permitiesen hallar tiempos promedios, que más adelante serían convertidos en tiempos tipos. Además, la obtención de tiempos tipos tenía que responder a estudios llevados a cabo sobre la base de individuos concretos, puesto que personas distintas exigen un tratamiento también distinto. No se trata de hallar rendimientos medios y medianamente aceptables para grupos o equipos de trabajo, sino fijar objetivamente «jornada óptima de trabajo» por clases de especialidades y grados de aptitudes personales. Esto es, para individuos singularizados.

5.2 LA OFICINA DE PLANIFICACIÓN

Taylor se lamentaba de que en muchos talleres existían demasiados profesionales perdiendo gran parte de su valioso tiempo desarrollando tareas de índole administrativa o de oficina, impropias y ajenas a sus oficios respectivos. Con bastante éxito defendió la creación de departamentos u oficinas de planificación donde se concentraría todo el trabajo de preparación y resolución, toda la actividad predominantemente mental, a través de un escaso número de personas especializadas en tales aspectos. Así, los trabajadores dedicarían su tiempo al ejercicio de la profesión específica para la que mejor estuviesen preparados, sin perder tiempo y energías en tareas

burocráticas para las que generalmente no contaban con conocimientos y entusiasmos suficientes.

Esencialmente, las funciones asignadas en un principio al departamento de planificación eran las siguientes: *a)* análisis del trabajo, *b)* estudios de tiempos, *c)* control de materiales, *d)* confección de presupuestos de costes, *e)* contabilización de costes de producción, *f)* habilitación, *g)* información, *h)* normas de trabajo, *i)* comunicaciones interiores y *j)* sección de personal.

Exceptuando los estudios de tiempos y de normalización, ninguna de las demás actividades atribuidas a dicha oficina constituía innovación alguna ni trabajo adicional. Se trataba, simplemente, de trasladarlas a una oficina central, especializando funcionalmente al personal adscrito a la misma.

5.3 LAS JEFATURAS FUNCIONALES

La preocupación de Taylor por el vital papel de los jefes intermedios, unida a la dificultad existente en aquella época para disponer de personas verdaderamente competentes para ocupar tan trascendentales puestos, le llevó a precisar la siguiente serie de cualidades deseables: *a)* inteligencia, *b)* formación cultural, *c)* conocimientos específicos, *d)* tacto, *e)* firmeza, *f)* honradez, *g)* salud física, etcétera.

La falta de alguna o algunas de dichas cualidades, e incluso la falta de proporción conveniente según el nivel de la jefatura desempeñada y la profesión o tipo de actividad desarrollada, supondría siempre una cierta merma también proporcional en la realización de las funciones encomendadas. Por otra parte, si consideramos el difícil equilibrio que supone la posición de los jefes intermedios, situados equidistantemente entre la amplia generalización de los superiores y la precisa especialización de sus subordinados, y sin olvidar su vital papel de agentes comunicadores que reciben, interpretan y emiten informaciones, se comprenderá fácilmente la auténtica importancia que Taylor concedía a los mandos intermedios. Ante la dificultad de encontrar mandos intermedios suficientemente capacitados para afrontar la variedad de funciones básicas a realizar, Taylor optó por la solución de implantar «jefaturas funcionales». Dichas jefaturas resultarían, según sus ideas, de dividir progresivamente los cometidos tradicionales de tales jefes, de modo que cada uno de ellos llegase a ser responsable del menor número posible de funciones.

Esta idea, llevada, naturalmente, a la esfera industrial, se tradujo en la desaparición del sistema de dependencia basado en la «unidad de mando», puesto que de ahora en adelante cada obrero recibiría órdenes y respondería de su cumplimiento ante ocho jefes encargados, respectivamente, de las siguientes funciones: *a)* órdenes de trabajo, *b)* normas e instrucciones, *c)* tiempos y costes, *d)* instrumentos y material, *e)* desarrollo del trabajo, *f)* control de calidad, *g)* mantenimiento de las máquinas y *h)* asuntos de personal.

La existencia de varios jefes resulta de mediana comprensión si recordamos la semejanza que tienen con los diversos sistemas de enseñanza. Tanto en las escuelas primarias (salvo las rurales), institutos de enseñanza media, facultades universitarias y establecimientos análogos, la formación de los alumnos no está encargada a un solo profesor, sino a varios, aun cuando sucesivamente este carácter de sucesión es la segunda característica, además de la especialidad, claro está, de los jefes funcionales.

Es de notar que la delimitación minuciosa de las respectivas competencias originaría algún que otro conflicto, con carácter de verdadero dilema ante los ojos del propio subordinado. En tales casos es donde juega su papel principal el jefe encargado de la sección de asuntos del personal. Sobre todo teniendo en cuenta que su autoridad, en el esquema taylorista, se puede extender en caso de necesidad por encima de los siete restantes jefes funcionales para enjuiciar y dirigir omisiones o discrepancias.

6. Su influencia en la Administración pública

6.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NORTEAMERICANA

Las teorías desarrolladas y experimentadas por los seguidores del «taylorismo» tuvieron una influencia verdaderamente decisiva en la actuación de los organismos públicos norteamericanos. Durante la primera década del siglo actual numerosos grupos de políticos, empresarios y profesionales constituyen «Comisiones de Economía y Eficacia» con el fin de conseguir un mayor grado de racionalización de las tareas gubernamentales. Tales comisiones se caracterizaban por un especial interés por los métodos y procedimientos de trabajo.

Basta citar las siguientes palabras de William H. Hallen (1908) para sintetizar el estado de opinión predominante:

«La ineficiencia de la Administración no se debe principalmente a la deficiente calidad de sus miembros. Los esfuerzos realizados para corregir tal situación han fracasado con frecuencia o han sido éxitos pasajeros, porque solamente las personas, y no los procedimientos, han llegado a ser cambiados o criticados.»

Como señala Leonard D. White, la preocupación total del grupo reformista de la Administración pública no iba dirigida exclusivamente hacia una mayor eficiencia administrativa. Constituía una lucha contra la corrupción político-administrativa en defensa de una democracia más sana. Sin embargo, la necesidad de operar sobre una base tangible y de fijar unos objetivos concretos obligó a precisar zonas de actuación. Esencialmente fueron las siguiente: a) la división de poderes, b) la necesidad de expertos, c) el estilo de la empresa privada y d) la investigación y el estudio. A continuación comentaremos las dos últimas por ser las que más se relacionan con la orientación de este trabajo.

El estilo de la empresa privada o conciencia empresarial llegó a ser algo así como un aforismo publicitario. Afortunadamente, pese al enconamiento de numerosas críticas, no se trataba de poner en entredicho individuo alguno o grupos determinados; la atención se centraba en los sistemas y procedimientos. Se ponía de manifiesto la dimensión excesiva de bastantes departamentos públicos, la complejidad de sus tareas, la carencia de cierta flexibilidad prudente, la excesiva departamentalización y su alegre despreocupación con los fondos de los contribuyentes. A título de ejemplo transcribimos un interesante párrafo de un artículo publicado por Perpley Morse (1916) bajo el título *Administrar la nación con criterios de empresa*, que corrobora cuanto comentamos:

«Si usted es capaz de imaginarse un millar de tiendas rurales agrupadas en un gran establecimiento comercial, con cada tienda tratando de conservar sus viejos sistemas de teneduría de libros, usted conseguirá cierta idea acerca de la jungla que representan las actividades del Gobierno federal.» (Por supuesto, esta situación quedó superada con la promulgación en 1921 de la ley del Presupuesto y de la Contabilidad.)

Pero independientemente de la inacabable serie de comisiones que por aquel entonces se nombran, Allen Bruere y Cleveland crean en 1906 la Oficina de Investigación Municipal de Nueva York, que tras un duro comienzo alcanza un éxito vertiginoso.

Dicha oficina, considerada hoy día como la primera oficina de Organización y Métodos, constituyó un medio enteramente nuevo para conseguir una administración más eficaz. Las asambleas; congresos y demás reuniones públicas, que en la mayoría de los casos encubrían pura propaganda política, quedarían sustituidas por la aplicación de los métodos de investigación seguidos en las ciencias naturales. En lugar de intuitivos y espectaculares programas de reforma se insistiría en el examen objetivo y minucioso de datos auténticos; en vez de ataques personales a funcionarios públicos se trataría de analizar y reformar los sistemas que controlaban sus actividades; se evitaría la creación de «espasmódicas» (*sic*) comisiones especiales, secretariados generales transitorios y expertos en propaganda gubernamental; se utilizarían los servicios de equipos integrados por profesionales en dedicación exclusiva, por técnicos, profesores y funcionarios especializados en las materias propias de la Administración pública.

Y es precisamente Cleveland quien en 1911 encabezaba una campaña tendente hacia la aplicación de las experiencias de Taylor a las actividades estatales. Con la ayuda de destacados profesores universitarios como Mosher, White, Gulick, Pfiffner, Gaus y tantos otros, la Administración pública comienza a asimilar, pausada pero progresivamente, un nuevo sentido y significación «taylorista» de los vocablos «economía» y «eficiencia».

6.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EUROPEA

6.2.1 *En general*

Utilizando una frase del profesor Hilf (1957), «no podremos negar que los norteamericanos dieron el impulso inicial a una consideración práctica y total de la ciencia del trabajo tan pronto como se dieron cuenta de que se podían resolver cuestiones prácticas con métodos científicos», pero en Europa ya existían en aquel entonces toda una multitud de estudios dispersos y heterogéneos sobre organización y dirección que pugnaban por encontrar encaje y orden.

Entre ellos, tomando como buena muestra el vecino país galo, autores como Belidor (1668), Colbert (1675), Saint-Simon (1819, Blanc (1841) y Le Play (1870) ya habían publicado trabajos sobre el estudio de los tiempos, simplificación de procedimientos, reorganización, salarios y producción y organización del trabajo, respectivamente, en los años indicados entre paréntesis.

Por otra parte, en Alemania la actividad bélica desarrollada durante la Gran Guerra de 1914-1918, al forzar a las fábricas a producir intensa y aceleradamente, exigió una mayor atención a los problemas del trabajo, fomentando una mayor racionalización del mismo. Tanto es así, que en 1917 se creó una oficina especial encargada del análisis y normalización de todas las herramientas y piezas de tipo industrial. El éxito obtenido hizo que el Gobierno alemán crease en 1921 una oficina de estudios para la elaboración de proyectos tendientes a la reorganización de todas las ramas de la economía nacional.

Mención especial merecen, llegado este punto, los trabajos realizados por Henry Fayol (1916) sobre las funciones de la empresa y más concretamente sobre la función administrativa, resumida en sus cinco famosos infinitivos (prever, organizar, mandar, coordinar y controlar) y en sus diecisiete principios fundamentales de administración.

Pasan algunos años, y no es hasta 1925, como ya se ha citado anteriormente, en el II Congreso Internacional de la Organización Científica del Trabajo, celebrado en Bruselas, cuando los estudiosos y expertos europeos otorgan formalmente su beneplácito a las teorías de Taylor. Se ha conseguido, en opinión de Jean Chevallier, armonizar al trabajador con los métodos y las máquinas, de una parte (Taylor), integrándolos en el conjunto de las actividades propias de la empresa, de otro lado (Fayol).

Sin embargo, tal integración no se hace una realidad práctica hasta 1945, al finalizar la segunda guerra mundial. La necesidad, más comercial y defensiva que social, de restaurar las administraciones europeas pro occidentalistas obliga a aceptar la ayuda norteamericana y con ella sus eficaces métodos de trabajo. El intercambio de misiones técnicas, los viajes de estudio, las numerosísimas publicaciones y la creación de agencias oficiales de productividad influyen notablemente en la expansión de la corriente iniciada.

6.2.2 *En nuestra Patria*

Las primeras conferencias divulgadoras del «taylorismo» fueron impartidas por Leprevost en la Escuela Industrial de Barcelona, bajo la denominación de *Organización de talleres*. Poco después, en 1929, aparece un volumen del profesor Gual Villalbí, recopilado de una serie de artículos publicados en la revista *Exito*, titulado *Principios y aplicación de la Organización Científica del Trabajo*. Durante el

período 1928 a 1936 funciona el Comité Nacional de Organización Científica del Trabajo, que cristalizaría posteriormente, en 1946, en el actual Instituto Nacional de Racionalización del Trabajo, afecto al Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Paralelamente, se crea la Comisión Nacional de Productividad Industrial en el Ministerio de Industria (1947), apreciándose lamentablemente que todas las actividades referidas son orientadas principalmente hacia el ámbito de la empresa privada, ignorándose la necesidad, mayor en muchísimos casos, que la Administración pública sentía de una amplia asimilación de la incipiente doctrina.

Diez años después, en 1957, la ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado asigna a la Presidencia del Gobierno competencia específica en materia de estructuras orgánicas, métodos de trabajo, procedimientos y personal. Actividades éstas desarrolladas en la ley de Procedimiento administrativo de 1958 y la ley de Bases de la Función pública de 1963, que en la actualidad vienen siendo llevadas a cabo por las Secretarías Generales Técnicas de los distintos departamentos ministeriales, y por la propia Presidencia del Gobierno a través de la Comisión Superior de Personal, la Secretaría General Técnica de la misma y el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.

7. Conclusiones

7.1 El movimiento «taylorista», como base de la Organización Científica del Trabajo, no debería confundirse con ciertas técnicas utilizadas en el mismo. El «taylorismo» comprende fundamentalmente unos determinados *principios* amplios y generales, una cierta *filosofía* práctica que puede ser aplicada de distinta forma y una serie de *técnicas* encaminadas a la puesta en práctica de dichos principios.

7.2 La esencia de este movimiento radica en la promoción de una cierta «revolución mental» en el mundo del trabajo que implique en materia común a directivos y ejecutivos. La Organización Científica del Trabajo no se habrá aplicado si sus técnicas específicas no son puestas en práctica de acuerdo con los criterios generales de actuación que la sustenta.

7.3 Dicha «revolución mental» supone esencialmente una nueva toma de conciencia en la que la clase directiva asuma su responsa-

bilidad en materia de organización del trabajo y régimen de retribución adecuada, y en la que, paralelamente, la clase ejecutiva abandone prácticas rutinarias y obtenga un rendimiento óptimo.

7.4 Los cuatro principios formulados por Taylor, que constituyen el punto central de sus teorías, revelan sus preocupaciones más importantes, a saber:

a) Investigación del mejor método de actuación a través del análisis concienzudo de los actualmente existentes; en otras palabras: sustitución de criterios personales por criterios objetivos y racionales.

b) Obtención y mantenimiento del elemento humano más idóneo para la elaboración y ejecución de los mejores métodos de actuación; aun cuando se aprecia su criterio mecanicista de que son las personas quienes tienen que adaptarse a los métodos racionalmente establecidos, y no viceversa.

c) Integración del hombre y el método, a través de los mandos intermedios de tipo funcional, a quienes considera como el elemento crucial en la organización.

d) División básica del trabajo en sus dos grandes fases de preparación y ejecución, responsabilizando de la primera a los directivos y de la segunda a los ejecutivos.

7.5 La aportación de Taylor en orden a la elaboración de técnicas de racionalización del trabajo también ha resultado sumamente interesante, pues todas ellas se siguen utilizando, si bien algunas han sufrido modificaciones de alguna importancia.

7.6 En materia de determinación de tiempos de trabajo, el cronometraje ha sido notablemente mejorado con la introducción del concepto de tiempo normal y suplementos, y sigue siendo el sistema más perfecto para medir operaciones sumamente repetitivas.

7.7 Las oficinas de preparación del trabajo, tal como fueron ideadas por Taylor, pueden considerarse como el punto de partida de las actuales unidades de Métodos y Tiempos, en el sector privado, y de Organización y Métodos, en el sector público.

7.8 El sistema de jefaturas funcionales no se suelen aplicar con toda la extensión propugnada por Taylor, pues en algunas actividades el sistema de *staff and line* suele producir mejores efectos. Sin embargo, para funciones financieras y de personal, tanto la Administración pública como muchas empresas privadas aún recurren al criterio «taylorista» de funcionalidad.

7.9 La influencia tan decisiva ejercida sobre la Administración pública norteamericana queda reflejada en los objetivos trazados

por los grupos reformistas: *a)* la división de poderes, *b)* la necesidad de expertos, *c)* el estilo de la empresa privada y *d)* la investigación y el estudio. Sobre todo las tres últimas revelan el marcado sentido «taylorista» de tales reformas.

7.10 La creación en nuestra Patria del Instituto Nacional de Racionalización del Trabajo, del Servicio Nacional de Productividad Industrial, de las Secretarías Generales Técnicas de los departamentos ministeriales, de la Comisión Superior de Personal y del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios son manifestaciones palpables del impacto producido por dicho movimiento racionalizador en nuestra Administración pública.