

BIBLIOGRAFIA

SINTESIS BIBLIOGRAFICA

INTRODUCCION AL «MANAGEMENT»

65.012.1

Resumen del libro del mismo título, de CARLOS PARAMÉS MONTENEGRO, publicado por la Escuela Nacional de Administración Pública, en la colección Estudios Administrativos. Madrid, 1972, 442 pp.

Introducción histórica. Conceptos básicos. Planteamientos doctrinales

I. DE LOS CLÁSICOS A LA EXTENSIÓN MUNDIAL. DE LOS ESTUDIOS Y PRÁCTICA DEL «MANAGEMENT»

La comprensión del significado e importancia actual del *management* exige un análisis de su evolución histórica, incluyendo en él la labor de aquellos hombres que, como dijo Ortega, se adelantaron a su generación, al dibujar en el horizonte mental los problemas venideros y, lo que todavía es más importante, al prestar herramientas lógicas para enfrentarse a ellos.

Dos son los nombres-clave en la historia del moderno *management*:

Taylor es conocido como padre de la dirección científica u organización científica del trabajo.

Fayol, por su parte, planteó el tema de las organizaciones desde la perspectiva de los dirigentes superiores y demostró que la teoría de la Administración podía aplicarse a todas las firmas organizadas de cooperación humana.

La difusión del pensamiento de estos autores se acelera, progresivamente, a partir del primer tercio de nuestro siglo, y los resultados son manifiestos: en el plano doctrinal, proliferan los estudios del *management*; en la esfera práctica se registra la presencia arrolladora del manager y managers en las organizaciones privadas y públicas, síntoma inequívoco de la

generalidad de las modernas técnicas de gestión.

II. EL «MANAGEMENT», APROXIMACIÓN CONCEPTUAL Y ONTOLÓGICA

La dificultad para abarcar el término *management* estriba en su carácter multívoco.

Un primer paso en orden a la precisión consiste en delimitar su contenido, examinando las definiciones omnicomprendivas de diccionarios y glosarios especializados, el obligado contraste de las mismas con el sentido *vital* del término en diversos países, y descubre que «las definiciones resultan o excesivamente minuciosas y detallistas, carentes de valor general o, por el contrario, dando por supuestos y conocidos los aspectos pragmáticos y pie a tierra del fenómeno, se elevan en busca de una mística del *manegement*, explicable en un país para el que esta realidad ha representado el acceso a la prosperidad y hegemonía mundiales».

El *management* es un arte, porque se movilizan los medios al servicio de la organización más allá de las reglas técnicas y normas que objetivizan su funcionamiento; sin embargo, la misma problemática de las organizaciones impone crecientemente el empleo de una metodología científica. Conviene precisar que los fenómenos derivados del *management* han sido objeto de estudio e investigación por parte de una serie de disciplinas, algunas de las cuales difícilmente podrían reivindicar una plenitud de ciencias interdependientes, hecho no incompatible con un tronco científico común.

El *management* moderno, presupuesto del desarrollo económico-social responde a una serie de postulados, aplicabilidad intercambiable entre las diversas organizaciones sociales, presencia del interés general, innovación, especialización, precisión, método científico, colaboración, análisis de las expectativas, eficacia, confianza en el hombre.

Tres son los conceptos de la idea de *management*:

- Grupo de personas que tienen en los conjuntos organizados la responsabilidad del destino y los resultados de la empresa común.
- Conjunto de funciones específicas de los dirigentes.
- Repertorio de ciencias y técnicas diversas, válidas para gobernar de forma racional y científica los intereses de los grupos sociales organizados.

III. LOS HOMBRES Y LA TAREA: EQUIPO DIRIGENTE Y FUNCIONES DIRECTIVAS

Trazar el perfil del dirigente ideal supone tener presente su personalidad y capacidad, que le habilitan de un modo singular para diversas tareas.

— *Planificación*: Acción que se emprende para hacer frente de modo más eficaz a las necesidades futuras, sobre la base de una evidencia que, en gran medida, se obtiene de las experiencias del pasado.

— *Organización*: Estructura y proceso gracias al cual un grupo de seres humanos reparte las tareas entre sus miembros, identifica los enlaces e integra sus activida-

des para alcanzar objetivos comunes.

— *Coordinación*: Puede alcanzarse por dos vías: a través de la organización en estructura de autoridad y por el predominio de una idea-sentido de participación.

— *Toma de decisiones*: Decisión es línea de acción conscientemente escogida entre un cierto número de posibilidades, con la finalidad de llegar a un resultado deseado. Se elabora en varias etapas: identificación del problema; aislar y analizar los hechos; exposición detallada del problema; estudio de las soluciones posibles; elección de la mejor de las soluciones contempladas, y, por último, formulación de una decisión operativa.

— *Control*: Proceso que permite medir las realizaciones actuales y orientarlas hacia un objetivo predeterminado. La esencia del control reside en la comparación de las actividades presentes con los resultados considerados como deseables y definidos en el proceso de previsión. En la hora actual se tiende a sustituir el clásico control, de perfil excesivamente formalista, reglamentario, por una evaluación global de las organizaciones.

IV. EL «MANAGEMENT» COMO CONJUNTO DE TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE LA GESTIÓN RACIONAL DE LAS ORGANIZACIONES

La determinación de los cuerpos de conocimiento básicos del moderno *management*, *cimientos* en la terminología de Ackoff, descubre su doble indole: disciplinas científico-matemáticas, como la Economía, Matemáticas y otros re-

lacionados con el comportamiento, Ciencias Sociales, Teoría de la Organización, Derecho, etc.

Faqr Muhammad, en su obra *Use of modern management approaches and techniques in Public administration*, divide en dos grupos las técnicas o subdisciplinas comprendidas en el *management*.

De carácter científico o técnico:

- Investigación operativa.
- Cibérnética.
- Análisis de sistemas.
- Análisis coste-beneficio.
- Sistema Plan -Presupuesto -Programa (PPBS).
- Programación lineal y dinámica.
- Teoría de colas.
- Teorías de la decisión.
- Previsión tecnológica.
- Análisis de redes.
- Teoría de juegos.

En relación con las ciencias de comportamiento:

- Relaciones humanas.
- Psicología industrial.
- Asesoramiento al personal.
- Estudio de la moral y la motivación.
- Adiestramiento de la sensibilidad.
- Dinámica de grupos.
- Gestión participativa.
- Desarrollo de las organizaciones, etc.

Frente al creciente número de técnicas, existe una serie de factores comunes a los incluidos en el primer grupo, a pesar de las diferencias terminológicas y de su constante mutación por el progreso:

- Las nuevas técnicas son producto de la ciencia y la tecnología.
- Implican la utilización de métodos científicos y el apoyo en una base matemática.
- Énfasis en lo cuantitativo y contable (Documento de régimen interior, elaborado por el Comité de Prácticas Administrativas del IICA, para la Mesa Redonda de Barcelona 1969; Informe Español al 2.º Congreso de responsables europeos de la tarea de formación de funcionarios, celebrado en Alcalá de Henares).
- Visión global de los problemas de las organizaciones.
- Óptica interdisciplinaria para su máximo rendimiento.
- Orientación económica.
- Estrecha relación y recíprocas contribuciones.
- Inconvenientes paralelos: complejidad, dificultad en su transmisión, desamparo de los temas cualitativos.

Las técnicas modernas de gestión

V. EL ANÁLISIS DE REDES

Red es una versión refinada de las técnicas de representación gráfica. El análisis de redes supone un instrumento básico para el planteamiento racional de problemas complejos.

Para su empleo se requiere con carácter previo: 1.º Objetivo claramente identificable. 2.º Una serie de acontecimientos definidos, fácilmente separables e identificables. 3.º Un tiempo para la ejecución de cada acontecimiento.

4.º Un punto de partida identificable.

PERT (Programme Evaluation Review Technique). La técnica de evaluación y revisión de programas es un programa de investigación y desarrollo, caracterizado como una red de acontecimientos interrelacionados, que han de producirse en una determinada secuencia, según un orden.

CPM (Critical Path Method). El método del camino crítico consiste en un instrumento para planificar, fijar etapas y coordinar proyectos de ingeniería. La esencia radica en un modelo matemático, que incorpora información secuencial acerca del tiempo de ejecución y los costes de cada componente del proyecto.

En el PERT, prima el tiempo, a diferencia del CPM, en el que ostenta preferencia el coste. Ambas técnicas suministran información sobre:

- Orden de trabajo y acopio de materiales.
- Número de tareas y su distribución en el tiempo.
- Situación de un proyecto, en relación con la fecha prevista de terminación.
- Determinación de actividades críticas y no críticas.
- Enfrentamiento a la demora, ante un proyecto retrasado.
- Alcance del coste mínimo y duración óptima en la planificación y programación de un proyecto.

VI. INFORMÁTICA

No es una técnica de gestión, sino instrumento indispensable de

todas las técnicas más modernas y avanzadas.

El número de ordenadores y su capacidad para asumir una gran cantidad de datos plantea, en el campo de la administración, el problema de su discreción para respetar la intimidad individual.

VII. INVESTIGACIÓN OPERATIVA

Es un método científico de proporcionar a los departamentos ejecutivos una base cuantitativa para las decisiones relativas a las operaciones de las que sean responsables y que incremente la eficacia de la organización en la consecución de sus objetivos.

En su mecánica, se distinguen varias etapas: 1.º Formulación del problema. 2.º Construcción del modelo. 3.º Derivación de la solución. 4.º Prueba del modelo y solución. 5.º Fijación de controles a la solución. 6.º Puesta en ejecución de la solución.

Caracteres:

- Utilidad para las operaciones reales.
- Trata de buscar matemáticamente el mejor camino hacia un objetivo definido.
- No se discuten las bases teóricas de los conceptos.
- Requiere una sólida teoría económica.
- Su validez exige que los modelos de comportamiento sean simples y poco sutiles.
- Se apoya en técnicas estadísticas y matemáticas.
- Su óptimo aprovechamiento implica la presencia de problemas de carácter cuantifi-

cable, repetitivo y semitécnico.

VIII. SISTEMAS Y EL ANÁLISIS DE SISTEMA

Sistema es un todo complejo compuesto por diversas estructuras especializadas o subfunciones, interrelacionadas o interdependientes, que se mueve en el entorno de otros sistemas iguales o mayores que él, de alguno de los cuales tiene una especialísima dependencia, para el cumplimiento de uno o varios objetivos, en ocasiones impuestos por leyes naturales, a veces fijados libremente por el hombre.

El enfoque de sistemas reúne como propiedades esenciales, la comprehensividad, coordinación, interrelación, interdisciplinar, interacción con otros sistemas y consideración especial del medio ambiente en que se mueve el sistema: el análisis de sistemas fornece, a quienes decidan, un sumario exacto, completo y significativo de información relativo a cuestiones y alternativas claramente definidas.

Etapas de su mecánica:

1. Comprensión del trabajo a realizar. Análisis de la misión.
2. Comprensión de las actividades del sistema. Análisis funcional.
3. Creación de alternativas de sistema.
4. Identificación de posibles competidores del sistema.
5. Construcción del modelo de evaluación del sistema.
6. Estimación de datos.
7. Comprobación del modelo de evaluación del sistema.

8. Estimación del coste del sistema.

9. Toma en consideración de la incertidumbre.

10. Creación de sistemas adicionales alternativos.

11. Selección de sistemas preferidos.

IX. ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS

Es un clásico en las técnicas de gestión. Cada vez extiende más su campo de acción y diversifica su labor, por la gran eficacia en la práctica de esas reformas, que constantemente exigen las organizaciones.

Abarca un conjunto diverso de técnicas, que pueden agruparse, según se relacionen con los problemas de organización o se reflejan a cuestiones de métodos.

Las unidades de Organización y Métodos se caracterizan porque:

- No conocen el trabajo que analizan.
- No son responsables de ese trabajo.
- No ejercen autoridad sobre la unidad analizada.
- Son responsables de su trabajo ante su propio jefe.

El resultado es un consejo y conviene que carezca de fuerza ejecutiva, porque en otro caso originaría conflictos indeseables de autoridad. El éxito de una unidad de Organización y Métodos depende en gran medida de tres hechos: valor intrínseco del asesoramiento, habilidad del personal de Organización y Métodos en formular el consejo y conseguir su aceptación, así como el valor que dé la

dirección al trabajo de Organización y Métodos.

X. EL SISTEMA PLAN-PRESUPUESTO-PROGRAMA

Las decisiones de asignación de recursos a realizar cada año en el proceso presupuestario deberían basarse en:

1. Un explícito entendimiento de los objetivos del departamento en cuestión y de todo el Gobierno.
2. Examen de toma en consideración de un programa determinado en función de sus objetivos.
3. Consideración explícita de los costes futuros de los programas actuales.

Las técnicas de PPBS:

- Coste-beneficio: se emplea para valorar los beneficios tangibles e intangibles de la Administración.
- Coste-eficacia: se aplica a proyectos o actividades, en los que hay una gran parte de resultados no cuantificables. Presenta dos modalidades:
 - a) Comparación de los costes de diversas formas posibles de lograr un objetivo determinado.
 - b) Comparar la eficacia de las soluciones, que existen a un determinado nivel presupuestario.
- Análisis de sistemas.

XI. PSICOSOCIOLOGÍA Y COMPORTAMIENTO ADMINISTRATIVO

Constituye un mundo aparte dentro del *management*, pues los

números dejan paso a las motivaciones. Puede definirse como ciencia de comportamiento, que estudia las influencias sociales en el comportamiento de los individuos y los aspectos psicológicos de los fenómenos sociales.

Su objeto aparece integrado por el estudio psicológico de los grupos sociales, su organización informal, el fenómeno de la socialización, el aprendizaje, las actividades, las motivaciones, la personalidad, la cultura opinión pública, comunicaciones.

A partir de 1940, frente al desarrollo de las investigaciones sobre el comportamiento individual, aparecen tímidamente los primeros estudios sobre el comportamiento administrativo.

De la aportación de Hebert A. Simon al conocimiento de la actuación administrativa, merece destacarse:

- Su crítica a los problemas de administración.
- Defensa a ultranza de la necesidad de eficacia en el comportamiento de las organizaciones.
- Estudio de los mecanismos de influencia, distinguiendo entre los procesos internos y los externos.
- Reconocimiento de la inevitabilidad de los conflictos.
- Estudio de la comunicación.
- Limitaciones de la racionalidad en el comportamiento individual y en la subsiguiente toma de decisiones, que obligan al administrador a conformarse con lo suficientemente bueno.

Conceptos básicos de la Psicociología y estudios del comportamiento administrativo son la matización, creatividad, mando, comunicación y conflictos.

XII. LOS MODELOS

Es la estructuración simplificada de la realidad que presenta en forma generalizada, facetas y relaciones significativas de aquella.

El modelo matemático es la descripción matemática de la realidad, que expresa las relaciones entre los diferentes elementos con suficiente exactitud, de tal forma que puede ser usada para predecir bajo cualquier conjunto esperado de circunstancias. No constituye una técnica en sí, sino un instrumento, pero su capacidad sugeridora, su fabulosa fuerza de síntesis, su fácil manejo en el ordenador compensan la limitación básica, imposibilidad de reproducir con fidelidad lo real.

Caracteres:

- Actitud selectiva ante la información.
- Análisis de los aspectos seleccionados de la realidad a través de sus interconexiones.
- Capacidad sugestiva.
- Distanciamiento de la realidad.
- Expresión en lengua matemática.

XIII. FUTUROLOGÍA Y PROSPECTIVA

Gracias a la técnica y ciencia, cabe por mirar hacia el porvenir, a fin de prever el futuro.

Algunas vías concretas de la fu-

turología vienen indicadas por las funciones de la Oficina para la Investigación de los Objetivos Nacionales, creada por el presidente R. Nixon:

- Prever la evolución futura y medir las consecuencias de las tendencias sociales actuales a largo plazo.
- Medir el probable impacto futuro de las alternativas a seguir y el nivel de transformación en unos sectores, como consecuencia del impacto en otros.
- Estimar el orden actual de prioridades sociales a la vista de los recursos disponibles y el grado de progreso.
- Desarrollar y perfeccionar indicadores sociales que sirvan para reflejar la calidad presente y futura de la vida y el rumbo de su transformación.

En España, el capítulo horizonte 1980, incluido en el III Plan de Desarrollo Económico y Social, supone una muestra del interés por ofrecer una visión prospectiva a largo plazo de ciertos sectores, población, educación, vivienda, etc.

«Management» y Administración pública

XIV. UNA SOCIEDAD DISTINTA, UNA ADMINISTRACIÓN DIFERENTE

De la sociedad presente, mutable y voluble, apenas puede trazarse un bosquejo transitorio. Progreso científico y tecnológico, es-

pecialización y profesionalismo en el sector servicios y una desmitificación del progreso económico serían sus apuntes fundamentales. El desafío social presente exige nuevos planteamientos, concepciones, formas y actividades de una Administración, que no renuncie a su razón de ser «la pronta y eficaz satisfacción del interés general».

La respuesta administrativa ha supuesto:

— Crecimiento en tamaño, así como un aumento y diversificación de las tareas y responsabilidades administrativas.

— La crisis del modelo burocrático tradicional, basado en la división del trabajo, permanencia, jerarquía e impersonalidad de las normas, deja paso a nuevas formas, que conciben las organizaciones como corporaciones abiertas, adaptables, participación y perfeccionamiento son, pues, lógica consecuencia del contexto organizativo y posibilitan el enriquecimiento cultural y la capacidad de innovación, etc.

Ejemplo palpable del crítico momento por el que atraviesa la nota «permanencia» son las adtocracias, que nacen con un objetivo específico y al cumplirse desaparecen.

— Crecimiento del significado económico y del volumen cuantitativo de la actividad administrativa, que trae a un primer plano la programación y planificación presupuestaria, el análisis de sistemas, la preponderancia de los modelos econométricos.

— Preocupación por los resultados. Frente a la concepción tradi-

cional de las administraciones como sistemas cerrados, desdeñosos con la realidad, emerge una tensión para sustituir la trílogía estructura - funcionamiento - personal, por estructura - actuación - medio ambiente, a fin de lograr un uso económico de los recursos.

La evaluación de la capacidad administrativa, meollo de una fructífera actuación, se persigue con varios indicadores.

1.º *Estructurales* (maquinaria gubernamental, estructura ministerial, organismos económico-administrativos, sistema legislativo y judicial).

2.º *De recursos* (objetivos del plan y resultados, presupuestos estatales, metas y logros; gastos corrientes; gastos de capital, y costes y niveles de la recaudación de impuestos).

3.º *De procesos* (duración y fases de los procesos intraadministrativos, duración y etapas en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo; tiempo de respuesta en las relaciones con el público).

4.º *De personal* (composición de la función pública, régimen jurídico, movilidad sector público-sector privado).

5.º *De relación* con los administrados y la sociedad (disponibilidad y fácil acceso a los servicios, actitud hacia el público, tiempo de espera, mecanismo de información, número de reclamaciones, número de normas).

6.º *De aprendizaje adaptativo* (organizaciones de investigación y formación, Universidades y orga-

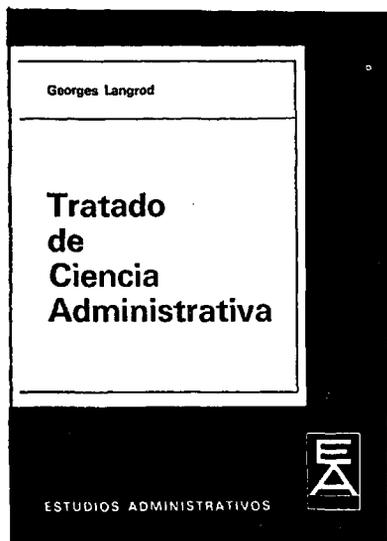
nizaciones provisionales, incentivos e innovación).

Atención al elemento personal, en el que priman los conocimientos del comportamiento. Grupos, personas, actitudes, motivaciones, etcétera, serán categorías a clasificar en orden a una Administración más humana, que permita la realización plena de sus servidores.

XV. LAS TÉCNICAS DE GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Las modernas técnicas de gestión son de aplicación ineludible en la Administración pública, como consecuencia del nuevo estilo de los servicios públicos adecuados al momento histórico presente, por el acercamiento entre el sector público y privado, y su consideración de instrumentos para el desarrollo económico y gestión responsable.

La implantación de estas técnicas no es pacífica, tropieza con los inconvenientes propios de cualquier innovación: resistencia de los grupos humanos. La aplicación exige, pues, un proceso, cuyos hilos principales serían: mentalización de los administradores, extraordinario esfuerzo formativo, identificación de los problemas solucionables con estas técnicas, determinación exacta de los objetivos a conseguir, estudio de las tácticas concretas para introducir las nuevas técnicas y elección de las más apropiadas. — FERNANDO BAYO ROVIRA.



Tratado de Ciencia Administrativa

por **GEORGES LANGROD**

El presente *Tratado de Ciencia Administrativa* es el resultado de varios años de trabajo de un equipo que, bajo la dirección del profesor Georges Langrod, ha sabido penetrar profundamente en la medula de lo que ha dado en denominarse «los aspectos no jurídicos de la Administración pública». Nos hallamos, pues, ante un *Tratado de Ciencia de la Administración* llamado a abrir camino en este tratamiento del fenómeno administrativo.

Concretado a la realidad francesa, este libro es lo suficientemente amplio en su planteamiento y objetivos como para responder a las exigencias y necesidades de cualquier país. Así, pues, haciendo abstracción de esa parcela particularista referida a la Administración francesa, el lector hallará, agotados hasta sus últimos límites, el amplio panorama de las estructuras organizativas de una Administración.

Se inicia el *Tratado* con una amplia referencia al origen y desarrollo del fenómeno administrativo, complementado por una amplia visión del método aplicable en la Ciencia de la Administración.

A continuación, una referencia, sintética pero suficiente, al medio en el que la Administración se desenvuelve, desde puntos de vista no sólo jurídicos, sino también social y político.

Tras una referencia concreta a los objetivos y estructuras de la Administración sigue un tratamiento muy amplio de los elementos personales y materiales implicados en el fenómeno administrativo: el funcionario, las relaciones públicas, las técnicas de organización y métodos y de documentación, la documentación administrativa y otros aspectos completan una amplia panorámica que desemboca en el examen detallado del control sobre la acción administrativa, para concluir con un breve estudio futurista sobre los derroteros por los que, previsiblemente, se desarrollará la Administración.

Una amplísima panorámica bibliográfica es el complemento ideal para este *Tratado* que llega al público español bajo la depurada traducción de Antonio de Juan Abad y Carlos Paramés Montenegro.

COLECCION ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

1104 páginas - 850 pesetas

Pedidos a Boletín Oficial del Estado-Eloy Gonzalo, 19-Madrid-10