

# BIBLIOGRAFIA

## SINTESIS BIBLIOGRAFICA

### APPROACH TO PUBLIC ADMINISTRATION

Resumen del libro del mismo título de  
E. N. GLADDEN, publicado por Staples Press.  
Londres, 1966. 190 pp.

#### 1. La Administración: Su esencia y sus aspectos políticos

La Administración, aunque reconocida como universal actividad en el mundo de hoy, no es, sin embargo, fácil de explicar. No obstante, a pesar de la falta de uniformidad de criterio, puede decirse que concierne a la gestión de los asuntos humanos, a la gestión total de las actividades sociales.

Su aspecto político se aprecia si nos fijamos en la primitiva sociedad humana. En aquella organización tribal, el líder, que, en virtud de su

poder y autoridad ejerce todas las actividades, percibe que las tareas a él encomendadas son excesivas en su número, por lo que comienza a asignarlas paulatinamente a alguno de sus ayudantes o agentes más capacitados. No se da cuenta entonces de que está iniciando la actividad de administrar.

#### 1.1 LA ADMINISTRACIÓN COMO PROCESO

Aunque quizá algo confusamente —dada la complejidad de instituciones impuesta por los difíciles objeti-

vos sociales que hoy se persiguen— se pueden distinguir en cualquier actividad social tres estadios diferentes: 1) El de decisión (que implica una interpretación de la situación); 2) el de administración (que abarca el proceso de planeamiento, concierto u organización y coordinación, y 3) el de realización. Uno, pues, decide; otro administra, y el último ejecuta.

Estos tres estadios no están necesariamente en distintas manos, aunque sea esto lo más frecuente. La administración es común a todos los campos de desarrollo y abarca no sólo las más importantes actividades administrativas, sino también las menos relevantes—aunque no por ello sin interés—, tales como las de archivo y comunicación.

## 1,2 SIGNIFICADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

No considera Mackenzie acertadas las definiciones que se manejan en el ámbito doctrinal. Como poco claras expone la de Simon, Smithbur y Thompson: «En su más amplio sentido, la administración puede ser definida como la actividad de los grupos que cooperan para la consecución de metas comunes», y también la de Leonard D. White: «Todas aquellas operaciones efectuadas para la realización o compulsión de la política pública.»

Considerándolas carentes de un sentido de generalidad, Mackenzie intenta abstraer el concepto de Administración pública, desligándolo de toda relación con un particular sistema de gobierno.

## 1,3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO

Es innecesario recordar la triple división de poderes, histórica en la ciencia política. Ejercitados todos, en un principio, indiscriminadamente por el jefe, legislador o rey, se otorgan posteriormente a diversas manos como una prueba de especialización impuesta por la eficiencia.

Pues bien, en un Estado moderno cada una de estas ramas de gobierno necesita de una organización administrativa y un cuerpo organizado de «administradores» que concluyan sus tareas.

Consiguientemente, la Administración pública es el indispensable instrumento del gobierno de que forma parte.

## 1,4 EL FIN DEL GOBIERNO Y LOS TIPOS DE ESTADO

Un recuerdo de los diferentes tipos de instituciones de gobierno que ha habido a lo largo de la historia, nos muestra con claridad como han fluctuado ampliamente sus fines. Y no representa agudeza alguna el afirmar lo mismo, paralelamente, de la Administración, dada la evidente correlación entre fin del gobierno y fin de la Administración que le sirve.

## 1,5 TIPOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El gobierno opera en varias escalas y en diferentes formas; y como los diferentes tipos de gobierno exigen diversos tipos de Administración pública, suelen distinguirse tres ni-

veles: 1) Central, que cuenta con la asistencia de las más importantes ramas de la Administración pública; 2) regional, este nivel intermedio exige un tipo de Administración pública similar al Civil Service, aunque menos extenso y matizado con algunas de las características del ámbito local; 3) local, con su administración independiente y su propia responsabilidad ante la ley, las autoridades locales proveen servicios de vital interés para la comunidad local, aunque el gobierno central puede, de acuerdo con la ley, utilizar a dichas autoridades locales como agentes para proveer los servicios locales de los que los departamentos centrales son responsables.

#### 1.6 SEPARACIÓN DE PODERES

¿Es la Administración un nuevo poder que añadir a la tripartita división de Montesquieu? ¿Existe un auténtico «Estado administrativo»? A pesar de las afirmaciones hechas en este sentido y de la fuerza de la Administración como sector de influencia dentro del Gobierno, es evidente que sólo goza de independencia en el sentido profesional; además, todavía no puede ser más que una cuestión naciente en un momento en que la neutralidad de los Civil Services en los estados modernos se encuentra aún en discusión.

#### 1.7 SUBORDINACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La función administrativa deberá ser estrictamente servidora de la función política. Todavía la división entre actividad política y actividad

administrativa no es universal, y frecuentemente surgen situaciones en que una persona ejecuta conjuntamente ambas funciones; pero la complejidad creciente de la administración convierte esta concreta separación de tareas en algo cada vez más necesario.

Los *administrators* nunca deben sobrepasar sus funciones burocráticas; ello es casi siempre la prueba de una grave debilidad del Gobierno que, inevitablemente, conduce a una situación antidemocrática. El administrador debe ser, ante todo, un técnico administrativo, profesionalmente imparcial, políticamente neutral y moralmente limitado por la conciencia de no intentar imponer la que él considere mejor solución de los problemas políticos.

#### 1.8 DIFERENTES APROXIMACIONES A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Algunos autores siguen un método de aproximación eminentemente descriptivo, centrandó su estudio en la estructura y proceso de la Administración pública en conexión con el sistema de gobierno existente en el país. Otros prefieren partir del examen de la Administración en general, para señalar luego los puntos de coincidencia y de diferenciación que se aprecia con respecto a otras administraciones. Y, por último, otro tipo de aproximación, común en los países donde se opera con sistema de *Administrative law* consiste en deducir las proposiciones administrativas de las vigentes leyes que regulan estrictamente y por completo la actividad de los administradores públicos.

## 2. El fin de la Administración pública

### 2.1 FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Están determinadas por los fines generales del Gobierno a que esa Administración sirve. Las tradiciones, la ideología de la sociedad, el estado de desarrollo y la cuantía de los recursos de la comunidad, conforman ese fin general del Gobierno, a cuya consecución debe cooperar la Administración pública con toda su capacidad de servicio.

### 2.2 LA ADMINISTRACIÓN EN CONCORDANCIA CON LOS PODERES

En el mundo moderno, las principales ramas del Gobierno—ejecutiva, legislativa y judicial—requieren sus propios sectores administrativos. Sin embargo, es corriente la práctica de conceder mayor atención al ejecutivo, sin duda porque sus actividades son más predominantemente administrativas que las de los otros poderes.

### 2.3 LA ADMINISTRACIÓN Y LOS DISTINTOS NIVELES

La cuestión esencial estriba en determinar si existen unas funciones de específica responsabilidad central y otras específicamente locales. Es evidente que ciertas funciones de Administración pública, de carácter doméstico (tales como limpieza o alumbrado público), han sido tradicionalmente desarrolladas desde las mismas ciudades. En el otro extre-

mo hay algunas importantes materias (defensa nacional, diplomacia, servicios postales, etc.) que invariablemente han sido administradas desde el centro. Y todavía, donde hay un nivel gubernamental intermedio, las funciones de Administración pública incluirán servicios detraídos de los otros dos niveles, central y local.

### 2.4 LA ADMINISTRACIÓN Y LAS DISTINTAS FUNCIONES Y SERVICIOS

La distribución de la actividad administrativa del Gobierno en un número variable de departamentos fue bien conocida ya en los más antiguos sistemas de Gobierno. En Gran Bretaña, tras la primera guerra mundial, se publicó el llamado «Informe Haldane», que señala, como la más apropiada a las circunstancias, la división de las tareas de la Administración central en diez departamentos según las siguientes funciones y servicios:

- I. Finanzas.
- II. Defensa Nacional.
- III. Asuntos Exteriores.
- IV. Investigación e Información.
- V. Producción (incluyendo Agricultura, Bosques y Pesca), Transporte y Comercio.
- VI. Empleo.
- VII. Abastecimientos.
- VIII. Educación.
- IX. Sanidad.
- X. Justicia.

Naturalmente este cuadro ya no es completo y necesita de algunas adaptaciones, dado, sobre todo, el extraordinario desarrollo de los servicios sociales y de la industria.

## 2,5 CLASIFICACIÓN DE ACUERDO CON EL TIPO DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

2,5,1 Gobierno doméstico o servicio común. Se incluyen aquí todas las actividades de gestión e información, comunes a todos los cuerpos públicos, y administrativas en un muy especial sentido.

2,5,2 Gobierno-Regulador. Abarca la vigilancia administrativa en varias formas: legislación subordinada, autorización, registro, inspección, relaciones públicas, control financiero y económico, y actividad judicial de carácter administrativo.

2,5,3 Suministro de servicios (agencias delegadas). Se organizan, generalmente, de esta manera: Defensa, Educación, Policía, Salud y Utilidad Pública.

2,5,4 Suministro de servicios (agencias directas). El Gobierno proporciona el servicio directamente por medio de agencias de Administración central. Entre los servicios de este tipo se cuentan la diplomacia, imposición de contribuciones, correos y telégrafos, asistencia pública, servicios de empleo y seguridad social, y similares.

## 3. Recursos materiales de la Administración pública

### 3,1 RECURSOS BÁSICOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Los principales instrumentos de la Administración son humanos; los meramente materiales, públicos o privados, son escasos, si se los compara con los de otros campos de actividad, aunque de vital importancia.

Pueden sintetizarse en estos tres:

- Medios de información y comunicación.
- Medios de defensa de informes.
- Medios para la transmisión de comunicaciones y órdenes.

### 3,2 MECANIZACIÓN

Los avances tecnológicos y las necesidades en gran escala de las organizaciones administrativas de los siglos XIX y XX, han acelerado la introducción y generalización de aparatos mecánicos y la producción de más y más complicadas formas de maquinaria de oficina.

El proceso ya es sabido que no afecta sólo a la actividad administrativa, sino que tiene una proyección general. Todos los políticos, dirigentes y administradores deben procurar la mejor educación ciudadana general para la comprensión de las básicas ideas de automatización. Esta necesidad aún adquiere mayor relieve respecto de la Administración, ya que el incremento de las técnicas de mecanización ha modificado radicalmente el fin y actividad de los administradores.

### 3,3 RECURSOS NO ADMINISTRATIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Aparte del desarrollo de la política nacional, gestión interna y regulación general, el Gobierno se conecta también con otras actividades de carácter más concreto, que reclaman también personal y recursos específicos. Consiguientemente, las autoridades han tenido necesidad de otros tipos de funcionarios, además de los clásicos administradores y oficinistas.

tas. Baste el claro ejemplo de determinadas materias como telecomunicación, defensa, teléfonos, equipamiento militar, etc.; lo extremadamente concreto de su actividad da lugar a intrincados problemas técnicos, de control y de seguridad, que sólo pueden ser superados con la colaboración de auténticos especialistas.

### 3,4 FINANZAS

La Administración y las finanzas son disciplinas extremadamente relacionadas, dependientes una de la otra, respectivamente. Los avances en la Administración han sido acompañados de paralelos adelantos en la contabilidad y otras técnicas financieras. Partiendo de la exacción y gestión de fondos, que siempre ha sido objeto de la responsabilidad del Gobierno, las finanzas públicas han comenzado a condicionar cada vez más el despliegue de los recursos totales de la comunidad. La actuación administrativa en este campo se concretará, sobre todo, en el establecimiento de prioridades en el uso y selección de los recursos monetarios; por ello, cada administrador, en el ámbito financiero, debería estar impuesto plenamente de esta manera, aún sin ser, necesariamente, un técnico.

### 3,5 ASISTENCIA TÉCNICA

Ningún país es por completo autosuficiente. Aún las potencias más ricas y extensas del mundo están condicionadas y necesitan del resto de las naciones. Aunque, lógicamente, sean los pequeños países los más afectados por esta necesidad.

La idea de la asistencia técnica entre países soberanos ha ido evolucionando considerablemente. El fracaso de Liberia, como único estado africano libre, en su avance hacia la prosperidad y las reformas sociales, después de la segunda guerra mundial, fue seguramente debido a la idea (impuesta por los Estados Unidos y los principales países europeos) de que la asistencia técnica sólo podría ser brindada en base del sistema de préstamos financieros.

Este y otros fracasos parecidos convirtieron la ayuda norteamericana a Gran Bretaña durante la segunda gran guerra y el propio plan de ayuda Marshall en sistemas de auxilio mucho menos gravosos para los países receptores.

Hoy la asistencia técnica ha tomado un rumbo más humano, quizá, al lado de la imprescindible ayuda material. La creación de proyectos, y su financiación y aplicación en los países subdesarrollados, y la formación de técnicos de estos países que puedan importar y perfeccionar adecuados conocimientos de las grandes potencias, son las notas que caracterizan este fenómeno en nuestros días.

## 4. Personal

### 4.1 ¿QUIÉNES SON LOS ADMINISTRADORES?

Existe una gran confusión en el empleo de este término, que se aplica tanto a un gran *líder* de masas, como a un *ejecutivo* altamente especializado, o incluso al más modesto de los oficinistas.

En un intento de superar este confusiónismo es necesario distinguir en-

tre los *políticos* y los auténticos *administrators*. Los primeros desarrollan, desde luego, algunas facultades de carácter administrativo, pero no merecen tanto aquel título como los verdaderos *officials* que hacen del administrar su profesión. La línea es, sin embargo, bastante difícil de trazar, sobre todo, en Gran Bretaña; en ella nos encontramos con la figura de un ministro que tiene unas facultades administrativas (por lo que es un miembro más de los cuerpos administrativos), al lado de las políticas. En este sistema, las esferas del político y del administrador se entrecruzan, pero la diferencia entre las dos funciones es lo bastante grande como para salvar la confusión que se aprecia en la práctica.

#### 4.2 RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN

Durante mucho tiempo el reclutamiento se llevó a cabo mediante la simple elección del patrón, en función de la amistad o el conocimiento de las cualidades del elegido.

La ineficiencia del sistema provocó el movimiento de reforma del *Civil Service* en Gran Bretaña hacia la mitad del siglo pasado.

Sin resaltar, por obvia, la necesidad de eliminar todo tipo de patronazgo o nepotismo, la elección de *officials* en un sistema democrático exige una perfecta racionalización, por muchos motivos. El acto de selección tiene que ser despersonalizado en interés del posible elegido, y permite la comprobación de si posee los conocimientos, las cualidades y la potencial posibilidad de superación requeridos.

Para salvaguardar la imparcialidad en la selección y asegurar la equivalencia de los requisitos exigidos en la más extensa área posible, es necesario encomendar las tareas de selección a un cuerpo especial de examinadores, de carácter independiente. Una organización de este tipo es en Gran Bretaña la *Civil Service Commission*, establecida en 1855 e imitada desde entonces por otros muchos países.

#### 4.3 MATERIAS DE PERSONAL

Para facilitar la asignación de puestos de trabajo, su reclutamiento, la determinación de responsabilidades y la formulación de condiciones de servicio, es necesario que todos los puestos públicos estén clasificados en los términos debidos, de acuerdo con su relativa importancia y adecuada remuneración.

Normalmente se distinguen respecto de los *officials* tres amplias categorías:

- 1.<sup>a</sup> del Gobierno central (*Civil Service*).
- 2.<sup>a</sup> del Gobierno local.
- 3.<sup>a</sup> Funcionarios de otros cuerpos públicos.

Pero la actual esfera de *officialdom* no está delimitada con precisión. Depende en muchos casos de las peculiaridades locales y del tipo de gobierno en el poder. En muchos sistemas, una serie de profesionales, como diplomáticos, maestros, médicos e incluso políticos y jueces, pertenecen al *Civil Service*, en tanto que en otros tienen un *status* profesional independiente.

No obstante, el siguiente cuadro sintetiza los más amplios grupos exis-

tentes en la mayoría de los servicios públicos:

1. Administración eclesiástica.
2. Profesionales y técnicos.
3. Actividad auxiliar.
4. Actividad industrial.

## 5. Organización

Sí, «un sistema de relaciones y afinidades entre los miembros de una empresa, para acordar cómo conseguir el cumplimiento de las funciones de aquélla». De esta definición se destacan dos consecuencias claras: 1) No podemos captar la estructura de una institución sin ver al mismo tiempo su forma; 2) la organización es algo también aplicado a la sociedad humana como un todo, en donde existe una infinidad de organismos.

### 5,1 TÉRMINOS COMUNES

Al hablar de organización se suelen utilizar muchos términos que no son perfectamente comprendidos.

Quizá, de todos ellos, el más importante sea el de «jerarquía», que se refiere a la natural ubicación de las sustituciones humanas en niveles de autoridad.

De todas las organizaciones es quizá la militar la que muestra con más claridad la fuerza de este principio de jerarquía. Pero, en realidad, es un fenómeno común en toda organización: así la más pequeña y simple (aquella en la que un solo jefe da instrucciones directas a cada uno de sus trabajadores) muestra la evidencia de aquel principio.

### 5,2 VARIEDADES DE LA ORGANIZACIÓN

La teoría de la organización es un profundo estudio al que, principalmente durante el siglo xx, se han dedicado numerosas investigaciones.

Es evidente que la organización varía considerablemente de acuerdo con la función y el ámbito geográfico de la institución particular de que se trate. La organización de un cuerpo, como un departamento del Gobierno, que se constituye primordialmente para cumplir funciones administrativas, tiene que ser por fuerza muy diferente de la organización de una industria constituida para la producción de mercancías, y; entre uno y otro caso, existe todo un amplio conjunto de posibles modelos de organización, determinados por las diversas finalidades y actividades comerciales, profesionales y sociales.

En la organización de los cuerpos públicos o incluso condicionamiento por la clasificación más o menos «es tan clarizada» de funcionarios que se haya adoptado. En Gran Bretaña esto afecta tanto al *Civil Service* como al *Local Government Service*. Los organizadores en estos sistemas están limitados al uso de tales «modelos de personal»; en otro caso, la irrupción de una especial categoría podría provocar la quiebra de todo el sistema.

### 5,3 PROBLEMAS DE ESCALA Y CAMBIO

La pequeña institución establece su organización casi espontáneamente. Con el crecimiento de la empresa en gran escala, fenómeno tan característico del mundo moderno, esa espontaneidad se pierde poco a poco.



La complejidad de los problemas surgidos complica el esquema organizativo, y, por otra parte, la rapidez del cambio de situaciones obliga a un constante reajuste y adaptación de estructuras. La obstrucción es debida generalmente a la ignorancia. Y la Administración no puede ignorar, pues es cooperación, y ésta nace de la plena comprensión de la situación.

## 6. Liderazgo y gestión

### 6.1 POLÍTICOS Y ADMINISTRADORES

La Administración pública es un sector de la política, y no puede ser comprendida cabalmente fuera de su contexto; así, los estudiosos y prácticos de la Administración, deben aprender a moverse dentro de su campo específico, sin confundir su actividad con la más amplia de la política.

El administrador puede considerar personalmente que existen sectores más importantes en qué invertir los recursos de la comunidad que aquellas que haya decidido el gobernante, el político. Sin embargo, su tarea es así: se le exige esa sumisión a la política. Para ello, los cuerpos administrativos deben estar organizados impersonalmente, y la fidelidad de los *officials*, aunque canalizada a través de sus jefes políticos, dirigida al servicio de la comunidad.

### 6.2 «ELITE» ADMINISTRATIVA

La actividad de gobierno se ha hecho tan compleja que no puede ser desarrollada en sus pequeños detalles por los políticos. Necesitan delegar el

aspecto administrativo de sus responsabilidades y lo hacen naturalmente, en personas capacitadas, auténticos expertos con las cualidades de *leaders*, dentro de su propia esfera. La consecuencia es el mantenimiento de una élite de administradores que tiende a unirse fuertemente dentro de su propio grupo, y que las Universidades de Cambridge y Oxford —preeminentes en la preparación de candidatos— han puesto siempre como modelo.

### 6.3 CARÁCTER DEL «LEADER»

En el ámbito especialmente administrativo, el *leader* debe ser capaz de conseguir una perfecta visión de su esfera de actividad y, asimismo de los sectores con ella relacionados. Como coordinador debe saber tasar la importancia de los factores individuales y fundirlos en un todo armónico y, por último, en vista de la creciente propensión al cambio, deberá prever las situaciones nacientes. Su actividad de coordinación se extiende, en realidad, más allá de los límites de sus propias responsabilidades administrativas.

### 6.4 ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN

Existe alguna confusión de ideas respecto de la relación entre ambas, sobre todo debido a que son contempladas desde diferentes puntos de vista: por una parte, la esfera oficial, y, por otra, desde la no oficial.

Así, en la industria y en el comercio, donde la productividad está basada en variados procesos tecnológicos de gran importancia, el líder tiende a considerar la Administración como una de sus actividades

meramente subsidiarias. Por el contrario, en el Gobierno, donde la Administración es la más importante actividad, se considera a la gestión como uno más entre los múltiples aspectos de la actividad de administrar. Todo es cuestión de punto de vista.

Pero lo indudable es la trascendencia de esta actividad de gestión. El *manager*, aparte del conocimiento de su organización, es por excelencia coordinador de trabajo y de relaciones personales. Así, debe mantener:

- Comunicaciones con sus superiores.
- Comunicaciones con sus subordinados.
- Relaciones externas con los clientes de la organización y con otros cuerpos cuya cooperación resulta necesaria.
- Debe también, por último, mantener comunicaciones con sus propios colegas.

## 6,5 CONCLUSIÓN

El liderazgo es de una importancia vital en los servicios públicos, y el arte de la ciencia de la Administración incluye la gestión como una de las más necesarias técnicas. Todo ello, por supuesto, será adecuado a las particulares necesidades y condiciones del servicio público y las especiales responsabilidades de los públicos del Estado correspondiente.

## 7. Métodos

Tres tipos de actividad concentran los amplios campos de actuación de la Administración pública.

### 7,1 ADMINISTRACIÓN BÁSICA

Incluye el fundamental trabajo de oficina necesario para el buen desarrollo de la maquinaria de gobierno, que depende no sólo de meras cuestiones de escritura, sino también de variados procesos de archivo, técnicas de gestión y otras auxiliares del quehacer político estatal, como es la del liderazgo, estudiada con anterioridad.

### 7,2 REGULACIÓN DEL GOBIERNO

Abarca todo el conjunto de medios empleados por los gobernantes para conseguir el cumplimiento de la ley y el mantenimiento del orden.

Son siete importantes tipos de actividad los considerados como constitutivos de esta esfera de regulación:

- Vigilancia administrativa.
- Elaboración de reglas.
- Concesiones de ayuda.
- Inspección.
- Fianzas públicas.
- Justicia administrativa.
- Relaciones públicas.

### 7,3 PROVISIÓN DE SERVICIOS

Es conveniente para los gobernantes proveer ellos mismos ciertos servicios, particularmente en los campos de la Sanidad, Educación, Empleo y Seguridad social. Ocurre que las técnicas utilizadas por los funcionarios públicos se ensanchan en el mismo grado que el fin del Gobierno se extiende más y más dentro de la economía, de forma que, en un sistema completamente socializado, casi todo constituye una actividad pública y,

consiguientemente, casi todos los métodos y técnicas caen dentro de la Administración pública. Donde se dibuja la línea divisoria en un momento dado, depende en parte del tipo de organización política urgente, y en parte, también, del grado de desarrollo conseguido por la particular comunidad de que se trate.

#### 7,4 MÉTODOS PARA LOGRAR EFECTIVIDAD

En las pequeñas organizaciones, donde el personal directivo puede controlar perfectamente toda actividad y donde es claro el deseo de efectividad, no hay ninguna razón para introducir especiales métodos para asegurar la eficiencia. Otra cosa sucede en las grandes organizaciones, en donde la extensa área de sus operaciones y el gran círculo de responsabilidades exigen la aplicación de medios y técnicas encaminadas a una mayor efectividad.

Durante la segunda guerra mundial, un Comité del Parlamento británico, tratando de conseguir una mayor eficiencia en las oficinas del Gobierno, recomendó insistentemente una más amplia extensión de esta nueva tendencia reconocida bajo la etiqueta «Organización y Métodos», que ha sido aplicada a todo el mundo, especialmente en el campo administrativo.

Organización y Métodos es algo más que una técnica de eficiencia: es una actitud de la mente, y, como tal, es tan grandemente necesaria que todos los administradores públicos deberían conocerla y aplicarla en la medida de lo posible.

Otra importante técnica en esta

categoría es la «Investigación de operaciones», cuya aplicación a los problemas administrativos se está incrementando grandemente. Surge también en Gran Bretaña en la segunda guerra mundial. Los problemas prácticos, ante los que se ofrecen múltiples soluciones, son estudiados científicamente, analizados, y las posibles soluciones, comprobadas en un modelo, en el intento de elegir la más práctica y económica.

### 8. Comunicación

Es evidente que sin la comunicación no habrá existido la humanidad civilizada; la comunicación ha hecho posible la sociedad. El gradual desarrollo de la civilización hasta conseguir su estado actual puede ser interpretado en los términos del desarrollo del transporte. Y tan sólo un par de escalones detrás se encuentra la Administración, que depende, por su esencia, de la comunicación y que se constituye como la actividad de coordinación y armonización de todos los esfuerzos humanos. Con la adquisición de una serie de medios para el archivo y la escritura de mensajes, su fin se extendió radicalmente. Por eso podemos decir que, en cierto sentido, Administración es comunicación institucionalizada.

#### 8,1 COMUNICACIONES EXTERNAS

Está claro, desde los logros de pasadas civilizaciones, que una Administración eficiente ha dependido siempre vitalmente de la existencia

de buenas comunicaciones, no sólo dentro de la propia comunidad, sino también con los países vecinos.

Desde que los egipcios introdujeron el papiro, haciendo posible un tremendo incremento en la transferencia de mensajes y órdenes, pasó mucho tiempo sin que surgiesen nuevos avances revolucionarios en la técnica de las comunicaciones.

Es el siglo XIX el que trae consigo la revolución total de las comunicaciones con el transatlántico, la electricidad (telégrafo y teléfono), el automóvil, el aeroplano. Este último ha alterado la relación entre gobernantes y gobernados, entre administradores y administrados, al acercar grandemente las esferas de uno y otro; las telecomunicaciones han variado el fin de la Administración, tanto internamente (a través del teléfono) como externamente (a través del telégrafo), en tanto que el transporte aéreo ha hecho posible para los hombres de estado y los administradores actuar en zonas alejadas en cuestión de horas. El cambio provocado por esta circunstancia en algunas esferas administrativas en concreto (como la diplomacia, por ejemplo) ha sido radical.

## 8.2 COMUNICACIONES INTERNAS

La influencia del teléfono es muy grande en este tipo de comunicación. Las líneas telefónicas penetran en el interior de las oficinas y hacen posible la intercomunicación de las varias secciones de los departamentos situadas en el mismo edificio, o aun en otros cercanos, como no es nada infrecuente. Similarmente, la Administración está también auxiliada por los servicios mundiales de correos, y

la organización interna de este servicio, dentro del país.

En las grandes organizaciones, el control de la correspondencia es primera importancia y suele centralizarse en el llamado registro, para su posterior distribución. Todo el proceso debe racionalizarse para lograr que las demoras, en la recepción por su destinatario o en la salida de una carta, sean mínimas.

Con otra forma dentro de las «comunicaciones» se cita la racionalización del proceso de obtención de información de parte del público; las diversas técnicas aplicadas simplifican la Administración, haciéndola más barata y eficiente.

## 8.3 LA ESTRUCTURA NO FORMAL

Aparte el sistema formal de comunicación que sirve a la comunidad como un todo y que alcanza también a los varios cuerpos administrativos, cada institución tiene su propio sistema no formal de comunicaciones, que es el resultado natural de su carácter administrativo. El planteamiento, la organización, la toma de decisiones, la gestión—todas ellas actividades administrativas normales—dependen de la comunicación. Apenas sería exagerado decir que, en esencia, son auténtica comunicación. La estructura de autoridad no puede desarrollarse espontáneamente, excepto como un resultado de comunicación «informalmente» concebida, y no puede ser desarrollada consecuentemente sin el uso de las comunicaciones.

En una organización pequeña casi no hay problemas de comunicación. La estructura informal es espontánea

y directa; las situaciones críticas son personales o psicológicas y no atribuibles a una organización defectuosa. Pero cuando la organización se expande y se introduce y aplica un sistema formal de comunicaciones, es fácil que el sistema informal carezca hasta ese momento de ineficacia. Naturalmente es éste un asunto que llamará la atención y dará lugar a la acción remediadora tan pronto como las dificultades de la organización en gran escala hayan dejado de sentirse.

## 9. Control

Una de las fundamentales cuestiones políticas actuales es ésta: la maquinaria del Gobierno es controlada en cada particular sistema político. El Gobierno moderno—nos gusta pensar—es un Gobierno responsable; pero ¿responsable ante quién?

### 9.1 CONTROL EJECUTIVO

Este tipo de control de los administradores públicos corresponde al ejecutivo; es decir, al presidente y sus secretarios, o al primer ministro y sus ministros, actuando ocho de ellos como Consejo Ejecutivo. Este control es directo e íntimo: los políticos son, tanto individual como colectivamente, responsables de la Administración y sus acciones. Estos políticos deciden lo que se ha de hacer, en otras palabras: constituyen la política nacional, en tanto que los administradores la desarrollan, la «administran». Por ello no es su tarea decidir el comportamiento futuro, excepto dentro de los límites ya dictaminados por el Gobierno, es decir, dentro de la esfera administrativa.

### 9.2 CONTROL EN LA GESTIÓN.

Es evidente que ni el Gobierno, como un todo, ni sus miembros individuales tienen el tiempo y la competencia necesaria para llevar sus funciones de control a lo más minucioso de la actividad administrativa; en otras palabras, para participar en la gestión administrativa. Por eso, la mayoría de las funciones de control de los ministros han delegado por éstos en el administrador más antiguo, como cabeza permanente del departamento, ante el que los restantes administradores son responsables de su actividad cotidiana en el departamento.

En la Administración central este control en la gestión está generalmente dividido en dos niveles: de servicio y departamental; ocurre en este nivel de la Administración central que la mayoría de las normales actividades de gestión, especialmente en materia de personal, están determinadas centralmente, de una manera que los administradores departamentales están limitados en este sentido, aunque ello no convierta en más fácil su tarea, ya que en cualquier momento pueden ser obligados a conseguir resultados que no estén al alcance de los poderes de gestión que se hayan puesto a su disposición.

Este tipo de control en la gestión es de indudable importancia en el sector público, y depende su éxito de que los *senior officials* que lo practican sepan dibujar nitidamente la línea que separa la iniciativa administrativa de la iniciativa política.

### 9.3 CONTROLES CONSTITUCIONALES

Gobiernos definidos y limitados por la ley, con ejecutivos concordantes

con el *rule of Law*, constituyen el núcleo de todo sistema democrático.

La mayoría de los países tienen una constitución escrita que define el sistema de gobierno; esto significa que la estructura, las condiciones y la conducta de la Administración y de sus servidores están normalmente fijados en el acta constitucional.

Hay un especial estatuto del *Civil Service* en el que se determinan la estructura y conducta del *Civil Service*, aunque el ejecutivo tenga generalmente poder para elaborar reglas aplicables a la gestión de los administradores y de sus planas directivas (*staffs*). Estos cuerpos directivos, aunque sus representantes (*Trade Unions* y *Staff Associations*) puedan ser llamados a tomar parte en la determinación de aquellas reglas que les afecten profesionalmente, particularmente están en conexión simplemente con sus condiciones de servicio.

## 10. Educación profesional

Siempre se ha considerado la educación profesional de los administradores como algo de primera importancia. Es evidente que un eficaz desarrollo de los servicios públicos exige personas convenientemente educadas. Todo funcionario público—desde el modesto oficinista hasta el administrador superior más cualificado—desarrolla una función para la que es indispensable una sólida educación. En efecto, salvo cuando se requieran conocimientos muy especiales (como, v. gr., en el caso del telegrafista), el reclutamiento de funcionarios se ha basado siempre en

una educación general, sobre la que se han de desarrollar toda una serie de conocimientos y habilidades especiales. Por ello hay que recalcar la distinción entre educación, como instrucción proporcionada por las escuelas y colegios normales, y el perfeccionamiento, como instrucción proporcionada oficialmente con los requerimientos técnicos del trabajo administrativo.

### 10,1 EDUCACIÓN BÁSICA

La primera cuestión es averiguar, sin embargo, si una educación general de carácter no especializado es suficiente todavía como base para el ingreso en la Administración pública. Y parece que no. Y ello, porque es muy amplia la problemática planteada acerca del comportamiento de los asuntos comunitarios, y porque los conocimientos especiales, en los aspectos social, político y constitucional, son extremadamente concretos para ser adquiridos en la escuela o universidad.

### 10,2 PERFECCIONAMIENTO POSTERIOR

En algunos países se han establecido, en vista de lo dicho anteriormente, escuelas especiales de perfeccionamiento de aspirantes a ingreso en la Administración pública. Un notable ejemplo de esta técnica de perfeccionamiento, que parece destinada a una más amplia imitación, corresponde a la Escuela Nacional de Administración, establecida en Francia desde la segunda guerra mundial, para la formación de aspirantes a las altas escalas del *Civil Service*. En países subdesarrollados, el esta-

blecimiento de un sistema parecido de formación de *élites* administrativas es absolutamente indispensable si se quiere alcanzar un razonable nivel de competencia administrativa en el más corto espacio de tiempo posible.

Después de producido el ingreso del funcionario, una serie de técnicas deben ser aplicadas para su completa formación administrativa. En primer lugar, el supervisor debe mantener la responsabilidad de asegurar al «recién ingresado» un pronto establecimiento en el seno de la organización, nueva para él. Es lo que se conoce generalmente con el nombre de *Induction Training*.

Los nuevos funcionarios han de ser elegidos cuidadosamente, tenien-

do a la vista sus cualidades y conocimientos. Además, durante los primeros años desde su ingreso en la Administración, le será presentada una serie de opciones de trabajo que serán considerados en orden a su experiencia y al descubrimiento y desarrollo de sus particulares aptitudes. A esta formación suele denominársela *Substantive Training*.

Otra importante forma de perfeccionamiento es el llamado *Refresher Training*, que, lógicamente, como su nombre indica, no persigue sino refrescar la mente de los funcionarios sobre todo el conjunto de prácticas *standards*.

PABLO GONZÁLEZ MARIÑAS

