

# La organización científica del trabajo en la Administración pública

65.01:35

Por JOAQUIN AGUIRRE LOUSTAU

Los reparos que se vienen poniendo a la organización científica del trabajo en el ámbito de la Administración pública tienen, en gran parte, una base desenfocada. Este trabajo, fundado en principios reconocidos en todos los países, intenta centrar el problema mediante una recapitulación comparativa que ayude a aclarar la cuestión debatida.

La organización científica es una técnica orientada a sustituir las prácticas habituales de la rutina por principios científicos, racionales, para solucionar los diversos problemas que plantea la gestión, cualquiera que sea su naturaleza.

Puede decirse que, en sentido positivo, *es* la realización razonada y sistemática de principios de orden, de economía y de eficacia, mientras que, en sentido negativo, *no es*, como algunos creen, un conjunto de fórmulas o soluciones para aplicar a la gestión o dirección de los asuntos en cada caso.

## I. LA ORGANIZACION CIENTIFICA

### LAS OFICINAS Y EL TRABAJO INTELECTUAL

La realidad de los hechos ha demostrado positivamente que la organización científica del trabajo es aplicable al trabajo de oficinas, salvo en aquellos puramente intelectuales, tales como el estudio de un expediente o la redacción de una resolución razonada, no susceptible de racionalización.

No obstante, la organización científica del trabajo no deja de tener su influencia en esa clase de trabajos, ya que el formato de formularios o la clasificación y numeración de datos en un expediente podrán colocar siempre los elementos materiales de esta actividad intelectual, de forma que la comprensión del problema y el trabajo de reflexión resulten más fáciles y ordenados.

### LAS ADMINISTRACIONES

La Administración implica una actividad conocida por el nombre de "gestión". Pero el trabajo administrativo—dice VAN BILLOEN—, como toda otra actividad, puede y debe ser estudiado de forma objetiva y científica,

realizando la disección de los diferentes elementos que lo componen para descubrir los métodos capaces de hacerlo más eficaz.

Sin embargo, con respecto a la Administración pública, predomina el criterio que considera imposible su aplicación, estimando que el campo público es totalmente distinto del privado, con problemas y situaciones que nada tienen de comunes. Por el contrario, HEYMANS encuentra en la empresa privada los mismos problemas que en la Administración pública, y PLANUS afirma que los estudios hechos en diversos servicios de la Administración le han conducido a la conclusión de que no hay diferencia *técnica* apreciable entre la organización de las empresas privadas y de las Administraciones públicas.

#### EL CAMPO PRIVADO

Siempre que se habla del campo privado se piensa en la industria, hermanándola con su complejo técnico. Siendo esto cierto, indudablemente nada tendría que ver con la Administración pública y el trabajo administrativo, por lo que toda comparación entre ambos sería inútil.

Pero no es ésa la realidad: el campo privado no lo constituye la Industria, sino la Empresa, concepto mucho más amplio, ya que aquélla es—y no siempre—una parte de ésta, que, para su gobierno y funcionamiento, tiene una fundamental función administrativa. Por consiguiente, el proceso comparativo debe orientarse a la empresa en su conjunto, con sus problemas y soluciones.

#### FUNCIONES DE LA EMPRESA

La empresa, para el logro de sus objetivos, realiza dentro de su unidad general una serie de actividades que inciden en su complejo total con sentido técnico, económico o político.

Pertencen al primer grupo las actividades cuyo planteamiento, aplicación y desarrollo están esencialmente basadas en la técnica, cualquiera que sea su rama.

Se incluyen en el segundo aquellas actividades cuya raíz, independientemente de su específica orientación, sea económica y, por tanto, directamente ligada a la vigilancia y desarrollo de la economía de la empresa. Tales son las financieras, contables y comerciales.

Por último, pueden considerarse integradas en el tercero las actividades dirigidas al cuidado del grupo social que integra la empresa y las encami-

nadas al buen gobierno de ésta, o sea las de seguridad (activa o pasiva) y las de administración.

Así pues, descomponiendo los tres grupos enumerados, encontramos que las funciones principales de la empresa son: administrativa, comercial, contable, financiera, de seguridad y técnica.

Examinadas atentamente las seis, se percibe que la falta de cualquiera de ellas hará fallar la empresa; luego todas cooperan a su éxito. Pero esto no puede lograrse sin que su acción se sincronice y dirija.

#### SINCRONIZACIÓN DE FUNCIONES

La sincronización de funciones es, en definitiva, lo que hace rendir a todas ellas, dándoles el ritmo oportuno en cada momento, conjuntando y dirigiendo su actividad.

Esta labor viene realizada por la función administrativa pura, o actividad intelectual orientada a la dirección, y compuesta por una serie de facultades, que FAYOL ha resumido en sus cinco infinitivos: planificar, organizar, mandar, coordinar y controlar.

Pero esta función requiere a su vez una capacidad especial en proporción directa al volumen de la empresa. Cuanto mayor sea éste, mayor será también el porcentaje de la capacidad total de dirección que habrá de dedicarse especialmente a la función administrativa. Característica que el mismo autor ha plasmado en el siguiente cuadro:

PORCENTAJES DE CAPACIDAD PARA CADA FUNCION, SEGUN EL VOLUMEN DE LA EMPRESA						
EMPRESAS	CAPACIDADES					
Tipos de empresa	Adminis- trativa	Técnica	Comercial	Financiera	Seguridad	Contable
Rudimentaria ....	15	40	20	10	5	10
Pequeña .....	25	30	15	10	10	10
Media .....	30	25	15	10	10	10
Grande .....	40	15	15	10	10	10
Muy grande ....	50	10	10	10	10	10
Estatal .....	60	8	8	8	8	8

#### LABOR BUROCRÁTICA

Si bien la función administrativa es de orden intelectual, ella se refleja en el trabajo burocrático o de oficina, que la materializa.

La orden, el proyecto, el plan no son más que materialización de la actividad de la inteligencia, como lo es la escritura con respecto al pensamiento.

Ahora bien: el paso de la actividad intelectual al pleno trabajo burocrático tiene dos fases: de transferencia y de desarrollo: arrollo:

1. *Transferencia.*—La actividad intelectual sigue un determinado proceso de ideas, ambiente, lugares, situaciones y actos que terminan en la materialización o forma palpable de la idea.

Este paso en una operación o proceso se llama transferencia, y, aunque en realidad no es materia plena de la organización científica, ésta debe y puede facilitarlo.

2. *Desarrollo.*—Materializada la idea, ha de conseguirse su realización, y en esta fase el proceso se desenvuelve en la esfera de los trámites regulados. Acciones, operaciones, desplazamientos, tiempos, tanto de realización como decisorios, etc., guardan una secuencia cuya alteración o modificación pueden mejorar el proceso.

Esto sí es ya materia directa de la organización científica, y en este trabajo de oficina o burocrático su eficacia es—como al comienzo se dijo—un hecho reconocido.

## ADMINISTRACIÓN PRIVADA Y PÚBLICA

En ambas Administraciones existen, como base, los infinitivos de *FAYOL*.

En las dos se dan la forma pura y la forma material. Como consecuencia, ambas tienen una labor burocrática, y en este aspecto la Administración pública no es más que una gigantesca empresa, con sus mismos defectos y virtudes.

Por consiguiente, si la función administrativa de la gran empresa puede ordenarse y someterse, con positivos resultados, a la organización científica del trabajo, lo mismo debe y puede ocurrir con la Administración pública, a la que no le es lícito despreciar las técnicas y experiencias del campo privado, sino, por el contrario, buscar en ellas una fuente informativa.

## II. PARTICULARIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

No obstante todo lo anterior, no se oculta que es primordial considerar si los principios y métodos de organización de las empresas privadas pueden ser aplicados a la Administración pública íntegramente y sin modificación alguna.

Un prudente examen destaca las diferencias de clima entre los servicios públicos y la empresa privada, y como lo que es conveniente para unas circunstancias determinadas no puede ser generalizado, la aplicación de la organización científica a la Administración tampoco puede hacerse automáticamente, sino que requiere algunas adaptaciones impuestas por las particularidades existentes en el campo público, a cuyo fin es conveniente examinar esos distintos aspectos.

#### DIFERENCIAS ENTRE LA EMPRESA Y LA ADMINISTRACIÓN

Sin intentar una enumeración completa, y aparte las que carecen de influencia inmediata para nuestro objetivo, como puede ser el fin de lucro de la empresa inexistente en la Administración, los aspectos generales diferenciadores pueden integrarse en estos cinco grupos: fines, funcionamiento, mandos, responsabilidad y personal.

	EMPRESA	ADMINISTRACIÓN
<i>Fines</i> .....	<ul style="list-style-type: none"> <li>único .....</li> <li>coincidente con el de los mandos.</li> <li>independiente de los del país.....</li> <li>a corto plazo .....</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>múltiple.</i></li> <li><i>independiente del de los mandos.</i></li> <li><i>supeditados a los del país.</i></li> <li><i>a largo plazo.</i></li> </ul>
<i>Funcionamiento...</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>con normas dinámicas .....</li> <li>integrada de situaciones simples.</li> <li>abastecimientos únicos .....</li> <li>controles próximos .....</li> <li>apreciación directa de los hechos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>con normas estáticas.</i></li> <li><i>integrada de situaciones complejas.</i></li> <li><i>abastecimientos múltiples.</i></li> <li><i>controles distantes.</i></li> <li><i>información indirecta de los hechos.</i></li> </ul>
<i>Mandos</i> .....	<ul style="list-style-type: none"> <li>por elección .....</li> <li>autoridad delegada .....</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>por escalafón.</i></li> <li><i>autoridad centralizada.</i></li> </ul>
<i>Responsabilidad...</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>concretada .....</li> <li>equilibrada con la autoridad.....</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>diluida.</i></li> <li><i>desequilibrada con la autoridad.</i></li> </ul>
<i>Personal</i> .....	<ul style="list-style-type: none"> <li>estímulos positivos .....</li> <li>mejora unida al éxito .....</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>estimulos negativos.</i></li> <li><i>mejora independiente del éxito.</i></li> </ul>

#### III. NORMAS GENERALES

Un cambio de sistema, de orden en el hacer, de puestos de trabajo o, simplemente, de colocación del puesto de trabajo, provoca siempre recelo y una oposición, activa o pasiva, por otra parte lógica, si tenemos en cuenta el principio de que a toda acción sigue una reacción.

Ahora bien: debe tenerse en cuenta que esa resistencia es de índole humana, por lo que el sistema de vencerla habrá de ser de la misma naturaleza. A este respecto no debe olvidarse que tiene mayor poder el acto voluntario que lo impuesto por normas legales, o, lo que es igual, que es preferible convencer que obligar.

Por todo ello, y tanto para el campo privado como para el público, la aplicación de la organización científica tiene principios generales, algunos de los cuales, publicados en diversas formas, enumeramos a continuación:

a) Un cambio de métodos de trabajo exige al principio, tanto de jefes como de subordinados, un esfuerzo suplementario que hay que lograr si se pretende el éxito.

b) Tanto en jefes como en subordinados existe una inercia resistente a toda novedad o cambio de rutina, *que, para no fracasar, debe romperse por medios psicológicos adecuados.*

c) El cambio eficaz en un proceso o método de trabajo requiere *estudio previo, ensayos, adaptación del personal y tiempo.* Por ello, no deben pretenderse reorganizaciones demasiado rápidas.

d) La reorganización requiere "espíritu de equipo", concepto distinto al "espíritu de cuerpo"; pues, mientras el primero es centrífugo, el segundo es centrípeto.

e) Toda reorganización requiere que, quien la intente, tenga la *confianza* del personal ejecutante.

f) Ninguna reforma puede triunfar si se inspira en un sentido egoísta. El jefe que pretenda acapararse el éxito no encontrará entusiasmo ni colaboración en su personal.

g) Debe lucharse contra la tentación de asombrar con máquinas o aparatos que sólo pueden adoptarse después de considerar la proporción de su costo y utilidad en relación a la función a realizar.

h) No ha de olvidarse que ninguna organización es perfecta desde el principio, y que no permanece perfecta. La organización, para considerarse como tal, debe ser constante.