

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS

DIRECCION GENERAL DE CARRETERAS Y CAMINOS VECINALES

CICLO DE CONFERENCIAS PARA INSPECTORES E INGENIEROS

JEFES DE OBRAS PUBLICAS

PARTE PRIMERA

CONFERENCIA PRONUNCIADA POR D. ADOLFO MANTILLA AGUIRRE

SOBRE

PROBLEMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR PUBLICO

26-V-61

Instituto Técnico de la  
Construcción y del Cemento  
Costillares - Chamartín

En todos los países se hacen críticas exageradas contra sus respectivas Administraciones Públicas. Es una tendencia muy humana, que no nos debe sorprender. Ahora bien; estas críticas ¿son exageraciones totalmente injustificadas? ¿Tienen una base real?

CENTREMOS EL PROBLEMA. No debe sorprendernos demasiado el aumento creciente del sector administrativo, tanto en la Administración pública, como en la empresa privada. En esta ha ido creciendo cada vez más el volumen e importancia del trabajo administrativo en relación con el trabajo fabril, por las siguientes causas:

— Los avances técnicos y la introducción de los nuevos métodos de división y especialización del trabajo exigen cada vez más preparación, planeamiento, organización y control de la producción en una fase previa de oficina.

— Hoy día la Dirección precisa más datos, mejores y más frecuentes para elaborar sus decisiones.

— Existe un constante aumento en cantidad y complejidad, del papeleo exigido por las Administraciones Públicas por permisos, impuestos estatales, provinciales, municipales, tasas y exacciones diversas; cargas y seguros sociales; datos estadísticos y de control exigidos por diversos organismos; etc.

— Aumento de los servicios sociales de las empresas.

De forma análoga, esta importancia creciente de la parte administrativa se da también en el Estado, al que en todas partes se le van exigiendo cada vez más servicios y funciones, la inmensa mayoría de los cuales son evidentemente de tipo burocrático. Además, como la empresa privada, hoy día la Administración Pública precisa también más y mejores datos para tenerlos en cuenta en sus decisiones.

(A este respecto es curioso observar que, en muchas ocasiones, aquellos particulares que más se quejan de la proliferación de los servicios públicos, son precisamente los que, llegado un caso que les afecte, solicitan nuevos servicios del Estado).

Esta tendencia al crecimiento del sector administrativo privado y público se aprecia claramente en las estadísticas. Así, por ejemplo, existen datos estadísticos que muestran cómo en EE.UU. el porcentaje de población activa ocupada en actividades primarias (agricultura y minería) ha ido descendiendo enormemente: desde 1820 hasta ahora ha bajado del 73% al 12%. En las actividades "secundarias" (industria) dicho porcentaje asciende del 12% en 1820 al 31% en 1940, manteniéndose desde entonces casi constante con pequeñas oscilaciones. En cuanto a la actividad que más nos interesa, la llamada "terciaria" (correspondiente al trabajo administrativo), sucede lo siguiente: el porcentaje de población activa ocupada en actividades de esta índole sube del 15% en 1820, al 50% en 1940, al 53% en 1950, esperándose que actualmente llegue al 60%.

Esto, teniendo en cuenta el enorme desarrollo industrial experimentado por EE.UU. durante el período considerado, es muy significativo.

Europa ha seguido también, en líneas generales, esta tendencia, aunque con una curva ascendente menos inclinada. Así, por ejemplo, en Francia ha subido al 34% en 1950, en lugar de al 53% como en EE.UU. En España alcanzó en 1950 el 26%, esperándose que en 1975 llegue a rebasar el 35%.

Hay economista que asegura que, en un futuro próximo, este sector "terciario" llegará a absorber en los países más industrializados el 80% de la población activa.

Esto nos hace ver la importancia, cada vez mayor, de tratar de aumentar la productividad del sector burocrático, en general, y de la Administración Pública, en particular, que es el caso que nos ocupa.

DIFERENCIAS ENTRE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA PRIVADA.  
Analicemos el problema objetivamente. Algunos mantienen la teoría de que "absolutamente todo" lo de la empresa privada se debe implantar en la Administración Pública y que a ésta se pueden aplicar los mismos métodos que a la primera.

La Administración Pública es distinta de la empresa privada. Ni sus misiones son iguales, ni la naturaleza de los estímulos que las mueven. En este terreno, por ejemplo, existe una diferencia notable: el móvil de la empresa privada es el beneficio económico, que en ninguna manera puede ser lo que mueva a la Administración Pública, que sirve a fines superiores patrióticos y sociales, en beneficio de la comunidad nacional, señalados en última instancia por la alta política del Estado.

Otra diferencia notable entre la Administración Pública y la privada consiste en que a la primera se le exige imparcialidad, aunque su mantenimiento sea caro. Así, por ejemplo, es más costoso pagar tres catedráticos para un tribunal de examen, que a un sólo examinador. Pero su fallo es indudablemente más imparcial. Por otro lado, la "responsabilidad" que debe presidir las actuaciones y decisiones de la Administración Pública la obliga a guardar ciertas formalidades, plazos, etc.

Todo ello sin tener en cuenta una diferencia fundamental, y es que la empresa privada funciona dentro de una legislación que le viene impuesta, mientras que la Administración Pública es precisamente quien la crea e impone.

Los problemas que se le plantean a la Administración Pública son más complicados que los de las empresas privadas, y sus decisiones más graves y trascendentales; y el poder contagioso de su ejemplo, muchísimo mayor.

EL RENDIMIENTO DE UN SERVICIO PUBLICO NO PUEDE MEDIRSE EN LA MISMA FORMA QUE EL DE UNA EMPRESA PRIVADA. Podemos considerar al rendimiento como la relación entre los gastos y la utilidad de los servicios obtenidos. Pero así como es relativamente fácil el valorar el rendimiento de una empresa privada por los resultados obtenidos en pesetas, resulta en cambio muy difícil valorar el rendimiento de la Administración Pública; entonces ¿cómo cifrar en pesetas, por ejemplo, la utilidad que el País obtiene por los servicios culturales, de Bellas Artes, de justicia, de orden público, higiene pública, defensa

Nacional, ordenación de la economía, etc. etc.? Resulta difícil el valorar el rendimiento de una oficina privada. Y aún más difícil el valorar el rendimiento de las oficinas del Estado.

En la Administración Pública hay que tener además en cuenta no sólo el rendimiento interior de sus oficinas, sino el del conjunto "interior-exterior", comprendiendo las relaciones con los particulares. Es decir, que habrá que tener en cuenta no sólo el presupuesto interior de cada oficina del Estado en sí, sino añadirle los correspondientes gastos que para los usuarios del servicio implican las pérdidas de tiempo, y los requisitos y formalidades que se les imponen.

A este respecto conviene destacar que precisamente se requiere el que algunas de las gestiones en las oficinas públicas se hagan por personal directivo de las empresas, cuya pérdida de tiempo es más costosa. Todos conocemos casos de empresas que radican en provincias y se han visto precisadas a montar oficinas en Madrid, principalmente para llevar a cabo dichas gestiones burocráticas.

LA ORGANIZACION RACIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.-  
(ESTRUCTURA, ELEMENTO HUMANO, ELEMENTOS MATERIALES, PROCESOS Y METODOS ADMINISTRATIVOS). En la racionalización administrativa se actúa sobre los cuatro elementos siguientes, en la forma que se indica resumidamente:

Estructura administrativa.

Hombres

Cambio o mejora de la estructura.

Mejora del rendimiento del trabajo administrativo

Motivación del trabajo  
Adecuación tarea-empleado  
Ambiente anímico tónico  
Incentivos

Medios

Mejora de los medios instrumentales

Locales  
Material propio de cada trabajo administrativo  
Material auxiliar  
Máquinas

Métodos

Mejora de los procesos y métodos del trabajo burocrático.

EL ELEMENTO HUMANO. De todos estos elementos el más importante es el hombre, con el que podemos hacer todo, y sin el que no podemos hacer nada (se ha llegado a decir que "una empresa cualquiera es una asociación de hombres para llevar a cabo determinado fin").

Si el funcionario no quiere trabajar bien, es muy difícil conseguirlo. Tenemos que ponerle de nuestra parte y hacer que "quiera trabajar". La picaresca administrativa dispone de muchos medios para eludir el trabajo. Ahora bien, ¿cómo actuar? Analicemos un poco la naturaleza del trabajo burocrático.

El trabajo del hombre puede desenvolverse en el ámbito "creador" o en el ámbito "productor", siendo:

- Actividades creadoras propiamente dichas, las que llevan al descubrimiento de algo nuevo, tales como la labor de un artista, de un filósofo, de un hombre dedicado a la alta investigación, etc., que no se limita a ejecutar fielmente lo que aprendió o vió hacer a otros hombres, sino que crea, hace descubrimientos, mejoras, etc.
- Actividad productora, la que se refiere a la aplicación sistemática de lo ya conocido, al objeto de producir bienes.

En esta segunda clase de actividades, los hombres pueden cada vez, en mayor proporción, ser sustituidos por las máquinas, y de hecho lo son en gran parte.

No es difícil observar que cualquier hombre desarrolla parte de su actividad en el campo productivo y parte en el campo creador; y parte de su trabajo es físico, y parte intelectual; dependiendo la cuantía relativa de todas estas partes de la clase de su labor o actividad.

Así puede establecerse un orden o escala de actividades humanas teniendo en cuenta las partes de trabajo físico e intelectual,

así como productor y creador que contiene. Esta escala irá en progresión creadora decreciente y productora creciente; y podría empezar por las labores de los profesores, artistas, filósofos, de alta investigación, correspondientes a la máxima actividad creadora (y correlativamente, mínima actividad productora); continuar con el trabajo de los políticos, altos cargos del Estado, directores de grandes empresas, investigación aplicada, organización, personal directivo de la Administración Pública, y de empresas privadas, empleos de nivel medio, artesanos, contra maestros, obreros especializados, y terminar por los obreros no especializados y, en último lugar, por los peones, a los que corresponde la máxima actividad productora y física con la mínima actividad creadora y también muy escasa actividad intelectual.

Este gráfico indica a grandes rasgos (sin ninguna pretensión de exactitud) cómo en unos trabajos humanos predomina la parte física, y en otros la intelectual. En unos la actividad creadora y en otros la productora, sin coincidencia exacta del trabajo creador con el intelectual ni del trabajo físico con el productor.

Pues bien, entre las actividades más productoras, preponderantemente físicas (que son las de la parte baja de la figura) es donde -como hemos dicho- han tenido hasta ahora más aplicación las técnicas de racionalización del trabajo. Actualmente se trata de racionalizar los trabajos burocráticos, es decir, los que en la figura se hallan en la zona intermedia superior, que tienen más proporción cerebral que manual y también parte de trabajo creador. Con todo esto se nos complica el problema.

El trabajo físico es relativamente fácil de medir y valorar (por ejemplo, los metros de una zanja, el número de piezas fabricadas, etc.).

Por el contrario, el trabajo intelectual cuanto más elevado y creador resulta más difícil de:

- medir;
- valorar;
- controlar;
- enseñar;
- seleccionar a los empleados y adaptar su tarea.

Así por ejemplo, los más difíciles de medir son los de la parte alta de la escala: el de un filósofo, el de un artista, el de un investigador, etc.

Y aun descendiendo bastante más en la escala, la dificultad, aunque menor, sigue siendo muy grande, por ejemplo en un informe jurídico, técnico o económico (téngase en cuenta que muchas veces el que lo hace aun después de abandonar la oficina sigue preocupado estudiando el asunto, y como se dice vulgarmente "dándole vueltas a la cabeza", en busca de la solución. Aquí también trabaja su subconsciente, mientras está distraído o incluso dormido, no siendo raro el caso de despertarse a veces con la solución).

Solamente se pueden controlar y valorar unitariamente los trabajos administrativos que sean casi mecánicos (venta de sellos, registros elementales, confección de fichas iguales, de copias simples, etc.).

Pero cuanto ascendemos un poco en la escala resulta muy difícil el controlar los trabajos, por su valor intelectual y creador.

¿Cómo hacer, pues, que el empleado intelectual trabaje, y trabaje bien con interés e iniciativa? La simple permanencia en la oficina no es suficiente. Hay que hacer que el empleado ponga verdadero interés en su trabajo. Que "quiera trabajar bien".

Examinemos el problema de ¿Por qué trabaja el hombre?

Haciendo un análisis superficial se contesta: para ganar dinero y poder vivir; y ampliando el motivo meramente monetario, diríamos que también para con ese dinero adquirir elementos de confort, de cultura, de vida agradable, etc.

Pero esto de ganar dinero, ¿Es el único móvil? Evidentemen



te no. Hay muchas personas, y precisamente de una actividad extraordinaria para las que el ganar dinero pasa a segundo término: tales como investigadores, sabios, idealistas, educadores, artistas, santos ..... conferenciantes.

Los psicólogos nos muestran que, efectivamente, el móvil material no es el único ni mucho menos. Que el trabajo satisfice directamente otras necesidades humanas muy distintas.

Así en el terreno psicológico señalan la necesidad de actividad y el gusto por el esfuerzo.

En el dominio intelectual, el trabajo permite satisfacer la necesidad de aprender, de saber. La necesidad de creación, la alegría de hacer de concebir algo.

En el plano afectivo, el trabajo llena el sentimiento de importancia en función del papel desempeñado, de amor propio, de recibir felicitaciones. El empleado aspira a distinguirse, a ser considerado, a mostrar su valía, a conseguir honores y a tener poder.

En el terreno ético, el trabajo cubre la satisfacción por el deber cumplido.

El hombre siente el impulso de trabajar si su trabajo satisface estas tendencias. En el caso contrario no siente ganas de trabajar.

Esto nos lleva de la mano a la importancia enorme del clima psicológico de la oficina o Centro administrativo en que el funcionario trabaja.

Este da muchas más importancia al clima moral que a que el trabajo en sí sea difícil o monótono, o a que la oficina no reúna buenas condiciones materiales (sentimiento de inutilidad de su valor personal).

Conviene a toda costa crear ese clima moral tónico que es decisivo, evitando el favoritismo, la deslealtad y las injusticias.

El funcionario necesita sentirse bien mandado. Y esto se

refiere no sólo a las personas de los Jefes, sino también a esa entelequia que constituye el conjunto de un Cuerpo Administrativo o de una Unidad Administrativa. Sentirse orgulloso de pertenecer a ella.

VENTAJAS QUE SE OBTIENEN CON LA RACIONALIZACION ADMINISTRATIVA

Con la racionalización administrativa se consigue.	Eficacia	Mejor administración	} Ventajas para La empresa o Administración Pública
		Más rápida	
		Más económica	
		<u>Trabajo más llevadero y agradable</u>	Los empleados
		<u>Mayor remuneración</u>	Los empleados

Todo ello ayuda a mejorar el nivel de vida y la economía general del país.

MÉTODOS UTILIZADOS PARA MEJORAR LA ADMINISTRACION PUBLICA FRANCESA Y EXPLICACION DE ALGUNOS DE SUS FRACASOS. RECOMENDACIONES DE UN EMINENTE ORGANIZADOR FRANCES PARA INTRODUCIR LA RACIONALIZACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

De todos es sabido que en Francia, desde hace bastantes años se viene intentando racionalizar las Administraciones Públicas.

Los datos que a continuación expongo los he tomado de algunas publicaciones francesas, principalmente de las del I.T.A.P. - (Institut Technique des Administrations Publiques), de París; y de unas recientes de Paul Planus.

Al hacer los ensayos de mejora de las Administraciones Públicas francesas, se dieron cuenta en primer lugar de que el problema no consistía en legislar. Lo más importante era el estudio práctico de los defectos y de las soluciones reales.

Se constituyeron Comisiones de funcionarios relativamente elevados que podían delagar en sus representantes. Esto no dió resultado. Ya sabemos que esta clase de Comisiones y de más de tres personas es difícil que realice un trabajo efectivo. Se acuerda con dema-

siada frecuencia "dejar el asunto para una reunión posterior". Estos funcionarios, sin embargo, poseen todas las buenas cualidades de competencia y experiencia deseables para poder aconsejar juiciosamente en cuanto al funcionamiento de la administración y a los resultados apetecidos. Pero no conocen la infinidad de detalles correspondientes a la técnica de la organización cuya posesión se ha adquirido trabajosamente por el Ingeniero de Organización.

Su actividad en la Comisión es una actividad marginal a su labor habitual, de la que no se le ha descargado.

Asiste a la Comisión preocupado con sus asuntos de despacho oficial.

No estudiará la reorganización con el detalle y la minuciosidad requeridos.

Por otro lado, una vez que la Comisión aceptaba un informe o dictamen, su aplicación quedaba al cuidado de los Directores Generales o altos Jefes correspondientes, muchas veces no entusiasmados de la reforma, que lo aplicaban de mejor o peor mala gana según su humor. Además por regla general se les pasaba el informe sin detallarles las formas y técnicas de aplicación.

Otro tercer sistema, también muy poco fructífero, que se utilizó en Francia, consistió en hacer seguir cursillos a funcionarios, a los que se les mandó hacer algunas reorganizaciones. Pero sin prepararles a fondo ni prestigiarles.

Con estos inconvenientes de no estar suficientemente formados y experimentados y de carecer del prestigio necesario, su resultado fué muy mediocre. No hicieron más que algunas cositas parciales que les dejaron hacer.

Sin embargo, a veces se obtuvieron excelentes resultados en algunos detalles (Eliminación de algunos trámites, mejora de algunos impresos etc.). Pero fracasaron en las reformas de conjunto o un poco grandes.

## LO QUE SE RECOMIENDA.

Creación del correspondiente ambiente favorable a la racionalización. Esta es una condición "sine qua non". Hay que crear en la Administración Pública un clima favorable a estas organizaciones. Ganarse la confianza de los empleados y despertar su interés y deseo de colaboración divulgando los objetivos perseguidos, métodos para llevarlos a cabo, ventajas que han de conseguir, etc, etc. (Esta labor la hace en Francia el I.T.A.P., y aquí nuestro I.T.R.A.P. creemos que está haciendo también una meritoria labor complementando, espontáneamente, y desde fuera de la Administración la iniciada por la Secretaría Técnica de la Presidencia del Gobierno).

Otra recomendación es que se ha de huir de las prisas, de la improvisación y del afán, por parte del organizador, de lucirse.

Hoy día existe una técnica de organización. Hay ingenieros que dedican a ella toda su vida profesional. La racionalización administrativa conviene que no se haga por "aficionados". Ni por falsos organizadores improvisados.

Se recomienda preparar a fondo a un grupo de funcionarios inteligentes y estusiastas de la organización.

Y conviene (y así se indicó en el Congreso de Torquay) que estos funcionarios trabajen conjuntamente en esa reorganización de la Administración Pública con organizadores profesionales.

Así aprenderán:

- Cómo practicar el análisis detallado del funcionamiento de un servicio.
- Cómo presentar los resultados de la forma más clara y adecuada al estudio ulterior.
- Como hacer este estudio y preparar el proyecto.
- Qué materiales dispone el organizador con sus ventajas y defectos (mobiliario, gama de máquinas, fichas, carpetas, etc.)

tas, diagramas, gráficos, diseños racional de impresos, etc.)

- Cuales son las soluciones clásicas a los problemas ordinarios: registro, central mecanográfica, comunicaciones interiores, archivos, servicio de documentación, etc.
- Cómo aplicar en su caso sistemas estimulantes de remuneración que satisfagan las aspiraciones de los funcionarios.
- Idem, estímulos morales.

Pero sobre todo, lo más importante que se ha preconizado es la creación de una UNIDAD ADMINISTRATIVA PILOTO.

Se recomienda para empezar escoger una pequeña unidad administrativa de las que existan varias repartidas por todo el territorio nacional. Cuando este prototipo del servicio se ha creado, el equipo de funcionarios que haya participado en su creación procederán a la organización de otros elementos idénticos, y esta segunda misión que será relativamente fácil para ellos, dará confianza a los organizadores jóvenes, de suerte que procederán poco a poco a la generalización de la organización puesta a punto en el prototipo.

Hay que ponerse en guardia contra los entusiasmos exagerados, y convendrá una intervención ligera del organizador profesional primitivo.

Cuando este personal del servicio de Organización esté formado y pueda trabajar por su propia cuenta, convendrá generalizar esta organización. Se puede reorganizar profunda y completamente un pequeño Puesto de Correos, una Recaudación de Hacienda, una pequeña Estación de Ferrocarril, pero es imposible organizar profunda y completamente de un sólo golpe todas las Oficinas de Correos, todas las Recaudaciones de Hacienda y todas las Estaciones.

Ahora bien para reorganizar un servicio no basta hacer una visita a un Centro bien organizado para copiarle. No basta ver el es-

tado final. Es preciso haber conocido también el estado inicial. Haber estudiado cuales han sido los medios y métodos utilizados para su implantación, para pasar del estado inicial al final. Como vencer o soslayar las dificultades que se van presentando. Es preciso haberlas vivido. Sobre todo las dificultades de orden psicológico: rutinas, recelos, etc.

Es conveniente que todo el personal de la Administración se dé cuenta de que la organización racional no tiene nada de misteriosa ni de excepcional. Este es el criterio seguido por Mr. Labonne, creador de la prefectura piloto de Macon.

Establecer el programa de organización de un Ministerio no es un problema demasiado difícil de resolver desde el punto de vista técnico. Pero para afrontar y vencer las dificultades que presenta su realización tienen que tener los dirigentes verdadero interés, valentía, tenacidad, fe y autoridad.

Para introducir la organización racional en la Administración Pública tienen la palabra sus dirigentes.

-----

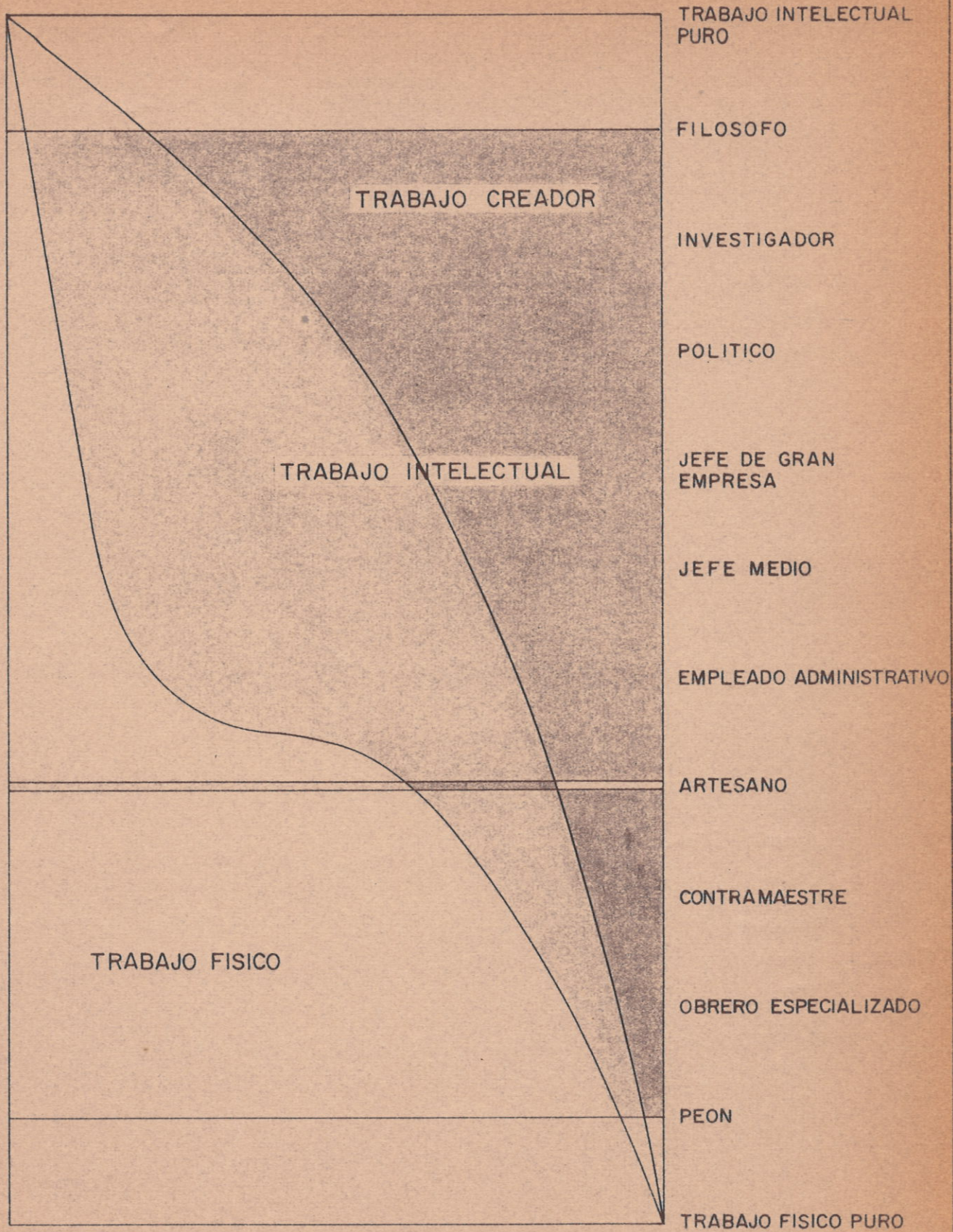
DATOS BIOGRAFICOS DEL CONFERENCIANTE  
D. ADOLFO MANTILLA AGUIRRE

Ingeniero Industrial y Dr. en Ciencias Económicas (Premio extraordinario). Dedicado desde 1953 a la especialidad de organización administrativa. Ha seguido cursos sobre la materia en España y en Pittsburgh y asistido a casi todos los cursillos de la Presidencia.

Ha intervenido en Congresos de Organización en Inglaterra, Alemania, Francia y EE. UU. y en las Semanas Administrativas de Santander.

Ha dado conferencias y cursillos y publicado bastantes trabajos sobre la materia, algunos de los cuales han sido premiados.

Es Secretario General del Instituto Técnico para la Racionalización de la Administración Pública (I.T.R.A.P.).



CATEGORIAS DEL TRABAJO HUMANO

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

CAMBIO O MEJORA DE LA ESTRUCTURA

HOMBRES

MEJORA DEL  
RENDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO

MOTIVACION DEL TRABAJO  
ADECUACION TAREA - EMPLEADO  
AMBIENTE MORAL  
INCENTIVOS

MEDIOS

MEJORA DE  
LOS MEDIOS  
INSTRUMENTALES

LOCALES  
MATERIAL PROPIO DE CADA ADMINISTRATIVO  
DOCUMENTOS E IMPRESOS  
MATERIAL AUXILIAR  
MAQUINAS

METODOS

MEJORA DE PROCESOS Y METODOS  
DEL TRABAJO BUROCRATICO



VENTAJAS PARA

LA EMPRESA PRIVADA  
LA A.P.

MEJOR ADMINISTRACION  
MAS RAPIDA  
MAS ECONOMICA

LOS EMPLEADOS

EFICACIA

FACILIDAD Y SATISFAC-  
CION EN EL TRABAJO

MAYOR REMUNERACION

CON LA RACIONALIZACION  
ADMINISTRATIVA SE CONSIGUE

