

# ADMINISTRACION CLASICA Y ADMINISTRACION MODERNA DE LAS PRESTACIONES PUBLICAS \*

35.04:65.01:338.98

Por ERNEST A. KERN

*Sumario:* 1. Introducción.—2. La Administración pública ante el fenómeno técnico.—3. Las bases técnicas de la Administración de prestaciones.—4. Introducción de métodos analíticos: análisis de los problemas y de los sistemas.—5. El papel de la informática.—6. Conclusión.

## 1. Introducción

**L**A intención de este trabajo es desarrollar algunos de los elementos básicos que posibilitan el funcionamiento de la Administración moderna. El tema es, evidentemente, amplio e importante y, por desgracia, bastante complicado.

A sabiendas de las reservas que los administradores prácticos tienen respecto de toda doctrina filosófica, es preciso iniciar la exposición con un cierto basamento teórico, ya que no parece posible comprender las grandes transformaciones de la Administración Pública sin tener presentes los profundos cambios sufridos contemporáneamente.

¿Existen, hoy en día, signos o elementos que pueden servir de base de la filosofía de la gestión y deben por ello consagrarse algunas líneas al proceso de transformación que sufre la sociedad actual?

---

\* Conferencia pronunciada el día 10 de marzo de 1969 en la ENAP, dentro del programa de asistencia técnica existente entre la OCDE y la Escuela Nacional de Administración Pública.

Los gráficos han sido realizados por el propio autor.

Hace diez mil años se produjo simultáneamente en Europa, Asia y el Medio Oriente, un acontecimiento que marca una etapa importante en el terreno de la cultura: el hombre abandona la recolección ocasional y la caza por la agricultura. Aparece un pequeño «planning»: los hombres no se limitan a recoger tan sólo los productos surgidos naturalmente, sino que empiezan a imponerse a la Naturaleza. En todos los continentes se manifiesta por igual la aparición de este *periodo agrícola*, que constituye la base de toda civilización. Siendo este hecho generalmente conocido, es preciso pasar al estudio de un segundo acontecimiento, que marca el fin del periodo económico fundado sobre la Agricultura.

El fin del periodo coincide con la aparición de un cierto número de inventos. Un signo de la nueva era es la construcción, por James Watt, de la primera máquina de vapor en 1779. Es curioso resaltar el hecho de que la aparición de estas técnicas nuevas coincide temporalmente con la Revolución francesa.

En la Europa Central puede establecerse un claro paralelo entre el fin del gran periodo agrícola, caracterizado por estructuras estables y jerarquías muy definidas, y la introducción de nuevas técnicas, que ponen en manos del hombre una gran cantidad de poder mecánico y técnico. Puede decirse, concluyendo, que este desarrollo industrial es el símbolo de la *primera revolución técnica*. La nueva etapa tuvo, inmediatamente, repercusiones en el plano social. Es evidente la relación entre las transformaciones técnicas y sociales y las consecuencias de la Revolución francesa en la emancipación de América del Sur. Para comprender la situación se obtiene una visión clara, examinando hoy, ciento cincuenta años después, este mismo periodo.

Se ha sostenido frecuentemente en los trabajos de diferentes especialistas europeos y americanos que este periodo de industrialización del mundo moderno, iniciado con la máquina de vapor, finaliza en el momento en que se desarrollan los métodos cibernéticos, atómicos y de investigación espacial; es decir, en el momento en que las técnicas sufren una ampliación no sólo cuantitativa, sino, principalmente, cualitativa.

Algunos autores sostienen que el principio de la segunda revolución técnica está señalado por la utilización de la energía atómica aunque, en mi opinión, se inicia con el desarrollo de la cibernética moderna, sistema que permite al hombre multiplicar sus esfuerzos y sus posibilidades intelectuales por medio de ordenadores, de «máquinas de pensar». A mi juicio, este es el principio formal de la *segunda revolución técnica*. Su origen está ligado a Norbert Wiener, que dio, en 1943, el primer paso científico y sistemático en este terreno con la publicación de su libro *Cybernetics*.

Así, en forma simplificadora, puede advertirse una evolución que, iniciada con la etapa agrícola, sufre una gran modificación por la aplicación de la máquina de vapor que altera los ritmos de producción y distribución al permitir la aparición de nuevas técnicas. Hoy nos encontramos en un momento comparable al iniciarse el desarrollo de la cibernética que exigirá un nuevo enfoque mental en la discusión de los problemas y en el propio sistema de trabajo.

## 2. La Administración pública ante el fenómeno técnico

En el campo de la Administración es preciso hacerse a la idea de que la segunda revolución industrial arrastrará consigo un número incalculable de repercusiones. Prueba evidente de ello es la postura de quienes si no ven claramente los hechos, si conocen los métodos para aislarlos nitidamente. El credo de la estructura y de la Administración moderna considera que, hoy por hoy, los temas decisivos no son los hechos, sino los métodos.

En cualquier caso algunos datos pueden ilustrar la idea básica esbozada anteriormente: en efecto, el 68 por 100 de la población de la Europa Central vivía, en 1850, de la agricultura, mientras el 32 por 100 restante se repartía entre comercio, industria y artesanado. En 1968 la situación presenta las siguientes cifras: 9,1 por 100 dependiente de la agricultura y 90,9 por 100 viviendo de la industria y los servicios. En Francia la situación no es tan evidente, ya que, si bien en 1850 el 62 por 100 de la población vivía de la agricultura, hoy en día la población agrícola es del orden del 28 por 100. Esta realidad plantea tensiones entre Francia y Alemania Federal en el marco del Mercado Común, respecto del problema de las subvenciones agrícolas. Siendo los beneficios realizados en el sector agrícola sensiblemente inferiores a los del sector industrial, los distintos países europeos se encuentran en la obligación de subvencionar (sea en los precios o en la cantidad) a sus respectivos sectores agrícolas. Francia, con un porcentaje relativamente elevado de población agrícola (28 por 100); recibe subvenciones bastante importantes de Alemania Federal, más industrializada y cuya población dependiente del sector primario apenas representa el 9 por 100 del total. El Plan Mansholt, por otra parte, replantea la cuestión de las subvenciones agrícolas en el Mercado Común.

Parece, pues, evidente que la tesis planteada se ajusta a la realidad y que el desarrollo de las dos revoluciones técnicas han colocado a la industria en el primer puesto de las economías nacionales modernas. Una breve mirada a la situación británica afirma las ideas,

básicas supuestas hasta el momento. Gran Bretaña sólo tiene un 2,5 por 100 de la población viviendo de la agricultura, lo que, en principio, la convierte en la estructura económica más productiva de Europa. Además el sector primario está perfectamente mecanizado y racionalizado. Sin embargo, la economía británica tiene muchas más dificultades que la de la República Federal Alemana, cuyo porcentaje de población agrícola es del 9 por 100. Estas dificultades, no obstante, desbordan el marco de este trabajo y no van a considerarse, aunque debe señalarse que no han sido producidas por la incidencia del sector industrial sobre el agrícola. Un hecho es evidente: desde hace aproximadamente un siglo la evolución económica ha sido idéntica en la casi totalidad de los estados modernos.

Sobre estas ideas básicas pueden exponerse dos tesis principales:

- Al formar la Administración pública parte «integrante» de la estructura social y económica de un Estado, es absolutamente necesario, y obligatorio, que su desarrollo siga la evolución de esta estructura.
- La Administración pública, como parte integrante de la estructura socioeconómica, participa del destino común. Así, pues, la evolución reflejada en los datos anteriormente aportados debe reencontrarse en la «realidad administrativa».

Llegados a este punto puede efectuarse una rápida demostración para determinar en qué medida la comparación entre las realidades económicas, sociales y administrativas y los métodos y estructuras de la Administración pueden proporcionar un número de elementos suficientes que permitan conocer la orientación que ha de seguir la Administración pública.

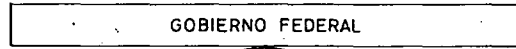
Siendo las mismas las fuerzas que transforman las realidades económicas y sociales y las que trazan las grandes perspectivas del desarrollo de la Administración, se puede plantear la cuestión de si el conocimiento de determinados elementos básicos del sector económico-social y de la dirección que va tomando la segunda revolución técnica permiten extraer conclusiones sobre las perspectivas de desarrollo de la Administración del mañana.

El interés por la evolución de la Administración del futuro exige hacer previsiones a largo plazo, adoptar una estrategia específica con la idea de que, en la base de esta evolución, se encuentran las influencias que determinarán la futura orientación de la Administración pública.

En este punto de la exposición debe diferenciarse la Administración clásica y la moderna. La contestación a las preguntas ¿cuáles

**ADMINISTRACION CLASICA O CONVENCIONAL**  
(Estructura tipo: República Federal Alemana)

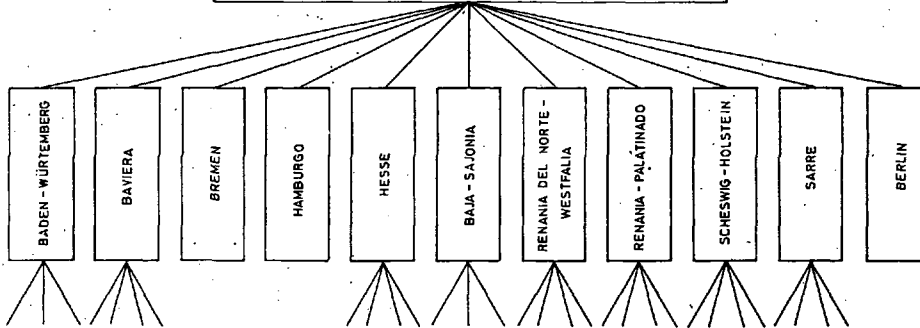
Administración



Federación (Bund)

de:

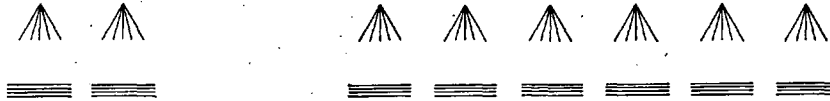
Estado



Países (Länder): 11

Departamentos  
(Regierungsbezirke): 70

Administración  
Local



Cantones (Kreise): 330

Municipios  
(Gemeinde): 26.000

son los elementos básicos y la estructura de la Administración tradicional? y ¿cuáles son las técnicas y los procedimientos clásicos de la Administración? definirán con claridad la imagen.

Para conocer la estructura administrativa clásica puede utilizarse el ejemplo de la República Federal Alemana compuesta por once Länder (o regiones) independientes, 70 departamentos (Regierungsbezirke o agrupación de distritos), 330 cantones (Kreis o asociación de municipios; órgano intermedio entre el distrito o bezirké y el municipio) y 26.000 municipios (gemeinde o comunas). El funcionamiento está, básicamente, informado por el principio jerárquico. Por ejemplo el Ministerio de Hacienda, escalonadamente, hace entrar en juego a los inspectores de impuestos y las oficinas de recaudación, situándose los contribuyentes en la base de la pirámide. Este *modus operandi* es, evidentemente, el resultado de una concepción jurídica: la inspección funciona sobre la base de las leyes fiscales; las oficinas de recaudación actúan según directrices contenidas en ordenanzas, decretos e instrucciones, todas ellas imbuidas del mismo espíritu legalista en la aplicación de una normativa formal.

En cuanto a los medios de la Administración clásica son, fundamentalmente, las instrucciones de los servicios centrales a los órganos periféricos y los informes de los órganos subordinados a los centrales. Así, pues, la Administración clásica trabaja con ayuda de dos medios: la gestión por instrucciones y la toma de datos y conocimiento de hechos a través del mecanismo de los informes.

### 3. Las bases técnicas de la Administración de prestaciones

Por su parte, la Administración moderna cuya actividad es, en gran parte, creadora no puede actuar por la sola vía jerárquica y la escueta aplicación legal. La Constitución y las leyes proporcionan una base mínima de colaboración y aceptación generales pero resultan insuficientes para llevar a cabo los fines y las directrices de la Administración moderna. Si se desea construir un barrio nuevo en una ciudad hace falta algo más que aplicar la Ley.

En la base de la Administración moderna se encuentran siempre tres elementos integrados en un sistema. Son el análisis de la situación inicial, las medidas y disposiciones a aplicar y, finalmente, los objetivos a cubrir. Por tanto, el proceso de la actividad del administrador se inicia siempre por el análisis de la base de partida para, tras distinguir claramente los fines y sus consecuencias, seleccionar y aplicar las medidas que conducirán, finalmente, al logro de los objetivos.

Con esta esquemática idea de la Administración moderna puede pasarse a resaltar las dos claves sobre las que reposa.

En el nivel más elevado de la política nacional se encuentra la orientación prospectiva de futuro y, en el terreno de la acción, el sistema de planificación de programas interdependientes, en el caso en que sea preciso realizar acciones múltiples. Este sistema de gestión, denominado «management by objectives» por la literatura especializada norteamericana, es el que utiliza actualmente la Administración moderna. En esquema, la aplicación del sistema de dirección por objetivos consiste en la puesta en marcha de los tres elementos anteriormente citados, debiendo destacarse el hecho de que, junto a esta nueva técnica, la Administración moderna sigue estimando el enfoque normativo de los problemas.

Podría realizarse, en este momento, una comparación entre los dos sistemas, clásico y moderno, del actuar administrativo. En esquema puede definirse el sistema clásico por su estructura estática, el funcionamiento vertical y jerárquico, la gestión represiva. Todas las actuaciones se desarrollan de acuerdo con un sistema jurídico integral. Pieza clave es el control jurídico que exige la sumisión a los tribunales administrativos en los casos de comisión de faltas.

Por su parte, la Administración moderna conserva, por supuesto, buena parte de las técnicas de gestión clásicas, aunque la introducción de la dirección por objetivos permite descubrir una nueva estructura, móvil y dinámica, orientada al futuro, y caracterizada por la introducción del control por coste y rendimientos.

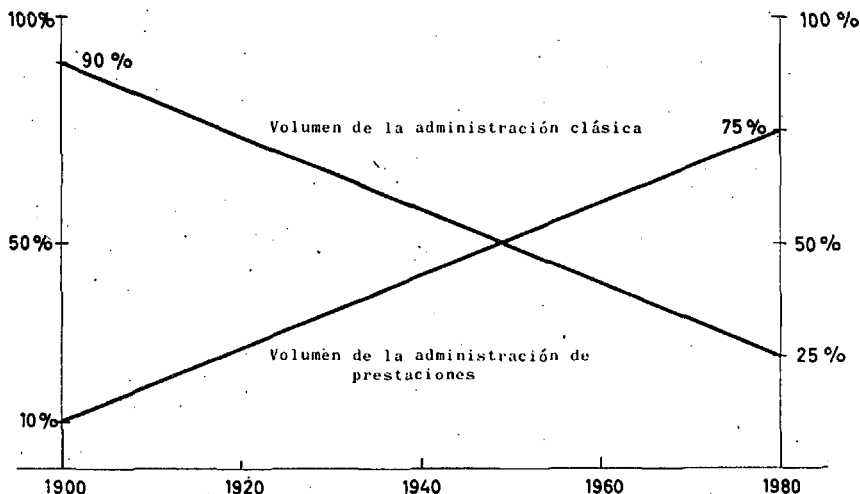
Precisamente aquí es donde reside la mayor contradicción entre los dos sistemas, ya que la utilización de la dirección por objetivos se opone a un control vertical. Los objetivos no pueden controlarse por aplicación de las normas legales, sino a través del control por costes y rendimientos. Así la Nueva Administración se acerca a los métodos que presiden la actuación de la gestión empresarial privada. Se introduce profundamente el criterio de gestión económica en la actividad estatal al intentar realizar un máximo de objetivos con unos medios materiales y personales, siempre escasos.

La evolución sufrida por las naciones de Europa Central es, verosímilmente, un ejemplo del auge adquirido por la Administración moderna en el siglo actual. Así, el volumen de la actividad administrativa de prestaciones (Correos, por ejemplo) representaba en 1900 tan sólo un 10 por 100 del total. A partir de esta fecha empieza a registrarse una disminución en términos relativos, del volumen de la administración clásica estimándose que, en 1990, representará un 25 por 100 del total, quedando en manos de la administración moderna de prestaciones el 75 por 100 restante.

CUADRO 1

**LA ADMINISTRACION CLASICA NO VA A DESAPARECER  
NI LA ADMINISTRACION MODERNA ABSORBERA LA TOTALIDAD  
DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA**

Esquema probable de desarrollo: Europa (Mercado Común)



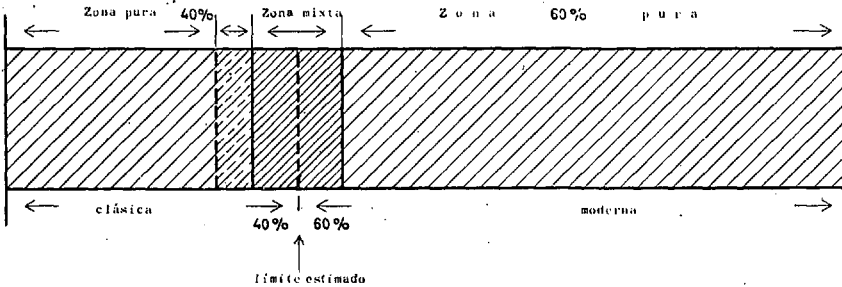
Sin embargo, se produce, al llegar a este punto, un problema de difícil resolución para los administradores prácticos. En efecto, parece insuperable la delimitación clara de estos porcentajes de la actividad administrativa. La razón es que existe, entre administración clásica y administración moderna, una zona mixta en la que se confunden. Junto a actividades perfectamente diferenciadas en su realización existen otras en las que ambas estructuras administrativas participan en diversas proporciones. Así, la construcción de un grupo escolar o de un hospital en cuyo momento inicial (período de construcción) participa esencialmente la administración de gestión en cuanto a inversiones, planificación, estudio de necesidades, etcétera, se refiere; ahora bien, una vez terminada la obra, es la administración clásica quien toma el relevo en todo lo referente al *status* de los empleados, gestión económica, etc.



CUADRO 2

**LA DELIMITACION FUNCIONAL ENTRE LOS DOS SISTEMAS  
NO PRESENTA UNA LINEA RIGIDA DE SEPARACION**

Esquema de penetración: «status» en 1965 = 40:60



Por ello parece bastante útil incluir un catálogo de los principales temas y tareas de la Administración distinguiendo los habitualmente desempeñados por la Administración clásica y aquellos que son campo exclusivo de la administración de prestaciones o administración moderna.

**CATALOGO DE LOS PRINCIPALES TEMAS Y TAREAS**

Administración clásica	Administración de prestaciones
Administración General del territorio. Ministerios, Administración periférica. Organización, Personal, Hacienda. Seguridad Nacional, Fuerzas Armadas. Supervisión general industria y comercio. Sanidad nacional. Pesos y medidas. Administración laboral. Obras Públicas. Educación nacional	Economía Nacional. Balanza de pagos. Créditos públicos. Moneda y divisas. Sistema de subvenciones. Planificación (en diversos terrenos). Introducción del método «coste-rendimientos». Introducción de métodos analíticos. Informática. Administración de las prestaciones públicas.

De acuerdo con el cuadro, la Administración general, la territorial, los problemas de personal, seguridad social, fuerzas armadas, sanidad, obras públicas, educación, etc., quedan bajo el imperio de

las normas jurídicas, mientras que la actividad de la administración de gestión entiende de los temas relativos a economía nacional, moneda, inversiones, créditos públicos (de hecho, la gestión y orientación del crédito público es una de los instrumentos más importantes de la gestión por objetivos), subvenciones, etc. Precisamente el tema de las subvenciones y su orientación es una de las claves de la administración de prestaciones al enfrentarnos directamente con el problema de la planificación. No obstante, no podría decirse que sólo está presente la planificación en el terreno de las inversiones públicas, ya que, de hecho, las técnicas de planeamiento afectan igualmente al territorio, a la educación, a la investigación científica, etc.

Por otra parte, conviene subrayar las grandes dificultades que puede provocar la adopción del método «coste-rendimientos» en aquellos estados cuyo personal administrativo se ha reclutado preferentemente entre juristas. De hecho son pocos los funcionarios preparados para desarrollar un tipo de gestión activa, de dirección por objetivos. Pese a todas sus dificultades, el sistema de administración moderno depende de la formación de los ejecutivos y de su orientación hacia las nuevas técnicas, especialmente el método «coste-rendimientos», que constituye el principio económico fundamental de toda la nueva estructura administrativa.

#### **4. Introducción de métodos analíticos: análisis de los problemas y de los sistemas**

No se pueden formular objetivos sin analizar la situación de partida; sin este análisis no existe la administración moderna. El proceso se inicia con un conocimiento claro de la situación para pasar, seguidamente, a la determinación de los fines, que deben realizarse de la forma más económica que sea posible.

La introducción del método «coste-rendimientos» depende de la introducción de métodos analíticos, pues como ya se dijo anteriormente la Nueva Administración está más ligada a los métodos que a los hechos. Por ello su éxito está ligado a la medida en que los funcionarios aprehendan estas modernas técnicas, lo que actualiza el pensamiento expresado por Gastón Berger en la frase «La Administración moderna es un problema de educación permanente». Así, pues, el porvenir de la Administración está profundamente ligado a su capacidad de poner en práctica concepciones técnicas modernas. Ningún principio filosófico puede crear, por sí mismo, una Ad-

ministración moderna. Sólo se puede llegar a su implantación utilizando personas con ideas nuevas y capaces de aplicar métodos modernos. El principio anglosajón de la educación permanente, el «long life learning», debe considerarse como el Credo de la nueva Administración.

### 5. El papel de la informática

Si se desea hacer un análisis de base, conocer la situación real de un sector económico, etc., es preciso volverse hacia las cifras, los datos, las estadísticas. La situación de un nivel funcional o de una unidad administrativa debe reproducirse en el proceso de análisis, ya que éste debe tomar todos los detalles de la situación real. Se depende, pues, de un sistema de información y proceso de datos que la cibernética provee al suministrar medios que, hasta hoy, nadie había tenido la suerte de poseer. En el plano «cuantitativo» pueden recogerse los datos hasta el último elemento. No debe olvidarse, no obstante, que el administrador debe ser realista y no creer, ilusoriamente, que en un plazo de cuatro o cinco años todo el conjunto de temas relacionados con la información podrá basarse sobre el trabajo de los ordenadores.

Y esto, sencillamente, porque el ordenador no proporciona información sino en la medida en que ha sido programado para ello. Dejando de lado ejemplos de esta afirmación, conviene subrayar que las administraciones públicas, además, no tienen ordenadores a su disposición para realizar la mayor parte de sus trabajos. Por ello es preciso desarrollar métodos modernos de gestión que puedan aplicarse sin recurrir a las «computadoras». Así puede afirmarse que los principios de la dirección por objetivos son susceptibles de aplicación sin un equipo completo de máquinas electrónicas.

Por otra parte, no conviene olvidar que la introducción de ordenadores plantea muchos problemas; en algunos casos difícilmente superables. Uno de ellos es el del coste de modificación de los datos, siempre cambiantes, si se quiere tener una información permanentemente actualizada. De hecho los investigadores en el campo de las ciencias sociales han detectado la carestía del empleo de ordenadores hasta el punto de preparar a sus jóvenes ayudantes en métodos de trabajo que pueden realizarse, indiferentemente, con o sin ordenadores. Por supuesto, será mucho más rápido el trabajo apoyado por «computadoras», pero se puede afirmar que los modernos métodos de gestión no dependen, por entero de la aplicación de la cibernética.

## 6. Conclusión

En resumen, planificación, coste-rendimientos y aplicación de los métodos analíticos e informáticos son los nuevos sistemas de la Administración moderna en todos los países. Una de las necesidades más sentidas por las Administraciones Públicas es el funcionamiento, en cada país, de una organización que pueda centralizar la totalidad de los datos y de los problemas, las soluciones dadas a los mismos y los errores cometidos. En Gran Bretaña existe un Centro de Perfeccionamiento Administrativo muy avanzado en este terreno.

Resumiendo, podría decirse que, en el momento en que sea posible «cuantificar» los datos, pueden utilizarse ordenadores al igual que lo hacen los norteamericanos. Ahora bien, al no ser fácilmente cuantificable el futuro de la Administración, parece necesario conocer el empleo de los procedimientos de evaluación que han demostrado su utilidad.

A continuación se incluye un cuadro esquemático de los principales medios y procedimientos administrativos, excluyendo las cuestiones relativas al personal.

### CATALOGO DE LOS PRINCIPALES MEDIOS Y PROCEDIMIENTOS (Excluidas las cuestiones de personal)

Administración clásica	Administración de prestaciones
Legislación formal. Reglamentos. Instrucciones de aplicación. Decisiones por vía jerárquica. Informes. Medidas extraordinarias. (en casos excepcionales)	Técnica de la planificación. Análisis de base. Diagnósis de los problemas. Desarrollo de alternativas creadoras. Evaluación de las alternativas. Preparación de la ejecución. Táctica y estrategia de la ejecución. Realización. Supervisión y control. Informática (sistemas electrónicos). Investigación operativa. Psicología de la gestión.

Si un funcionario se encuentra ante una alternativa de elección entre fines y medios, deberá inclinarse siempre por la búsqueda de la solución óptima. Debe, pues, insistirse en la importancia de encontrar esta solución, así como de la supervisión y el control sobre la realización. Y esto porque, al adoptar unas medidas determinadas,

no se puede estar seguro de que alcanzarán sus objetivos. Cada una de las acciones de la Administración exige un control y, posteriormente, un análisis de los resultados del mismo. Puede afirmarse que la Administración moderna no puede trabajar sin un sistema de control permanente, estructurado de tal modo que las posibles desviaciones en los fines puedan, al conocerse las informaciones necesarias, ser corregidas automáticamente. Este es el sistema norteamericano conocido con el nombre de «feed-back».

Por supuesto, el papel que la informática puede desempeñar en este terreno de la corrección de errores es importante, pero, de hecho, el empleo óptimo de la investigación operativa es muy escaso, ya que exige poseer un sistema matemático integral que raramente está a disposición de las administraciones públicas contemporáneas.

La adopción de esta filosofía de la gestión es, pues, uno de los principales puntos de la transformación que debe sufrir la actividad administrativa moderna. Aún más, no sólo debe estar convencido el jefe de cada unidad, sino que sus ideas deberán ser compartidas por el personal ejecutivo, ya que, en otro caso, nunca se obtendrán resultados positivos.

Finalmente, es preciso afirmar que la Administración ideal es aquella que, sin ignorar los métodos clásicos, aplica las técnicas modernas. La experiencia demuestra que los funcionarios imbuidos del espíritu de gestión y dirección obtienen créditos suficientes, material apropiado y personal preparado para llevar a buen fin sus tareas.

