



DOCUMENTACION BIBLIOGRAFICA

Un libro que
se debe leer

«ADMINISTRACION
PUBLICA», 35

Herbert A. Simon, Donal W. Smithburg, Victor A. Thompson: Traducido por la ESAPAC y la Escuela de Administración Pública del Colegio de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico. San Juan, 1956.

Este libro se refiere especialmente a la Administración Pública de Estados Unidos. En él se estudian los tres aspectos de más interés quizá, hoy en día, en la Administración Pública. Primero, la organización de las grandes estructuras gubernamentales. Segundo, el aspecto humano de la Administración Pública, es decir, la psicología de las personas que ocupan puestos administrativos. Tercero, la relación entre política y Administración, y el papel de la Administración en la función política.

I. LA ORGANIZACION DE LAS GRANDES ESTRUCTURAS GUBERNAMENTALES

A) LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración en general es el comportamiento conjunto de un grupo. Puede dividirse en varias zonas. Una de ellas es la Administración Pública. La Administración Pública en Estados Unidos comprende "las actividades de las ramas ejecutivas de los Gobiernos nacionales, estatales y locales; de las Juntas independientes y de las Comisiones que establece el Congreso o las Legislaturas estatales; de las Corporaciones o empresas gubernamentales y de algunas otras dependencias de carácter especializado". Se excluyen, pues, las dependencias judiciales y legislativas del gobierno y de la Administración no gubernamental.

B) LAS ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES

1) *Cómo nacen las organizaciones gubernamentales.*

Los nuevos organismos del gobierno, como todas las organizaciones formales de la sociedad, aparecen porque ciertas personas consideran que se necesita una nueva organización para alcanzar un determinado objetivo. Comienza su nacimiento, por tanto, con el reconocimiento por parte de una persona, o pequeño grupo de personas, de que existe un problema y la creencia de que el problema puede resolverse por medio

de una actividad o intervención estatal. El problema, si encuentra clima apropiado y se plantea en el momento conveniente, atraerá nuevos grupos, que influirán probablemente en el proyecto del grupo iniciador y conseguirán llevarlo a la práctica.

2) *La inercia.*

Una de las fuerzas que más se oponen a cualquier cambio en general y al nacimiento de los organismos en particular es la inercia. La influencia de este factor de resistencia, aparece claro en un caso tipo ocurrido en la Comisión Federal de Comunicaciones. Esta dependencia había adoptado una decisión indudablemente equivocada, pero no la revocaba, argumentando que si hubiese actuado de otra manera, se habría dado de lado al precedente de diecisiete años.

Ahora bien: una vez creada una dependencia u organismo, la misma inercia que hizo tan difícil el proceso de su creación, comienza a funcionar para proteger su existencia (1).

II. ASPECTO HUMANO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

A) CONDUCTA HUMANA Y ORGANIZACIÓN

Se estudia aquí al empleado, considerado como individuo, dentro de las dependencias gubernamentales; las fuerzas que condicionan su conducta en las mismas, y las influencias con que la organización contribuye para asegurar su aportación a las tareas del organismo.

Esta última cuestión es importante. Chester I. Barnard redactó una lista bastante completa de las influencias e incentivos que el organismo emplea para utilizar hasta el máximo los valores personales de sus empleados, y que se pueden reducir: halagos materiales (dinero o mercancías), oportunidades de distinción, condiciones físicas convenientes para el trabajo (ambiente limpio, agradable, despacho particular, etc.), orgullo en el propio trabajo (sentimiento de servir a la familia, a la patria o a la religión), satisfacción personal en las relaciones sociales del organismo y sensación de que se toma parte en grandes e importantes acontecimientos. Es muy interesante observar cómo en una sociedad del tipo de la norteamericana, que tiene fama de estar muy materializada, los incentivos materiales—salarios, jornales, primas—influyen muy poco en comparación con los valores abstractos, para que los empleados pongan entusiasmo en su trabajo.

A pesar de todo, y por razones obvias, es preciso reconocer que la conducta del empleado puede controlarse y es controlable sólo dentro de determinados límites. El organismo encuentra no sólo resistencia individual, sino resistencia de grupo. El grado hasta el cual los empleados son sociables, determina el grado en el cual son

(1) Un buen ejemplo de las calidades protectoras de la inercia es la apelación que en 1903 hizo al Congreso el general Miles, entonces jefe supremo del Ejército, oponiéndose a la creación del Estado Mayor General, porque el Ejército americano no había nunca necesitado de dicho servicio para alcanzar sus muchas victorias.

sensibles a la influencia inmediata del grupo donde trabajan; grupo que, por esta razón, se convierte en un canal importante de la influencia del organismo.

B) ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LA ORGANIZACIÓN

Los grupos de trabajo son las unidades mínimas de la organización. De ahí la importancia de examinar con especial cuidado todo lo que se refiere a estos grupos: cómo aparecen, las lealtades que suscitan, los efectos de esas lealtades sobre los componentes individuales del grupo, la naturaleza de los valores que les dan cohesión y las reacciones de ellos cuando sus valores abstractos se encuentran amenazados. Es de gran importancia también considerar siempre que los empleados pueden pertenecer a varios grupos, además de aquel en que trabajan. La buena marcha de un organismo depende en gran parte de que los jefes se sientan identificados con los grupos de trabajo de sus subordinados inmediatos. Esta identificación tiene decisiva importancia en la tarea de integrar dichos grupos en el organismo.

El estudio sucesivo que hacen los autores de "Administración Pública" descansa ampliamente en estos conceptos de identificación y grupo de trabajo, y constituye la base de su moderna teoría dinámica y realista de la Administración.

C) EL TRABAJO EN LAS ORGANIZACIONES

1) *División del trabajo.*

La manera como se divide el trabajo puede tener consecuencias importantes respecto a la productividad. Cada empleado, grupo de empleados o máquinas desempeña en una organización un buen número de tareas. Este hecho tiene dos consecuencias: 1.ª La labor que un empleado realiza en un momento dado influye en su capacidad para repetirla inmediatamente (principio de la especialización). 2.ª El trabajo que un individuo o un grupo de individuos lleva a cabo está influido directamente por lo que haya sucedido y a lo que haya estado acostumbrado en el pasado. Habrá que tenerlo, pues, muy en cuenta para considerar qué trabajos son capaces de desempeñar mejor en el futuro.

Ahora bien: es un hecho comprobado que la división del trabajo se hace por grupos y no por individuos. Todos los economistas de una oficina, por ejemplo, están agrupados en una Sección de Economía, en vez de repartidos por todo el organismo. Las razones de ello son, casi con exclusividad, de orden práctico.

a) *La clasificación de Gulick: crítica.*—La clasificación más ampliamente aceptada en Estados Unidos para dividir el trabajo es la de Gulick. Según este autor, las unidades de una organización se pueden estructurar agrupando: las actividades que persiguen un mismo fin, las que emplean un mismo procedimiento común, las que prestan servicio a un sector o grupo social delimitado y las que se desempeñan en un ámbito o zona determinada.

Sin embargo, esta clasificación, aunque muy atrayente, no puede seguirse al pie de la letra. De un lado, es muy difícil determinar cuál es el tipo de organización representado por una unidad orgánica (en la práctica, casi todas las organizaciones

pueden considerarse pertenecientes a los cuatro grupos). De otro, porque aun encuadrando una organización dentro de uno de los cuatro apartados, ello no nos diría cómo debemos ordenar sus actividades. Finalmente, la ambigüedad misma de la clasificación y el hecho de que establece criterios opuestos para agrupar actividades, limita muy seriamente su utilidad. La ventaja principal que de ella se obtiene consiste en saber que cualquier tarea puede distribuirse de varias maneras, y que al hacerlo de una manera determinada, se logran resultados muy distintos de los que se conseguirían dividiéndola de otra.

b) *La reforma de los organismos.* Un aspecto muy interesante dentro de la división del trabajo es el de la reforma; en qué razones se fundan y qué valores se esperan alcanzar al redistribuir de una manera determinada las actividades de un organismo. Tradicionalmente, las reformas se hacen por un mejor control y distribución de las responsabilidades. Una mayor facilidad para solucionar los conflictos con los niveles inferiores, favoreciendo la influencia de los funcionarios dirigentes en el desarrollo de las directrices, y en general, por eficiencia y economía.

Además, existen otras razones, aparte de las tradicionales. Así, muchas de las nuevas distribuciones de responsabilidad, por ejemplo, son consecuencia de ambiciones o deseos personales, cualesquiera que sean las razones aludidas en público para justificarla; o la creación de nuevas unidades de actividades es exclusivamente para proveer un cargo en donde situar y retener a alguien de talento; o la realización de un nuevo organismo depende simplemente de que un director reciente quiere demostrar al efectuarla su influencia y autoridad; o, finalmente, las reformas pueden tener su origen en la llamada "belleza de los gráficos", esto es, en el poder que sobre los planificadores ejerce la idea de cómo va a resultar el gráfico, y en la fuerza que emana de las palabras (así, si para explicar las actividades de un organismo utilizamos muy a menudo la palabra agricultura, por ejemplo, es muy fácil que el tal organismo sea integrado en un Departamento de Agricultura).

2) *La autoridad.*

La idea de autoridad, junto con la división del trabajo, constituyen probablemente las dos características más conspicuas de cualquier organización. Y aunque aquí interese más tratar del fenómeno psicológico de la autoridad—del por qué en determinadas circunstancias la gente acepta las órdenes de otras—que del concepto jurídico, se conserva su función principal: la de facilitar la cooperación dentro de los organismos y permitir una gran flexibilidad en la división de la tarea de decidir.

3) *El "sistema de comunicaciones"*

Una de las limitaciones más importantes en el ejercicio de la autoridad se encuentra en las facilidades del "sistema de comunicación".

El desastre norteamericano en Pearl Harbour es en los tiempos modernos uno de los ejemplos más dramáticos, de las consecuencias posibles de un fracaso en la

organización del sistema de comunicaciones. Es indudable que buena parte del terrible destrozo se hubiese podido evitar si no hubiesen existido deficiencias graves en el sistema militar de comunicaciones.

En menor escala, pero de igual importancia, es la tarea que desempeña la comunicación en el trabajo diario de la organización. Sin comunicación, ni siquiera los primeros pasos necesarios para la cooperación humana se pueden dar, e incluso ninguno de los problemas tratados anteriormente puede ser entendido si se suprime toda relación con el sistema de comunicaciones. Esto lleva a que se estudie con detenimiento el problema de las comunicaciones, tanto interiores como exteriores, y de las formales como de las informales o no reguladas.

D) LAS ORGANIZACIONES EN GRAN ESCALA

Las organizaciones en gran escala suscitan dos grandes problemas. La centralización y las relaciones intergrupos.

1) La centralización es el más importante de ellos. Una de las tendencias administrativas más características de nuestra época es la de disminuir la autosuficiencia de los organismos. Este resultado es consecuencia de una creciente centralización. Por otra parte, es indudable que en Estados Unidos existe una marcada tendencia centralizadora. El informe Hoover lo ha puesto de relieve, aunque se haya convenido en que si todas las recomendaciones de la Comisión Hoover para la centralización del Gobierno nacional se pusiesen en práctica, la tarea del Presidente, por ejemplo, sería imposible.

2) Las relaciones intergrupos tienen otro carácter y están siempre de actualidad, puesto que los conflictos que de ellas se derivan son casi de experiencia diaria.

E) LA SELECCIÓN DE PERSONAL

El objeto principal del establecimiento de las carreras administrativas es atraer y retener en el empleo del gobierno hombres y mujeres de talento y ambición. Es, pues, muy importante regular la entrada en la Administración de los funcionarios, así como las garantías y oportunidades que se les ofrecen, la clasificación de los puestos, la remuneración, el escalafón y el adiestramiento.

III. RELACIONES DE LA POLÍTICA CON LA ADMINISTRACION

Las relaciones de la Administración con la Política hacen referencia a la lucha que sostienen los organismos administrativos para sobrevivir a los cambios políticos.

A) LAS TÁCTICAS DE SUPERVIVENCIA

Las críticas contra la Administración en Estados Unidos son bastante duras, e inciden en general sobre la excesiva pervivencia de los organismos administrativos.

Un análisis algo detallado indica con claridad que esto es cierto en muy pequeña

escala. Las organizaciones gubernamentales tienen que luchar continuamente para subsistir; solicitando el apoyo legislativo, el de los superiores y otras personas de prestigio, el de los grupos extragubernamentales importantes y, si no es suficiente, recurriendo a la opinión pública y a la transacción.

B) LA PLANIFICACIÓN

La planificación es una actividad que está presente en todas y cada una de las partes de la estructura administrativa. Es una actividad que se ocupa de los objetivos, pero que también tiene que ocuparse, en igual proporción, de las medidas necesarias para alcanzar estos objetivos. Siendo, como es, una actividad que persigue objetivos, no puede ser nunca políticamente neutral. Ello hace que los planificadores enfoquen el problema de manera que induzcan a la gente a que se comporte de acuerdo con sus planes. Se han de estudiar, pues, los medios para implantar los objetivos de las planificaciones.

C) LA EFICIENCIA

Por eficiencia se entiende "la consecución de máximos resultados en cuanto a los fines propuestos con la utilización de los medios de que disponemos". La eficiencia, y de ahí su trascendencia, nos proporciona el criterio para examinar lo que quiere decir la gente cuando afirma, por ejemplo, que tal organización o procedimiento es mejor que otro. Nos da, pues un criterio para valorar la Administración Pública.

D) LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

¿Es responsable la Administración Pública norteamericana? Se inclina por una contestación afirmativa, aun haciendo resaltar una serie de defectos en la forma de su control, cuya solución presupondría una reforma de la estructura del país.—FRANCISCO ANSÓN