

BIBLIOGRAFIA

SINTESIS BIBLIOGRAFICA

ADMINISTRACION PUBLICA

35 : 35.06

Resumen del libro del mismo titulo de DWIGHT WALDO, editado por F. Trillas, S. A. Méjico, D. F., 1967, 530 pp.

1. Significación y métodos de la Administración pública

1.1 EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA SOCIEDAD MODERNA

La muerte violenta de 111 hombres en el interior de una mina sirve al autor para poner al descubierto los elementos administrativos vitales en nuestra sociedad. El sugestivo relato periodístico de John Bartlow Martín «La explosión en Centralia número 5», que Waldo utiliza para sus propósitos, es una pintura fiel de lo que es un típico procedimiento ad-

ministrativo y las relaciones que implica. Estudiándolo, el socialista hallará en el análisis un fuerte apoyo para su opinión de que la propiedad privada de cosas tales como las minas no es adecuada; llegará a la conclusión de que los hombres murieron porque el propietario y los gerentes estaban más interesados en beneficios que en vidas. Prescindiendo de que esto sea o no verdad, lo relevante en el estudio de Martín es que los problemas relativos a cómo debe llevarse nuestra sociedad técnica van más allá de los sistemas económicos.

Incluso si se admite que impulsos tales como la codicia deberían evitarse gracias a la abolición de la propiedad privada de los medios de producción, los problemas de la Administración van claramente más allá de los que plantean los malos impulsos. Comprenden también las cuestiones de mecánica social y relaciones personales.

La gran verdad que este ensayo revela es la de que todos nosotros, en una sociedad moderna, trabajamos en los túneles de Centralia número 5. El bienestar, la felicidad y las mismas vidas de todos nosotros descansan en proporción no escasa en el funcionamiento de mecanismos administrativos que nos rodean y apoyan. En la actualidad puede nuestra vida depender de la administración de los medios reguladores de la pureza en una casa farmacéutica; mañana puede que dependa de las decisiones de un Departamento de Estado que tenga a su cargo los vehículos de motor, y la semana próxima, quizá, de la sensatez administrativa de un funcionario del Departamento de Estado. Querámoslo o no, la Administración nos afecta a todos. Mejor será, si queremos seguir viviendo, que nos demos cuenta de ello.

1.2 LA FILOSOFÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El problema fundamental es éste: ¿Cómo hay que dar a nuestras vidas individuales y colectivas un significado y una dirección a mediados del siglo xx? La Administración, en su sentido amplio, puede ayudarnos tanto a precisar con claridad nuestros objetivos como a lograrlos plenamente.

La esencia del tema es que el definir nuestros objetivos y el contar con los medios para lograrlo debe tener lugar bajo nuevas condiciones en la experiencia de la raza humana. El desarrollo de la ciencia y la técnica modernas han creado una nueva «condición del hombre». Jams, con anterioridad en su historia, ha sido la manera de vivir del hombre—en los órdenes económico, social, político y cultural—tan compleja y rápidamente cambiante. Las reducidas sociedades de la historia y la prehistoria ajustadas a la tradición han sido ahora sustituidas por la dinámica Gran Sociedad mundial.

Pero, ¿ha de ser permanente esta Gran Sociedad?, ¿por qué?, ¿es buena?, ¿hay alguna razón que lo demuestre? En realidad, si no está debidamente dirigida puede acentuar las tradicionales calamidades humanas y aun añadir otras nuevas.

¿Cómo mantener la Gran Sociedad y cómo transformarla en una Sociedad buena? La Administración representa una considerable parte de respuesta a esta pregunta. La Administración es así ampliamente concebida; es el hombre surgiendo de las ciegas y desorientadas fuerzas de su ambiente físico y social, e imponiendo a esas fuerzas un molde que tenga un significado.

1.3 LA MATERIA DE LA BUROCRACIA

En pocas cosas están tan de acuerdo los norteamericanos como en las creencias de que la burocracia es un mal. Es censurada una y otra vez por los órganos de la opinión pública, y «burócrata» es un término despectivo, cuando no un título de oprobio.

Pero, ¿qué es la burocracia y qué es un burócrata? Si trata uno de responder examinando la creencia popular no puede menos que llegar a confundirse. Pronto llega a darse cuenta de que en esa creencia hay más de calor emocional que de contenido conceptual, y de que la misma cambia con las corrientes políticas, y de que las actitudes dependen de la posición de quien las adopta con respecto a un oficio o cargo, especialmente si las cosas se miran desde fuera hacia dentro.

1.3.1 *Análisis de H. J. Laski*

«Burocrático», tal como suele emplearse esta palabra, supone arbitrariedad, espíritu oficinesco, formulismo, falta de imaginación y demás por el estilo. Las connotaciones del término son tan diversas que algunas de ellas parecen contradictorias. Por ejemplo, dicha palabra puede emplearse para indicar «hambriento de poder»; pero también puede usarse para significar timidez, al situarse al margen no sólo del poder, sino de la responsabilidad.

1.3.2 *Análisis de Max Weber*

Pero en la ciencia social contemporánea, el término burocracia tiene un significado muy distinto del que se le da en el anterior ensayo. Se emplea este término para indicar el *tipo general* de organización humana que, por significativos conceptos, se distingue de otros tipos de organización. Como tipo de organización, la burocracia ofrece características buenas y malas; sus «malas» características se encuentran entre las que

incluye el término cuando se emplea en su sentido popular y despectivo; en cierto modo, las dos acepciones del término se sobreponen una a otra. Pero los dos empleos pueden distinguirse claramente. Uno, el popular, es connotativo, emocional, impreciso; el otro es denotativo, analítico, preciso.

En el análisis de Weber hay tres tipos principales de autoridad o principios de «legitimidad» en la organización humana. Uno de ellos es la «autoridad tradicional», autoridad sancionada simplemente por el tiempo y la posición aceptada del que la ejerce (caracteriza a las sociedades «civilizadas» en que el derecho y la ciencia son rudimentarios). Otro tipo de autoridad es la «autoridad carismática», basada en cualidades personales de jefatura o magnetismo (es la que se atribuye al héroe guerrero o al profeta religioso). El tercer tipo es el constituido por la «autoridad legítima», ésta es la que se basa en un conjunto de normas aceptadas como legítimas por los miembros de una organización.

Y precisamente este tipo de autoridad legítima en la organización humana va de la mano con la burocracia. Más o menos bien desarrolladas, las organizaciones burocráticas han aparecido acá y acullá en la historia; pero fue en la civilización occidental, durante los últimos cien años, donde la burocracia llegó a su florecimiento. De hecho, nuestra civilización es característicamente burocrática en su organización, y esto no es menos cierto tanto por lo que respecta a la organización privada cuanto a la pública.

Sostiene además Weber la «superioridad» de la organización burocrática y desarrolla la tesis de que, des-

de luego, el mundo moderno depende de ella. Una sociedad en gran escala, técnicamente avanzada, depende—ya sea socialista o capitalista—para su existencia de la superior eficiencia del tipo burocrático de organización. Y, de ser cierta esta tesis, parece que el gran debate histórico entre capitalismo y socialismo es una pura abstracción sin más sentido que una perturbación atmosférica sin significación alguna.

1.4 ¿EN QUÉ SE DIFERENCIAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA PRIVADA?

Dos son los criterios que se recogen: el de Ludwig Von Mises y el de Paul H. Appleby. Lo esencial en el argumento del primero es la tesis de que la diferencia entre el manejo de los negocios y la tramitación burocrática es fundamental, porque la administración de los negocios tiene un incentivo y métodos de cálculo—es decir, la utilidad monetaria— inaplicable a la Administración pública. De ello resulta que no sólo es la eficiencia «una cosa enteramente distinta en los dos tipos de operaciones», sino que hay un método válido para calcular la eficiencia o el éxito en la Administración pública.

La burocracia, usando el término para describir el tipo de administración a que no puede aplicarse la utilidad monetaria, es indudablemente un mal necesario. En cierto sentido, hasta llega a ser un bien. El Gobierno no tiene más opinión que utilizar la burocracia, y un Gobierno de tipo adecuado y en adecuadas y limitadas zonas es mejor que la ausencia del Gobierno. Pero el Gobierno no debería nunca extenderse

más allá de una pequeña «necesaria» zona.

La postura de Paul H. Appleby difiere en algunos puntos: está dispuesto a admitir que algunos aspectos y en cierto modo el Gobierno no está sujeto a una vara de medir dólares y centavos. Enfoca la Administración pública de una manera consciente y directa hacia el «interés público», que tiene para él la máxima importancia y la mayor dificultad. No niega que la Administración privada, orientada para la obtención de beneficios, sirva al interés público, pero se niega a admitir que la Administración pública sea un problema de escasa importancia, como parece hacer Von Mises. Para él, en cambio, la Administración pública debe realizar su labor debidamente para que la Administración privada pueda realmente obtener beneficios.

1.5 EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.5.1 *Colaboración de Woodrow Wilson*

Las doctrinas expuestas por Wilson en 1887 contienen la idea de la conciliación de la democracia con su fe en el predominio y la participación del pueblo, con la idea de una Administración eficiente y profesional, sujeta a sus propios criterios y procedimientos. La conciliación se logró al concebir el Gobierno como dividido en «política» y «administración». El reino de la política es el reino apropiado para el ejercicio de la democracia. Y la política debe ejercer una superintendencia general sobre la Administración. Pero la Administración como tal debe estar libre de la intromisión oficiosa de la política.

¿Es ésta una doctrina válida? He aquí uno de los problemas teóricos vitales del habitual estudio de la Administración. La mayor parte de los escritores alegan actualmente que cualquier distinción estricta entre la política y la administración es contraria a la realidad o indeseable. Pero el viejo punto de vista se sostiene todavía en muchos reductos de teoría y práctica.

1.5.2 *Filosofía, ciencia y arte de la Administración pública*

El punto central de esta alocución de Charles Austin Beard se halla en la exposición y desarrollo de la tesis de que la Administración es una «ciencia». En una era en que la ciencia es sumamente apreciada resulta comprensible esta actitud. Pero esta posición no puede aceptarse todavía sin controversia. Aun cuando fuese esencialmente correcta, la aceptación sin crítica de la misma conduciría a una teoría y una práctica sin fundamento suficiente. Por ejemplo, ¿podría sostener sin examen crítico la comparación que establece Beard entre la economía y la teoría económica, de un lado, y la Administración y la teoría administrativa de otro?

2. Teoría de la organización: el género

Son muchas las divergencias entre diferentes teorías de la organización. Las distintas personas dedicadas a este estudio han concebido la Administración con diferentes prejuicios y finalidades. Y de ello resulta que la organización parece variar de acuerdo con la mentalidad con que sea concebida. Pero quizá no tenga tanta importancia el que algunas

teorías sean acertadas y otras equivocadas como el que las diversas teorías presenten, con diversos grados de ajuste, distintos aspectos de la verdad.

2.1 LOS PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN: JAMES D. MOONEY

En el conjunto de sus capítulos, este libro, de gran popularidad, deja sentados en forma analítica los principios generales de toda organización.

Pero la obra se refiere más a la administración de negocios que a la Administración pública. En este punto hay que recabar que hasta hace cosa de diez años las personas dedicadas al estudio de la Administración pública aceptaban sin modificaciones importantes la mayor parte de las ideas y las técnicas sobre organización propias de la administración de negocios o empresas privadas. Pero últimamente ha tendido la Administración pública a modificar y completar el más abstracto y «técnico» concepto de administración con ideas procedentes de campos tales como la sociología y la psicología. Mientras tanto, sin embargo, la administración de negocios ha seguido también avanzando, y sus actuales fronteras como teoría de la organización están más allá del punto representado por los principios de Mooney.

De todas formas, aunque las fronteras de los estudios y especulaciones hayan avanzado considerablemente desde hace uno o dos decenios, la mayor parte de las ideas expuestas en este ensayo están todavía vigentes en la corriente labor profesional en el ramo de la organización. «Principio numérico» y «delegación de autoridad» son dos con-

ceptos que desempeñan todavía un papel activo tanto en la teoría como en la práctica. El gran interrogante que podría abrirse a la teoría de Mooney es el de si se trata en realidad de un método verdaderamente científico o, por el contrario, es un prejuicio dogmático, una desviación del significado de método científico.

2.2 LA JERARQUÍA Y LOS CONSAGRADOS: EARL LATHAM

Escrito este ensayo con un espíritu de significativo humorismo, trata aparentemente de la organización y funcionamiento de un negociado como un tipo o especie de organización; pero, en realidad, la mayor parte de lo que se dice puede aplicarse a la organización en general.

Su tesis central consiste en que la vieja teoría sobre la organización no es ciencia, como generalmente se ha pretendido, sino «teología», en el sentido de que es un conjunto de creencias aceptadas por la fe, pero no por demostración de la realidad empírica. La verdadera organización, sostiene, es algo totalmente distinto del modelo que podría servir de libro de texto sobre la manera cómo debería llevarse una organización.

Se pregunta: ¿Son excesivas sus censuras? ¿Va él mismo más allá de lo que podría demostrarse con pruebas empíricas?

2.3 NIVELES Y RELACIONES RECÍPROCAS. EL PROBLEMA DE LA DESCENTRALIZACIÓN: DAVID B. TRUMAN

El problema relativo a cómo deben dividirse las facultades y las funciones de una organización es fundamental y persistente. Desde un par-

ticular punto de vista, la división de facultades y funciones es un problema técnico, que necesita para su solución de toda la ciencia que hayamos adquirido en el estudio de la administración. Pero desde otro punto de vista traspasa los límites de lo técnico para llegar a lo filosófico, pues las divisiones que se han establecido pueden justificarse en definitiva con base en teorías sobre el Gobierno, la economía, la vida social, y así sucesivamente.

Las cuestiones más comunes que plantea la división de facultades y funciones tienen un carácter «funcional», pero pronto surgen también difíciles problemas de «niveles y relaciones recíprocas»: para que haya orden y unidad en el proceso de división y subdivisión se aplica el principio jerárquico. Pero esto no es más que una solución a medias, porque: ¿a qué nivel de la jerarquía debe ejecutarse determinada función? ¿Cuáles son las debidas relaciones recíprocas entre los niveles de la jerarquía?

Además, en las grandes organizaciones existe otro prominente problema de división de facultades y funciones: el problema geográfico o de zona. ¿Cómo se dividirán cuando la zona de organización sea tan grande que los individuos solos no puedan ser responsables de ninguna facultad o función que abarque toda la zona?, y aún hay otras preguntas de no fácil respuesta: ¿cómo habrán de determinarse las zonas adecuadas?, ¿cuáles son las debidas relaciones recíprocas entre los niveles de la jerarquía?

Aquí es, entonces, donde surgen los principios de jerarquía y centralización, tendentes—se dice—a conseguir que el mando administrativo

«sea más un cosmos y menos un caos». Pero siempre ha habido convencidos de que dar demasiada importancia a la jerarquía y la centralización era inoportuno y aun peligroso. Han alegado que la fiscalización democrática e incluso la eficiencia y la economía se lograrían mejor con la descentralización, con un más libre y pleno ejercicio de las facultades y funciones administrativas en la periferia de una organización: el exceso de centralización supone «anemia en las extremidades, apoplejía en el centro».

Un estudio de esta tendencia descentralizadora es el ensayo debido al profesor Truman, que revisa las principales razones favorables de la descentralización administrativa en el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, no soslayando los obstáculos contrarios. Si bien una parte del estudio se aplica únicamente al Gobierno federal de Estados Unidos, la mayoría de los factores examinados son de importancia general en la organización.

3. Personal. Valores en conflicto y tendencias emergentes

Los comentarios sobre la historia del personal en los Estados Unidos establecen habitualmente una distinción entre una primera fase designada como «cruzada en favor del principio del mérito» y una fase posterior designada como «una transición desde conceptos de ¡policía! negativos a positivos conceptos ¡directivos! Ambas se fundieron más tarde, ideológica y profesionalmente, resultando de ello aciertos y anomalías. En la actualidad se observa una tendencia a prescindir de las ideas primitivas y los «progre-

sistas» en materia de «administración de personal» creen que las actitudes y técnicas pasadas de moda constituyen un serio obstáculo para lograr una buena administración de personal moderno en el Gobierno. Pero al mismo tiempo la cruzada en favor del principio del mérito no ha sido aún vencida por completo. Desde luego, la designación política a cargos en que «no se hace política» se halla todavía en práctica en importantes esferas del Gobierno, tanto federal como estatal y local, a pesar de tres cuartos de siglo de esfuerzos para acabar con ello.

3.1 EN DEFENSA DEL PATRONAZGO: WILLIAM TURN

La defensa del sistema de patronazgo aquí incluida está llena de ideas dignas de mucha más seria atención que la que habitualmente se les concede. El paso de las pruebas y la opinión de los expertos están enérgicamente contra el sistema de los despojos; pero la persistencia del nombramiento político en una extensa zona después de tres generaciones de reformas, ¿no indicará que los reformadores no tuvieron en cuenta todos los hechos?

Ciertamente, las cuestiones que esto implica llegan al corazón del sistema constitucional norteamericano. ¿Es necesario el patronazgo para compensar las «deficiencias» de la separación de poderes, la división en tres ramas del Gobierno?; ¿podrían los partidos—generalmente reconocidos como esenciales para la democracia—subsistir en Norteamérica sin el patronazgo?; ¿resultarían tales partidos, como alguien alega en contrario, realmente robustecidos por la completa eliminación del patronazgo, lo

cual les permitiría cumplir su misión de presentar ideas y soluciones al no distraerse con nimiedades?

En realidad, la obra de Turn es una defensa del patronazgo como un principio productivo tanto de democracia como de eficiencia.

3.2 VOLVAMOS AL SISTEMA DE LOS DESPOJOS: JOHN FISCHER

No constituye este ensayo una seria proposición para volver al sistema de patronazgo, sino una enérgica inventiva contra la manera como es administrado el servicio civil por el Gobierno federal, y un requerimiento para que mejore. Revela la mala disposición del servicio civil para atender a intereses personales y una solicitud en pro de una disposición más positiva por parte de la Administración.

El vivo relato de Fischer (siete años de experiencia como empleado federal) centra el asunto en el conflicto entre nuevos y viejos valores, procedimientos, personajes e instituciones. Hay un retraso institucional y cultural. Cuando todavía no se ha llegado a una terminación afortunada en la batalla por la reforma del servicio civil, las personas especializadas en el estudio, así como las prácticas en el campo del personal, deben mientras tanto procurar adaptar el mecanismo del trabajo personal «positivo» al nuevo medio gubernamental en un momento en que se produce un cambio social y técnico con una aceleración cada vez mayor. Y el medio gubernamental parece con frecuencia y en muchos aspectos inadaptable. Lo que es fácil y claro en los negocios privados parece imposible de aceptar en el Gobierno al menos en breve plazo.

3.3 EL SERVICIO PÚBLICO DEL FUTURO: L. D. WHITE

La predicción expuesta en este ensayo acerca de «la forma de las cosas que vendrán» puede ahora compararse con la forma en que se procede actualmente. ¿Continuarán así las cosas? Se pregunta: ¿en qué medida, si es que en alguna, es el ensayo del profesor White una manifestación de lo que él desea que ocurra, más que una simple predicción?

El ensayo es rico en contenido y algunos de sus párrafos podrían ser —y en realidad lo son— temas suficientes para llenar volúmenes. Pero dos materias merecen señalarse por requerir especial atención.

Una de ellas es el papel que corresponde a un abogado en la Administración. Por añeja tradición goza el abogado de gran prestigio en la Administración pública de Norteamérica, y muchas veces ocupa una posición de elevada autoridad administrativa. ¿Debería reducirse la importancia de este papel que el abogado representa en la Administración? ¿Por qué?

La otra materia es la condición jurídica y la función de los sindicatos del servicio civil. ¿Es incompatible la unificación del servicio del Gobierno con su profesionalización? ¿Por qué principios puede determinarse el derecho a la huelga por parte de un sindicato del servicio civil?

3.4 UN ESCÁNDALO EN UTOPIA: HERBERT EMMERICH

Puede sostenerse que nuestra sociedad ha avanzado un largo camino en cuanto al respeto de los ciudadanos por el servicio público. Pero el problema de la lealtad sigue desgra-

ciadamente vigente. Y no sólo el de la lealtad ideológica, sino sobre todo la honestidad moral y la integridad jurídica. Este problema, lo mismo que el ideológico, ha sido una plaga para el servicio público a través de nuestra historia. E igual que el ideológico ha sido en los últimos tiempos también abultado e intensificado. Pero tanto en uno como en otro caso no es exagerado decir que el futuro de la democracia norteamericana dependerá en buena medida de su solución satisfactoria.

4. Enseñanza y reclutamiento

Una burocracia tiende a reflejar la sociedad de que forma parte y a la que maneja. Un observador cuidadoso puede ver la moral y el modo de ser de una sociedad, sus clases y la estructura de sus familias, sus sistemas económico y docente, en el espejo de su servicio civil.

Casi todas las profesiones, ocupaciones y especializaciones características de la sociedad moderna están representadas en el servicio civil de un Estado moderno. El problema de la «enseñanza para el servicio público» puede decirse, pues, que es la medida del ancho de la sociedad en el sentido de que ningún servicio público puede elevarse por encima de su base docente. Por otra parte, en una sociedad que sea predominantemente «empresa privada», la instrucción tiene muchos otros aspectos, intereses y objetivos que la preparación de personas para los empleos públicos.

En los últimos años, juntamente con el resurgimiento de la Administración pública como un campo separado de estudio, se plantea la cues-

tión de si es posible y conveniente preparar a personas para el servicio público como tal. Y reconociendo que hay una extensa zona en que se entrelazan las ocupaciones y enseñanza públicas y privadas, ¿existe en todo caso una función separada, específicamente gubernamental o administrativa?

De ser así, ¿en qué sentido y precisamente de qué manera pueden instruirse las personas, antes de actuar, para que desempeñen bien sus funciones?

No pocas discusiones se han suscitado alrededor de estas cuestiones. Las cuestiones mismas son sumamente complejas, y la zona de confusión es cuando menos tan extensa como la de las controversias. Una relación de algunas de las cuestiones más importantes indica las posibilidades existentes tanto para la confusión como para la controversia. Si existe en la alta administración una función sintetizadora o «generalizadora», como contraría a la especialización típica de la empresa en gran escala, ¿en qué consiste?

4.1 ¿NOS PREPARAREMOS PARA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?: ROBERT MUTHCHINS

Es imposible—dice—para un colegio preparar a los hombres directa y específicamente para la vida pública. Esto es en parte resultado de la índole de la vida pública y en parte el resultado de la índole de un colegio o centro de enseñanza superior. La vida pública supone actuación adaptada a situaciones concretas inmediatas. Es imposible aprender a producirse para resolver situaciones concretas inmediatas, si no es enfrentándose a ellas. Para conseguir un verdadero éxito en la

enseñanza de la Administración pública sería necesario tener a los profesores actuando en el servicio público y a los alumnos aprendiendo como ayudantes suyos.

4.2 LAS ESCUELAS PUEDEN HACER MUCHO: WILLIAM E. MOSHER

Resulta contrario a la lógica y la experiencia suponer que un administrador no será un actor de más éxito en la escena administrativa si cuenta con un vasto fondo de conocimientos en cuanto a procedimientos y un buen criterio con respecto a la forma de aplicarlos. Nadie sostiene que puedan obtenerse administradores plenamente maduros y formados en el patio de un colegio, como tampoco se obtienen médicos o ingenieros. Los estudiantes de medicina dedican sus dos primeros años y parte de los dos últimos a aprender su ciencia, y los ingenieros, generalmente, un período todavía más largo. En ambos casos se exige un tiempo de internado y aprendizaje antes de que se autorice el ejercicio a los graduados en esas profesiones. Si se reconoce esa misma necesidad por lo que respecta a los futuros administradores y se les proporciona ocasión propicia para un internado y un aprendizaje para que puedan conocer los procedimientos administrativos, podremos confiar en que rápidamente se han de apreciar grandes progresos en uno de los más descuidados campos de la actuación gubernamental.

4.3 ¿EXISTE UNA CLASE ADMINISTRATIVA NORTEAMERICANA?

La expresión «clase administrativa» se refiere a un pequeño grupo de servidores civiles permanentes, deno-

minados así en la cúspide del servicio civil británico. Para los estudiantes de la administración pública norteamericana, la clase administrativa británica ha constituido siempre un interesante espectáculo, un objeto de frecuente estudio y muchas veces de envidiosa comparación. En un sistema gubernamental y administrativo muy parecido al norteamericano, la instrucción, el reclutamiento y la manera de actuar de la clase administrativa británica difiere considerablemente de la práctica norteamericana para proveer los altos cargos administrativos. En los Estados Unidos, los miembros del servicio público se reclutan casi exclusivamente entre los graduados altamente capaces de las universidades.

Egger estudia la experiencia británica a la luz de las instituciones y necesidades norteamericanas, a fin de determinar en qué es buena y adaptable la idea de la «clase administrativa» y en qué es mala e impracticable.

5. Clasificación

El tradicional y quizá todavía más generalizado principio de clasificación de los miembros de una organización formal es el del «rango personal». De acuerdo con este principio, el rango o título de un individuo le da el derecho a paga, prestigio y a los gajes correspondientes a su rango o título, y lleva consigo una serie de derechos, sea cual fuere el papel que pueda desempeñar en la Administración en un momento determinado. Este principio es, desde luego, el que impera en la organización militar, y es también el principio imperante para la clasificación de los miembros

en la mayor parte de las burocracias gubernamentales de otros países.

En contraste con ello, la posición-clasificación da importancia al empleo concreto desempeñado en un momento determinado más que al rango o título de quien lo desempeñe.

La posición-clasificación, aunque históricamente hablando sea un principio nuevo, «barrió» en América durante la pasada generación tanto en la esfera de los negocios privados como en la Administración pública. Prepararon el camino para su desenvolvimiento las corrientes y los sentimientos igualitarios de un país fronterizo que infundieron en los norteamericanos la hostilidad contra las secuelas inherentes a la condición y al título. Contrariamente a esto, hicieron hincapié en que ha de haber «igual paga por igual trabajo». Modo de sentir que, comprensiblemente, ganó popularidad en la Administración tanto pública como privada. En el aspecto positivo, el movimiento de Dirección Científica, con sus estudios de tiempo y movimiento, sus análisis de empleos y su intenso y minucioso estudio general de las operaciones realizadas en las organizaciones, ha aportado la mayor parte de los conceptos y de las técnicas de mayor significación de la posición-clasificación, que expone Ismar Baruch en su ensayo «Aspectos básicos de la posición-clasificación».

6. Dirección administrativa

6.1 EL JEFE EJECUTIVO: LENT D. UPSOM

Cierta proclividad matiza lo que se dice en estas cartas del malogrado Upsom acerca de la tendencia a rebajar el papel del «hombre cumbre». En algunos sectores se fija menos

que antes la atención en las facultades legales y condición formal y más en los métodos de trabajo, en los aspectos no coercitivos del cargo, en la influencia más que en el poder. Pero por otra parte, una persistente tendencia debida al crecimiento de la Administración pública ha servido de argumento para sostener que la responsabilidad de una democracia puede mejor—quizá únicamente—lograrse si se reúnen sólidos poderes con plena y formal responsabilidad en un elemento ejecutivo al que pueda exigir cuentas el pueblo.

6.2 NOTAS SOBRE EL JEFE EJECUTIVO; SU PAPEL Y SUS MÉTODOS: DONALD C. STONE

No es fácil que el ejecutivo salga airoso si trata su organización como algo en que pueda mandar como en cosa propia; pero no estará ciertamente en desventaja si se hace cargo del papel de verdadero jefe.

El hecho de que sea el depositario de la autoridad formal en su organización es un poderoso elemento para que desenvuelva su posición titular en una verdadera fuerza y poder. Además, le corresponde determinar a él en todo caso cuáles son las cuestiones que desea que se sometan a su decisión. Aun cuando no pueda decidir gran cosa en su organización, hablando en sentido cuantitativo, su elección acerca de cuáles son los asuntos que haya de resolver, determinará la manera cómo su organización resuelva sus dificultades de importancia.

7. Moral y jefatura o dirección

La moral y la jefatura o dirección fueron primeramente conceptos de interés para la administración de ne-

gocios, por lo que en ella han tenido, hablando en términos generales, su más fructífero desarrollo.

Estos conceptos han generado una muy copiosa literatura en el campo de dicha administración de negocios que, aunque no se limita a examinar los conceptos de moralidad y jefatura o dirección, enfoca esta zona de interés. Este conjunto de literatura puede mejor indicarse con la expresión de «sociología industrial», aunque también podría aplicársele la de «psicología industrial». La primera es quizá esencialmente una extensión y afinamiento del movimiento de administración científica, en el que se concentra la atención en el elemento humano de la administración, en el espíritu de averiguación que va asociado al nombre de Frederick W. Taylor. Pero este movimiento debe no poco a las esferas de la psicología y la sociología, que lo han dotado de conceptos, instrumentos de análisis y personal competente.

7.1 EL RETROCESO HACIA LA SALUBRIDAD: F. J. ROETHLISBERGER

El estudio no es más que una relación de experimentos relativos a la moral, los llamados «estudios Hawthorne» realizados durante un período de dieciséis años en la fábrica de Hawthorne de la Western Electric Company; muchos de los adelantos de la sociología industrial tienen en ellos su centro. Paradójicamente, aunque el resultado de los estudios se refiera a la moral, en un principio se enfocaron hacia la eficiencia productiva.

Los estudios sobre sociología industrial, así como sobre administración de negocios en general, son de considerable importancia para todo estudiante de Administración pública. No

obstante, las diferencias entre Administración pública y privada deben tenerse siempre en mente al leer este ensayo.

Nuestro progreso técnico en los últimos cien años ha sido enorme. Sin embargo, nuestros métodos para manejar hombres son todavía arcaicos. Si ha de sobrevivir esta civilización, habremos de adquirir una nueva comprensión de las motivaciones y la conducta humanas en las organizaciones de negocios; una comprensión que pueda aplicarse a la práctica con sencillez, pero con eficacia. Las investigaciones de la Western Electric han aportado un primer paso en esta dirección.

7.2 LA CONDICIÓN DE JEFE EN UNA SOCIEDAD MODERNA: T. N. WHITEHEAD

El dirigente ejecutivo moderno se halla, desde luego, en una situación efectivamente difícil. En primer lugar, no dirige físicamente a su material humano, sino que simplemente lo organiza. El moderno «jefe» ya no es un miembro de su grupo trabajando por su parte y compartiendo las vidas cotidianas de sus compañeros.

En segundo lugar, de esto se deduce que la organización social del grupo no está orientada primordialmente hacia su jefe ejecutivo, sino hacia algún dirigente informal de su elección, uno de ellos mismos. Pues todo grupo tiene su dirigente o un círculo de jefes, es decir, una aristocracia en miniatura. Así, tanto si se da cuenta de ello como si no, el jefe ejecutivo está en peligro de dirigir una sociedad formada desde fuera; una sociedad que comprende mecanismos de defensa y sentimientos de antagonismo, si su vida social

parece hallarse en peligro de interrupción.

En tercer lugar, el jefe ejecutivo es él mismo un ser social y sus actitudes generales están orientadas por su sociedad, pero su sociedad no es el grupo que está dirigiendo, y su actitud no está moldeada por los integrantes del mismo.

En cuarto lugar, el mando que el jefe ejecutivo ejerce sobre su grupo no tiene relación explícita con la vida social de los integrantes del mismo: Su finalidad es simplemente organizar sus actividades con la mira puesta únicamente en su eficiencia técnica, y con la intención de preparar e introducir mejores procedimientos lo más pronto posible.

8. Eficacia y responsabilidad

8.1 INDOLE Y MEDICIÓN DE LA EFICIENCIA

Desde los días de Woodrow Wilson hasta los presentes, la mayor parte de los escritores sobre Administración han considerado el logro de la eficiencia como el objetivo control de su disciplina. Por ello dice Luther Gulick: «En la ciencia de la Administración, pública o privada, el «bien» básico es la eficiencia. El objetivo fundamental de la ciencia de la Administración es la realización del trabajo emprendido con el menor gasto de mano de obra y de materiales. La eficiencia es, pues, el axioma número uno en la escala de valores de la Administración».

Este punto de vista ha sido justificado y defendido en una teoría de política general que sostiene que toda actividad gubernamental puede dividirse en dos partes: decisión y ejecución; primero se decide lo que hay

que hacer, y después se ejecutan las decisiones. La primera parte de eso es «política», la segunda, administración.

Esta visión general de los métodos, significación y selecciones del estudio administrativo ha tenido una general aceptación. Pero durante los dos últimos decenios, aquellas ideas que en un tiempo fueron firmemente sostenidas, se han ido modificando y abandonando. Así como la idea de eficiencia continúa, para la mayor parte de los especialistas, constituyendo el centro de los estudios administrativos y la meta, o medida del logro, han surgido no pocas dudas acerca de lo que sea exactamente la eficiencia y acerca de cómo pueda medirse en los asuntos humanos.

8.1.1 *El criterio de eficiencia:*

Herbert A. Simon

Es una ratificación de la «tradicción clásica» en Administración pública, ya que el profesor Simon presenta con moderno ropaje muchas de las nociones esenciales relativas a la ciencia, la eficiencia, y la separación entre política y Administración enunciadas con anterioridad por hombres tan eminentes como W. Wilson, F. Goodnow, Charles A. Beard y F. W. Willoughby.

Los escritos de Simon, de un carácter crítico constructivo, se caracterizan por su argumentación precisa, lógica, casi matemática, basada en premisas filosóficas. Ha perfeccionado la teoría clásica al eliminar errores e inconsistencias que la debilitan, e impulsó al desarrollo lógico de sus ideas esenciales. Así, reconoce como error lo que muchos autores clásicos sostenían: que la política puede separarse de la Administración en el sentido de que cada una es llevada a

cabo, o debería efectuarse, en un Gobierno debidamente organizado, por distintos órganos del mismo. Pero sostiene de forma convincente que no existe una clara distinción entre cuestiones de fondo y cuestiones de hecho, aunque ambos tipos de juicios emanen de cada una de las ramas y órganos del Gobierno.

La idea de eficiencia mantenida por Simon es la de que ésta constituye un «común denominador del fondo». Idea que defiende con una explicación de las relaciones entre la eficiencia y la economía, calculadas en dinero. Se encuentra también una revisión de las críticas recientemente formuladas de la eficiencia como meta o base de las decisiones administrativas, y un intento por demostrar la inadmisibilidad de esas críticas contra un acertado concepto de la eficiencia.

8.1.2 *La relatividad de la eficiencia.* *Paul H. Appleby*

Fiel a la corriente tendencia observada en muchas personas dedicadas al estudio de la Administración, Appleby hace hincapié en la «relatividad» de la eficiencia. No existe una diferencia absoluta, universal e intrínseca ni entre la dirección administrativa pública y la privada, ni entre la de una empresa de negocios grande y otra pequeña que pueda servir como orientación segura para determinar si una función debe o no estar confiada al Gobierno.

Además, aun cuando hubiera de creerse que el Gobierno es más eficiente que otras formas de empresa, hay otros valores distintos del valor de la eficiencia, y que hemos de tener en cuenta. Puede que nuestros descendientes abracen el socialismo

en una u otra forma; hagan lo que hagan, puede afirmarse con certeza que insistirán en que su sociedad fuere y proteja por medios nuevos y especiales, valores más importantes que la nueva eficiencia. El Gobierno, pues, en realidad, ha de medirse no por normas de beneficio monetario o eficiencia mecánica, sino de acuerdo con su capacidad para hacer frente a pruebas «políticas» de obediencia y aceptación por el pueblo.

8.2 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN UNA DEMOCRACIA

8.2.1 *La responsabilidad de la Administración pública:* *John M. Gaus*

Los problemas de responsabilidad en la Administración pública, si se ahonda en su aspecto teórico, conducen a uno de primera categoría: el eterno problema de la teoría política. Plantean cuestiones tales como la del origen de la autoridad política y la de qué es lo que legitima el poder político. Inducen a examinar la naturaleza de la justicia, los derechos individuales y el bienestar público, y la ulterior consideración de quién tiene derecho y competencia para hacer tales determinaciones. Inducen a reflexión sobre las implicaciones de las estructuras sociales, de los sistemas económicos y de las doctrinas religiosas.

Ahondados en otro sentido, los problemas de responsabilidad pasan a ser lo que podría denominarse problemas de mecánica social.

Proporciona este ensayo una perspectiva histórica y teórica acerca de los problemas de responsabilidad en el moderno Estado democrático.

8.2.2 *Medición de la responsabilidad administrativa:*

Arthur A. Maass

y Laurence I. Radway

La exposición razonada y los métodos para lograr responsabilidad en la Administración en el moderno Estado democrático son diversos y, hasta cierto punto, confusos y contradictorios. Responsabilidad ante el pueblo en general, frente al pueblo organizado en «grupos de intereses», frente al cuerpo legislativo, al jefe ejecutivo, a los partidos políticos, al espíritu profesional y normas éticas, y ante los tribunales; todas estas responsabilidades forman parte del sistema político norteamericano tal como funciona en la actualidad. Este ensayo, advirtiendo su diversidad y

contraposición, trata de establecer criterios de responsabilidad y examina los valores relativos de los varios tipos de responsabilidad. Los criterios aludidos no se formulan *in vacuo*: se basan en ciertos puntos de vista o predisposiciones que es necesario explicar. Necesariamente esas predisposiciones están vaciadas en términos normativos, pero se consideran como instrumentos para la tarea, no como dogmas perdurables. El análisis especialmente se refiere a la organización federal en gran escala en el contexto de la sociedad norteamericana contemporánea; y este contexto está tomado para incluir tanto el Gobierno constitucional en su forma presidencial como la ideología democrática que prevalece en la actualidad.—PABLO GONZÁLEZ MARIÑAS.

