

FACULTAD
DE
CIENCIAS ECONOMICAS
Y DE
ADMINISTRACION



Instituto de Administración

LA ADMINISTRACION EN LA EVOLUCION, LA HISTORIA Y EL DERECHO

Ciencia de la Administración
y
Derecho Administrativo

Prof. Cr. Romeo Maeso Sueiro

Cuaderno
Nº 67

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA



División de
Publicaciones y
Ediciones

1975 — AÑO DE LA ORIENTALIDAD
MONTEVIDEO - URUGUAY

I N D I C E

<u>Capítulo I</u>	<u>Pág.</u>
LA ADMINISTRACION EN SU EVOLUCION	1
El Hombre Aislado	1
El Agrupamiento	3
La Gran Concentración	14
 <u>Capítulo II</u>	
LA ADMINISTRACION EN SU HISTORIA	27
A través de los Tiempos y de los Espacios	29
A través de los Tiempos y las Circunstancias .	44
 <u>Capítulo III</u>	
LA ADMINISTRACION EN EL DERECHO	55
 <u>Capítulo IV</u>	
CONSIDERACIONES FINALES	66

P R O L O G O

Este trabajo de investigación tiende a ubicar en sus debidos límites y competencias dos ciencias sociales de marcada importancia e incluso de indiscutida interacción e interdependencia como lo son la Ciencia de la Administración y el Derecho Administrativo.

El autor incursiona en sus procesos históricos a fin de posibilitar el encuentro de la raíz de las diferentes realidades que dieron nacimiento a estas dos disciplinas científicas. Utiliza un método de exposición que se estima ágil y que logra mantener un interés equilibrado en el lector.

Con el estudio evolutivo de la Administración y de ésta en cuanto al Derecho Administrativo, va jalonando cada una de sus afirmaciones con opiniones y conceptos básicos doctrinarios de las disciplinas en cuestión, teniendo en todo momento los hechos detectados en esa incursión en el pasado como sustento, las afirmaciones de los autores que, tiempo mediante e incluso como novedad, han ido introduciendo en sus obras científicas.

La unidad lograda en el tema y la ubicación que se hace de la Ciencia de la Administración al jerarquizarla como disciplina particularmente considerada, a la vez de lograr situarla dentro de lo más representativo de las ciencias sociales, como asimismo el esfuerzo investigativo realizado en cuanto a la búsqueda de antecedentes doctrinarios y al acopio de documentación, están señalando inequívocamente la trascendencia del tema tratado que por sí solo justifica plenamente su investigación.

LA DIRECCION

Cap. I - LA ADMINISTRACION EN SU EVOLUCION

El Hombre Aislado

Puede no haber dudas en la afirmación, de que los anales del progreso o retroceso humano, no resulta otra cosa, que la evolución compendiada del hombre, en su permanente lucha por satisfacer sus siempre crecientes necesidades.

"Un administrador debe sentirse intrigado con la gente y con cada nueva persona que aparezca en su horizonte. La gente deberá ser para él una especie de desafío."
WILLIAM B. GIVEN - "La Administración de la Base hacia Arriba".

Por las razones que más adelante señalaremos, a medida que éstas aumentaron en intensidad, diversidad y complejidad, si el hombre no hubiera estado provisto naturalmente de un conjunto de poderes a cuya cabeza no titubeamos en ubicar el raciocinio, llevados por la lógica, debemos postular, que esa incrementación constante de aquella resistencia a lo que no desea y de aquel esfuerzo por lograr lo que anhela - que en definitiva constituye su permanente luchar, - por su magnitud, por su dureza, por su incrementación diaria e intensa, habría ya acabado con la especie en muchos decenios de años atrás de su propia evolución.

Pero es justamente el raciocinio, su lógica permanente, su inventiva sin desmayos, su imaginación inacabable y por sobre todas las cosas su natural deseo e instinto siempre alerta de supervivencia, quienes le han llevado a ir imponiendo, al -

avance de sus necesidades y a las hostilidades naturales que - el medio le ha ido cruzando para satisfacer las mismas, su más férrea resistencia.

En un armónico andar de los reseñados factores, ha ido y va tratando de aminorar, las dificultades emergentes de cada - uno de sus movimientos, imponiendo en definitiva una racionali zación. La racionalización adecuada según la época, el problema y sus posibilidades y la latitud ocupada, para poder gobernar los escollos con la mayor rapidez y facilidad, que se oponen a sus pretensiones.

Su primer esfuerzo en esta lucha, fue un esfuerzo costoso pero simple. Sus necesidades también eran simples. Si ahon dando en la historia desembocamos en su origen, le vemos de pie, poniéndose al abrigo de las inclemencias del tiempo, en el logro de un sustento diario, aplicando su ingenio en buscar y no en crear, y todo ello logrado con pequeños accionares, aplicando un único sentido de presente.

Su esfuerzo en definitiva, era físico y casi inorgánico. El instinto y también su congénita intuición, el rudo instrumento de sus manos, el uso rudimentario que también rudimentariamente le aportaba la naturaleza, constituían su modo de vida, y en definitiva, enmarcaban sus más que esenciales y elementales necesidades.

Ante la hostilidad de un medio, siempre creciente, se hizo observador y perspicaz. La realidad le enseñó a poco de an dar de que, sin una información acerca de todo lo que le rodeaba, sin un conocimiento de actitudes y reacciones que le pusieran a resguardo de las sorpresas siempre llegadas a él en forma de ataques o de cercenamientos a su libre desplazamiento, no podía prevalecer en sus intentos de supervivencia.

Con el paso dado en la información, fue atesorando experiencia, y con la experiencia su observación se torna en investigación. Comienza a preocuparle el por qué de las cosas, no por un afán científico - expresión y actitud intelectual de la cual aún se encontraba muy lejos -, sino porque la propia vida se lo iba imponiendo. Era menester conocer para poder ac tuar y en especial para poder prevenirse primero y luego prever. Con los medios mentales a su alcance, comprendió que esa previsión, no sólo le brindaba seguridad de movimientos, sino que, con un sentido también natural acerca del logro de los objetivos, bajo la ley de los mínimos esfuerzos - mínimo de tiempo, mínimo de costos y máximo de beneficios -, se conseguía, si él lograba de antemano conocer el desarrollo o las ac titudes de los demás.

Y para lo que no pudo o supo explicarse, desvió su ya natural impulso, a fuerzas o voluntades superiores a él. Y a su modo y manera se hizo creyente, en su complejo más acá, de su más que desconocido más allá. Y es aquí tal vez, que recibida en forma de una sensación más, comienza a disciplinarse, como forma o camino de un vivir plenamente.

El Agrupamiento

Pero ese hombre que así nace y así vive; que solitario y de por sí, ya ejercía en el nivel más que inferior de su origen, la información, la investigación y la previsión, empieza a no estar aislado. El dilema de vivir en el medio o de morir aplastado por éste, comienza a ser compartido.

Apoyado también por otras sensaciones y sentimientos que no hacen nuestro tema, el agrupamiento se produce, trayendo en la forma más que elemental el sentido de sociedad que esta convivencia empieza a suponer. Se hace exigible una unidad para combatir las acechanzas y compartir el fruto de sus trabajos; una unidad que le permita emprender las empresas no en la soledad de sus propios recursos y voluntades, sino en la alineación de los suyos con los demás; una unidad que le posibilite realizar tareas de conjunto para el conjunto; una unidad con impulso dirigido y controlado para el logro de un fin preestablecido.

Dos personas que unen sus esfuerzos para levantar y mover un pesado objeto. Aquí tenemos una empresa formada por dos individuos que se han organizado, asociando esfuerzos en forma coordinada, para levantar al mismo tiempo el objeto y llevarlo al lugar predeterminado. El caso de una orquesta sinfónica "cuyo propósito es crear armonía colectiva, no como un medio hacia un fin sino un fin en sí. Para obtener este fin cada músico se funde en el propósito común. Y el funcionalismo en una orquesta es tan variado como la naturaleza misma de los diferentes instrumentos. En la orquesta estas funciones individuales adquieren importancia solamente al contribuir al propósito común y la relación de la función de cada músico con ese propósito está presente siempre en el resultado." JAMES D. MOONEY - "Principios de Organización".

"Una organización tiene que ser dirigida por una autoridad central, encargada de hacer planes de trabajo y de dictar órdenes precisas para la ejecución de los mismos."

"... tiene que ser capaz de controlar el trabajo de cada uno de los miembros de la organización, ya que el control efectivo exige que no se produzcan desviaciones en los planes trazados." "... es esencial que se impida que los subordinados sigan un camino no previsto en los planes de la dirección; es asimismo esencial que se les obligue a realizar lo que se espera de ellos en la ejecución de los planes trazados, si se quiere que los resultados de la operación no sean inferiores a lo que se espera lograr. La fuerza para lograr conseguir esos resultados se titula: el contralor administrativo." "Los medios mediante los cuales se ejerce el control se llaman "instrumentos de control"." Agrega este autor refiriéndose al control, que su eficacia radicaría en la creación de relaciones adecuadas entre las diversas funciones de la empresa y los resultados finales de la operación. W.A. PATON - "Tratado de Contabilidad Media y Superior".

Este paso fundamental en el desarrollo de su existencia, obviamente aumentó sus posibilidades de enfrentamiento, pero también aumentó sus necesidades. La noción del derecho, como una realidad a ejercitar, empieza a despertar en él. Hasta ese momento, sin saberlo, y desde que abrió los ojos al mundo, vivía en él, cuanto menos, el derecho a la vida, que era en definitiva por el cual con ahinco venía luchando.

Pero ahora, ese derecho, que fue meramente impulso, una especie de apoyo de su natural y congénito instinto, aparecía con otra expresión y dimensión. Agrupado, cada uno empezó a sentir dentro de sí la posibilidad de dominio; en la persona, en el instrumental, en el mando, en el lugar a ocupar en el grupo, en las decisiones, en la propiedad en definitiva. La necesidad de, empezó a tener un litigioso paralelo, que fué, el derecho a.

"La acción del jefe se funda en el orden jerárquico, la subordinación jerárquica y el deber de obediencia del personal se funda en la responsabilidad de todos por el cumplimiento de las funciones del órgano a que pertenecen."

"La obligación principal del jefe, lo mismo que la de su personal, es tener en cuenta que esas líneas de dependencia no han sido establecidas caprichosamente, sino atendiendo a motivos superiores, en relación con la misión a cumplir por la administración o la porción de ésta a su cargo." RODRIGUEZ ARIAS - "Sobre algunos principios de ciencia de la administración".

"Las funciones administrativas son de las más variadas índoles y no podrán ser desempeñadas por un solo individuo, ni concentrarse en una sola repartición, por ello la jerarquía administrativa implica una subdivisión del trabajo." JOSE GASCON Y MARIN - "Tratado de Derecho Administrativo".

"El principio gradual es esa misma forma de organización que a veces se denomina jerarquía, pero es más amplio que eso. En la organización quiere decir graduación de deberes, no de acuerdo con diferentes funciones, sino según los grados de autoridad y responsabilidad correspondientes. El proceso gradual o escalonado tiene su propio principio (jefatura), proceso (delegación) y efecto (definición funcional)." JAMES MOONEY y ALAN REILEY - "Onward Industry".

"La jerarquía es una relación administrativa porque existe únicamente en la administración, vinculando órganos y funcionarios, y es jurídica porque las normas que determinan la estructura de la administración son normas de derecho." ENRIQUE SAYAGUES LASO - "Tratado de Derecho Administrativo".

"La capacidad para dirigir a las personas es una habilidad, un arte. No es sencillamente algo que el hombre tiene o no al nacer; no es tampoco una mera colección de conocimientos. Un individuo podría ser un veterano curtido por el ejercicio de la administración, con muy pocos conocimientos de las últimas teorías sobre la materia, del mismo modo que un avezado practicante de medicina general puede haber olvidado ya buena parte de lo que en la Facultad de Medicina le enseñaron, pero mientras tanto ha leído bastante y con penetración, en el libro de la vida y de la muerte, para darse cuenta de lo poco que sabe, lo que viene a ser una positiva garantía para sus pacientes. Pero se puede ser mejor administrador igual que un médico será todavía mejor médico, si se las arregla para mantenerse al corriente de los últimos conocimientos en la materia." LYNDALL URWICK - "Elementos de Administración".

Personalmente, nos complace más la posición que adopta Bielsa sobre el punto, en cuanto afirma que la jerarquía no la brinda el cargo, ni el grado, ni la remuneración, sino que ella viene dada por lo que llama "personalidad del funcionario". BIELSA - "Ciencia de la Administración" y "Derecho Administrativo".

Y aumentaron entonces sus necesidades. En una constante interacción realidad-hombre, hombre-realidad, comenzó por vislumbrar y luego consolidar, en una exigencia ya secundaria para su supervivencia, de coordinar los esfuerzos y las inquietudes. Comprendió que su desorden, se iba haciendo casi más nefasto para él, que el propio medio hostil en el que había nacido.

"La coordinación es el principio más completo de la organización y la autoridad el supremo poder coordinador"
JAMES D. MOONEY - "Principios de Organización".

"La coordinación es la esencia de la administración, que casi podría decirse que son la misma cosa" y clasifica a los elementos de la administración en: planificación, organización, desarrollo del personal, dirección y control. KOONTZ y O'DONNELL - "Curso de Administración Moderna".

Las ideas, los caminos a seguir, las opiniones, los deseos por lograr, las diferencias objetivas y subjetivas entre los miembros de la agrupación, las pretensiones fundadas y las infundadas, las virtudes y los defectos, y por sobre todas las cosas el innato y casi general impulso de cada uno a sentirse eje de la creación, le fue orientando en una nueva necesidad, tal vez más imperiosa que las demás: la de vencer no ya a un medio adverso, sino vencerse a sí mismo, que en definitiva sigue siendo hoy incluso, un elemento de constante pugna, que coloca al hombre contra el propio hombre.

"Presente se halla el factor personal porque la organización está montada no en torno de unos edificios, una instalación material y maquinarias, - aun cuando todo ello haya de tener un efecto en la estructura final -, si no en torno de un número relativamente grande de seres humanos dedicados a trabajar juntos. La organización ha de vivir y enfrentarse, por lo tanto, con los problemas que se plantean cuando los seres humanos trabajan juntos. En particular deberá existir un sistema eficaz de comunicación para que los funcionarios puedan comprender y aceptar instrucciones y verse estimulados a trabajar colectivamente para un fin común." NACIONES UNIDAS - "Manual de Administración Pública".

La administración eficaz "adapta sus características particulares a la de la vida nacional respectiva; los recursos administrativos específicos que pueden seleccio

narse entre las diversas alternativas ofrecidas por el incesante crecimiento de la experiencia administrativa moderna, deben ponerse a tono con las características culturales, económico-sociales y políticas de los países insuficientemente desarrollados." INFORME DEL COMITÉ ESPECIAL SOBRE PROBLEMAS DE ADMINISTRACION PUBLICA DE NACIONES UNIDAS - "Standars and Techniques of Public Administration".

"El ciudadano debe tener derecho: a) ser tratado con la debida observancia de las normas de derecho y también con justicia, imparcialidad y conforme a razón en todas sus relaciones con la administración; b) apelar contra las decisiones administrativas para protegerse del trato arbitrario y tendencioso, y el derecho a obtener justicia; c) saber qué dicen las leyes y reglamentos, y cuáles son sus propias prerrogativas y sus propios deberes respecto a ellos; d) estar informado acerca de los propósitos, organización y actividades de su gobierno; e) participar en los negocios públicos, en la medida de lo posible en el plano nacional, regional y local." NACIONES UNIDAS - "Manual de la Administración Pública".

A esta altura, ya había dejado de ser la naturaleza, su principal enemigo u obstáculo. Ahora era el hombre que se levantaba contra el hombre, y obviamente en este estado y grado de cosas, que no alcanzaba, como hoy no alcanza, para diezmar su ánimo siempre latente de conquistas y subordinaciones, comprendió que avanzar, únicamente lo podía ser, si podía imponer un clima de orden entre tantas inclinaciones, aspiraciones, aptitudes y tentaciones en juego.

Podemos definir la autoridad "como el poder de tomar decisiones que guían las acciones de otros" HERBERT SIMON - "Comportamiento Administrativo".

"El establecimiento de una jerarquía es una necesidad que se desprende de la observación de las reglas del fraccionamiento de atribuciones, de su subordinación y de la unidad de mando." Acota que deben tomarse disposiciones especiales para que la jerarquización sea lo más perfecta posible. GEORGES DE LEENER - "Tratado de Organización de Empresas".

"Un solo jefe y un solo programa para un conjunto de operaciones que tiendan al mismo objeto", o sea unidad de acción y coordinación de fuerzas que converjan a un mismo objeto. El principio de la jerarquía, agrega, con

siste en la serie de jefes que va desde la autoridad superior a los agentes inferiores. HENRY FAYOL - "Administración Industrial y General".

"La jerarquía es el orden siguiendo el cual se clasifica el personal en las relaciones de superiores a subordinados". Debe estar establecida con claridad. J. CHEVALIER - "Administration de L'entreprise".

"Existe una evidente correlación que en definitiva es una ecuación, entre la organización, la tarea y la personalidad de la gente, de la cual no es posible separarse, cualquier teoría que se exponga sobre organización y motivación." JOHN J. MORSE y JAY W. LORSCH - "Más allá de la Teoría".

Si el objetivo de todos era avanzar, no era ni es menos cierto, que los caminos a transitar para ello, resultan ser consecuencia de una aptitud o vocación, elegida o impuesta, y aún en la confluencia de opiniones acerca de éste, no todos entendían en plausible unanimidad, que el tránsito debía hacerse por la misma vía ni por los mismos medios.

Esta dispersión obligó a planificar. Con criterios primitivos, comenzó la planificación en pequeña escala. Era necesario los acuerdos previos para llevar a cabo las empresas. Aun la guerra, a que más de una diferencia llevó a su escenario el hombre, constituyó una empresa que usó en grados diferentes una estrategia, como una de las primeras formas de la planificación.

"La planeación es un concepto básico en la administración pública. Significa mirar y proyectar hacia el futuro." "Todos los aspectos de la administración gubernamental deben planearse; las metas, planes de acción, organización, finanzas, distribución de responsabilidades de dirección, métodos de trabajo, sistema de incentivos y relaciones públicas. Todo ello hace que la planeación sea más amplia que el proceso de decisión, puesto que fluye y penetra a todo lo ancho de la administración, en forma muy parecida al derecho, a las finanzas o a las relaciones humanas." "Se trata de estar a la altura de la evolución, que es hoy la característica más común en la vida institucional y social; se trata de anticipar e influir en ella, a fin de evitar que toda la organización se vea abrumada con nuevos problemas y para hacerla más capaz de sacar provecho de las situaciones venideras. La planeación trata de evitar discontinuidades que producen

acciones ciegas, embarazosas y torpes, y prevenir decisiones precipitadas. Se trata de mejorar el funcionamiento presente, y de relacionarlo con problemas futuros y con los resultados esperados." "La planeación es poner en claro los objetivos propios y luego determinar qué acciones habrán de tomarse, por quién, cuándo, mediante qué métodos y a qué costo, a fin de alcanzar las metas deseadas." MARSHALL y G. DIMOCK - "Administración Pública".

La planificación comportaba atribuciones y cometidos y éstos, teniendo en cuenta las diferentes posibilidades de los miembros de la comunidad, fueron divididos y las formas o métodos de trabajo comenzaron a tomar arranque. A una espontánea, multitudinaria y desconectada acción, las más de las veces tomando incluso origen en meras pretensiones de poder o perpetuación en los mandos o en los niveles sociales, se fue desarrollando a su sombra un sentido de ordenación, que respondía más a una enseñanza que aconsejaba ejercitar la incipiente experiencia y el eludir el fracaso, que a una conciencia acerca de la necesidad imperiosa de manejarse así, para lograr ampliamente, los objetivos o fines propuestos.

No sin titubeos, pues eran muchas las costumbres, los usos, las prerrogativas, los mandos y concedidas que muchos deberían dejar en el camino, aparece en la órbita de la evolución, así a grandes trazos considerada, la necesidad de organizarse. Una nueva necesidad más, para dar satisfacción a otras vigentes necesidades.

"La organización es la forma que asume toda asociación humana para lograr un propósito común." JAMES D. MOONEY - "Principios de organización".

Luego de tentar una definición acerca de la organización, por la cual la misma "es la disposición estructural cuyo fin es lograr objetivos que se persiguen conscientemente por un grupo", afirma que es más útil, incluso por las dificultades que entraña este intento de definir, brindar "los motivos de la organización para llegar así a una definición adecuada" corriendo los riesgos de omisiones importantes.

"El criterio de la utilidad social: la organización es la anatomía y fisiología de la administración; mediante ella se encauzan las acciones encaminadas a satisfacer las necesidades humanas.

El criterio sociológico: la organización es el medio para asignar funciones en una empresa en que haya trabajo en equipo.

El criterio de manejo: la organización es consecuencia de la necesidad de ordenar procesos y habilidades especializadas, en un orden lógico, con fines de planeación, operación y coordinación.

El criterio de economía política: la organización es el medio estructural de realizar el trabajo, a través de instituciones de servicio y gobierno, en el seno de una sociedad en que la técnica origina cambios continuos.

El criterio psicológico y de relaciones humanas: la organización es el esfuerzo de un grupo que es consecuencia de las necesidades y móviles humanos de aquellos que participan de una empresa común a fin de que logren la realización de sus metas personales."

No excluye la existencia de otros criterios "pero con lo dicho bastará para dar idea de la importancia del tema." MARSHALL E. y G. DIMOCK - Obra citada.

"El problema de las organizaciones modernas es, por lo tanto, cómo construir agrupaciones humanas tan racionales como sea posible y al mismo tiempo producir un mínimo de efectos indeseables y un máximo de satisfacción."

"Las organizaciones son unidades sociales (o agrupaciones humanas), deliberadamente construidas o reconstruidas para alcanzar fines específicos. Corporaciones, ejércitos, escuelas, hospitales, iglesias y prisiones, se cuentan entre ellas; tribus, clases, grupos étnicos

o raciales, grupos de amigos y familias se excluyen del concepto. Las organizaciones se caracterizan por: 1) la división del trabajo, del poder y de las responsabilidades de la comunicación, divisiones que no son obra de la casualidad ni obedecen a un esquema tradicional, sino que han sido deliberadamente planeadas para favorecer la realización de fines específicos; 2) la presencia de uno o más centros de poder que controlan los esfuerzos concentrados en la organización y los dirigen hacia sus fines; estos centros de poder, además revisan continuamente la actuación de la organización y remodelan su estructura, donde es necesario, para aumentar su eficiencia, 3) sustitución de personal; es decir que las personas que no satisfacen pueden ser depuestas y sus tareas asignadas a otras. La organización puede también combinar a su personal mediante el traslado y la promoción." AMITAI ETZIONI - "Organizaciones Modernas".

Este autor considera que existe una organización que como norma general debe adecuarse a lo que él denomina "participantes" y existen participantes, que deben adecuarse a la organización. Y todo ello para poder lograr tres metas evidentes en todos los climas, como lo son la efectividad, la eficacia y la satisfacción.

La forma como se vinculan la organización y los participantes, por el autor, es a través de las necesidades, llegando a afirmar que cuando existe equilibrio entre las de uno y las de los otros, el control es poco o debe ser poco. No obstante el común es el desencuentro.

La persona que ingresa a la Administración, está sometida a dos fórmulas: amplitud y penetración que son las que derivan según fuere a la organización a que ingresa: coercitivas (prisión); normativas (congregaciones religiosas); utilitarias (industrias), siendo uno de los problemas el de las "personalidades" individuales que no encajan dentro de la organización. Hay que irlos acondicionando asumiendo así la administración una jerarquía de poder.

Sin el superior arriba coordinando y controlando a los de abajo cae el principio básico de la administración, pues deja de ser entonces un instrumento coordinado.

En las organizaciones importantes la dirección y las gestiones administrativas "necesitan una serie de agentes no sólo para la impulsión y el enlace vertical, jerárquico, con el personal ejecutor, sino también para distribuir horizontalmente funciones auxiliares inmediatas o inherentes a la gerencia, correspondiendo con las diversas zonas de especialización y sirviendo de órganos extensivos de la inteligencia superior." MALLART CUTÓ, JOSE "Organización Científica del Trabajo".

La burocracia, que se da también como sinónimo de organización (ETZIONI), "es el tipo de organización apto para la realización de tareas administrativas en gran escala, mediante el trabajo sistemático organizado de muchos individuos."

"Si queremos valernos de burocracia eficiente, debemos hallar métodos democráticos para controlarlas. De otro modo ellas nos esclavizarán a nosotros." P.M. BLAU - "La Burocracia en la Sociedad Moderna".

"Si la burocracia es problema cuantitativo, lo es en relación con el rendimiento o productividad del personal; con las necesidades del pueblo conforme a los fines u objetivos establecidos por la Constitución y con los ingresos del Fisco, teniendo en cuenta el gasto que es capaz de soportar el país." J. RODRIGUEZ ARIAS - "Burocracia, Racionalización y Libertad", artículo Revista Internacional de Ciencias Administrativas - N° 4, año 1960.

La organización aparece y comienza a dar sus pasos, para regir la conducta de todo un complejo cuerpo: el cuerpo social.

"La administración entendida como la sociedad en acción." POSADA HERRERA - "Lecciones de Administración".

"El organizador pretende conseguir una finalidad determinada de antemano y para obtenerla pone al servicio de su idea una técnica y un método de raciocinio específico." VICENTE L. PEREL - "Organización y Control de Empresas".

"tres maneras de ver la organización en abstracto: formalismo, el método de espontaneidad y el método de la participación. Tres métodos de enfoques de la teoría de la organización, sugiriendo cada uno de ellos arreglos estructurales dignos de toda consideración. Cada organización existente contiene elementos de todos los métodos y en los hechos lo importante es que se conjuguen según circunstancias los tres." HAYNES y MASSIE - "Enfoques Alternativos sobre la Organización".

Distingue tres tipos de organizaciones en sus estudios sociológicos: las biológicas, las geográficas y las sociológicas, que también llama funcionales o sea agrupaciones estas últimas formadas en "la comunidad de acción, de operación y de ocupación". Estas agrupaciones reciben el nombre de haciendas (corriente italiana) u organizaciones (más moderna, de origen anglo sajona). MAUNIER RE NE citado por A. CASO.

Gran parte de la literatura sobre organizaciones se generó como un producto resultante de la búsqueda de mayor eficiencia o rendimiento, estando en un primer escalón Taylor (1911), la dirección administrativa (Gulick y Urwick, 1937), o la burocracia (Weber, 1947), que eligen deliberadamente los componentes de la organización, en función de su contribución necesaria a una meta, y las estructuras establecidas son aquellas que, deliberadamente, han de alcanzar la más alta eficiencia.

Parecería que cada enfoque incluye algún tipo de verdad, pero ninguno por sí mismo, brinda una comprensión adecuada de las organizaciones complejas.

Luego Barnard Simon (1957), March y Simon (1958) y Cyert y March (1963), sobre la base de las organizaciones complejas como sistemas abiertos, indeterminados y enfrentados a incertidumbres, pero al mismo tiempo como

sujetas a criterios de racionalidad y necesitando por lo tanto, determinación y certeza. JAMES THOMPSON - "Estrategias para el Estudio de las Organizaciones".

Este cuerpo social, múltiple y polifacético, que le iba a exigir como le exige, un conjunto de **transcendentes decisiones**, y ya en la avanzada etapa de su evolución, resulta ser una especie de repetición de historia, dado que todo está desde el comienzo, y lo que en puridad se opera, es un despertar en épocas y situaciones. Todo ya estaba en el primer cuerpo, que sin entenderle, conoció: el suyo propio. Este cuerpo social que le impone el medio, en su evolucionar, es un símil del que unitariamente constituye el suyo.

Es el cuerpo humano, la primera expresión de una organización cabal y científicamente concebida. Es una agrupación de órganos, con funciones definidas cada uno y dirigidas a un fin determinado. Cada uno, independiente del otro, están unidos por la corriente de la función general que armónicamente debe cumplir el ente. Cada uno, en formales comunicaciones, actúa en el momento en que debe actuar, según su propia competencia o función; cada uno toma su papel, a veces secundario y otras primario según la empresa en que en ese momento se aboque el organismo; cada uno se alterna, combina o coordina con los demás, según la meta propuesta o la decisión a absorber; todos se entrelazan y reciben el mismo flujo vivificante que emana de una autoridad superior o mente, que hace la toma de decisiones; unos trazan el derrotero a seguir por aquella estructura orgánica, otros llevan la marcha, otros controlan y depuran el funcionamiento para que todos puedan realizar el aporte que el objetivo comporta. Una perfecta organización, que revela una acabada unidad, y todos sus integrantes, ante el acierto o el error en la meta buscada, atina - sin recelos ni protestas, ni enconos ni revanchas, ni esfuerzos en vano ni descansos de triunfo -, a mantener sus posiciones o competencias, a lograr sus recuperaciones. Se corrigen por la mente directriz, las desviaciones producidas y por la misma mente se introducen los estimulantes necesarios, en las partes que la acción se tornó débil o negativa.

"La dificultad en la obtención de resultados tangibles, no ha sido más que un problema semántico. Fayol, como todo precursor carecía de los conceptos científicos necesarios para definir operativamente sus ideas. Hoy se dispone de herramientas poderosas para desmenuzar y clasificarlas: teoría de la información, teoría de la decisión y cibernética. Hubo que esperar que se construyeran máquinas para poder contar con teorías para estudiar organismos humanos." FEDERICO FRISCHKECHT- "Dirección Superior y Decisiones".

... la imprescindible conjugación de Administración y sociedad la que exige el mutuo apoyo, un creciente espíritu de colaboración y la conciencia de una misión de todos." LAUREANO LOPEZ RODO - "Documentación Administrativa", N° 130 de julio-agosto de 1969.

En definitiva, es el hombre que sintió la necesidad y, con la satisfacción de la misma, agrega nuevas exigencias, que le impone el uso del instrumento que estima indicado, o la táctica que considera aplicable, para derrotar a aquélla. Y así fue y va formando una espiral de interminable brazo en su ensanche.

Refiriéndose al control, aspecto este que entraremos a abordar líneas adelante, pero que es totalmente aplicable a la afirmación consignada precedentemente, se dijo: *"Hasta que no nos decidamos a ver el control como una actividad ininterrumpida, no saldremos de la mentira de que sabemos resolver problemas. Cuando creemos haber resuelto uno, con el mismo proceso de darle solución entran en la situación nuevos elementos o nuevas fuerzas, y en ese instante se tiene ya entre manos otro problema nuevo que hay que resolver."* MARY PARKER FOLLETT - "Dynamic Administration".

Es el hombre, que apela en sus primeras instancias a la observación de un mundo circundante, cuando en realidad en su propia observación habría estado el evitar el inagotable proceso de penurias corridas en su devenir. Es el hombre que introduce la organización en su vida, como un imperativo de conducción de ella y en ella, cuando la misma ya estaba en la naturaleza de su propia naturaleza. Organización a la cual hoy en forma avanzada asiste, con todas las exigencias que demanda una ciencia, debida e indiscutidamente marcada en el funcionamiento humano, y que por lo que llevamos expresado no es un invento, sino un paciente descubrimiento, de este importante valor que venía en él desde sus primerísimos orígenes.

La Gran Concentración

Los conceptos hasta aquí emitidos, que marcan una evolución imbuída de principios y prácticas de corte netamente administrativos, nos van emparentando en sus últimas etapas de formación, con la noción del Estado.

"La palabra "Estado", tiene actualmente dos significados distintos que conviene precisar para evitar equívocos. En un primer sentido el vocablo es comprensivo de todas las entidades estatales, cualquiera sea su categoría: nacionales, provinciales, municipales, especiales, etc. Con este alcance la expresión individualiza todo aquello que constituye la organización jurídica de la sociedad. En un segundo sentido el Estado sería simplemente la persona pública mayor, en oposición a las demás personas públicas menores: provincias, departamentos, comunas, entes autónomos, autárquicos o descentralizados, etc." ENRIQUE SAYAGUES LASO - "Tratado de Derecho Administrativo".

El Estado es una noción compleja. Supone como substrato una sociedad donde se ha operado la transformación de la convivencia espontánea, en la conciencia de la organización.

No es nuestra intención ni motivo ahondar sobre este aspecto. El concepto que brindamos, nos alcanza cumplidamente, para los fines propuestos con el tema.

Es el agrupamiento que toma conciencia de la necesidad de integrarse en dimensión y complejidad, y que advierte que población, territorio y poder, no son hechos que puedan quedar de lado en su devenir. Toma conciencia también que los objetivos a que tiende una debida administración, resultan indispensables para que ese Estado, en el caso de los organismos públicos o, en su incidencia en las empresas en el caso de las organizaciones privadas, alcancen de consuno, sus respectivos propósitos de manera eficaz, en el sentido más amplio de la expresión.

Se advierte que es necesario organizarse para que en ello pueda reclinar el bienestar social de la colectividad. Se advierte que tanto en el sector público como en el privado, interrelacionados, ambos acusan que deficiencias en uno de ellos repercute en el otro, como también la buena marcha de cualquiera de ellos, actúa en forma favorable sobre el otro sector.

Resulta obvio que el Estado como concepto y como realidad, ha seguido el camino natural de las cosas. Ha evolucionado. Aumentadas considerablemente sus actuaciones en los diferentes ámbitos, conceptualmente ha dejado de ser "juez y gendarme" de la época liberal para hacer frente a las complejas funciones y mayores responsabilidades que el propio acontecer le ha impuesto, convirtiéndose entonces la Administración Pública, en su constante y exigido integrarse, en una ciencia cada día más importante.

Conciencia que se va tomando de los hechos precedentemente apuntados y que ha de concretarse en etapas más avanzadas de la evolución; el agrupamiento que se torna en la gran concentración; surgimiento del concepto Estado como imprescindible expresión de este ensanche del grupo, referidas sus consecuencias al tema en desarrollo, suponen:

a) que todos y cada uno de los integrantes del proceso administrativo visto, vayan aceleradamente tomando formas, expresiones y conceptos en el medio a que su acción está dirigida;

b) que la gran concentración, genera la gran separación. Aparecen dos órdenes y dos áreas; dos clases y dos niveles. Jurídicamente, el orden público y el privado; administrativamente, iguales áreas pública y privada. En cuanto a las clases y niveles que emergen, jurídicamente, la clase de los gobernantes y de los gobernados; administrativamente, los niveles de administradores y administrados;

c) que aparece el establecimiento en conciencia y en acción de un elemento funcional, que en definitiva viene a cerrar el circuito de todo proceso administrativo, como lo es el control.

Como ya hemos afirmado en este esquematizado proceso, todo estaba desde el principio y lo único que aconteció fue un despertar. Si a la etapa del Hombre Aislado le corresponde la aparición de la información, la investigación y la previsión; si a la del Agrupamiento le cabe la de la planificación, coordinación, dirección y subordinación y la de la organización; a la instancia que nos ocupa o sea la de la Gran Concentración, le corresponde el contralor.

A este elemento funcional, en cuya consideración entramos, obviamente lo trae el señalamiento que comporta el precedente apartado b). La separación que dejamos anotada, supone un conjunto de relaciones, de derechos y obligaciones, de cumplimientos, de mandos y poderes, de jerarquías y subordinaciones, que ya de por sí, en su estricta aplicación habrían justificado la existencia de este ingrediente del proceso. Pero a esta circunstancia, se debe anotar, que la planificación y el desarrollo del plan, exigían a todas luces un proceso aparte, de cumplimiento de lo previsto, de una total sujeción a lo dispuesto. Los órdenes exigían un orden; las áreas una premeditada ejecución. Por otra parte, nada ya podía quedar librado ni a instintos ni a antojos. La complejidad de la realidad; las siempre crecientes necesidades; los medios e instrumentos para satisfacerlas no ahora tan a mano, y por sobre todo las

inquietudes siempre palpitantes de toda estirpe proclives a las desviaciones por la tendencia a anteponer las exigencias personales a las demandas de la colectividad, justifican el elemento funcional, plenamente.

Del Estado se puede afirmar, que a igual que en todo tratado de administración no se puede iniciar sus planteos fundamentales sin lo que puede denominarse "la trilogía gerencial": planificar, coordinar y controlar. La planificación es el primer momento de la teoría unitaria administrativa y sus principios, elaboración, metas, y caminos a seguir para lograrlas, formarán la urdimbre, propósito e intención del denominado proceso administrativo. El Contralor cierra este proceso que enmarcan los dos ámbitos que le anteceden. JAMES MOONEY - "Principles of Organization".

No es sólo un aspecto jurídico, como algunos se empeñan en demostrar.

"El contralor tiende a impedir en lo posible, los actos perjudiciales de los encargados de la administración, y si se hubieren producido, a descubrirlos con facilidad, rapidez y seguridad, de modo que induzca a que los agentes actúen con diligencia, habilidad y rectitud, aunque a ello no se sintieran naturalmente inclinados." ALBERTO AREVALO - "Contabilidad Pública".

"Es principio general que la función de contralor no implica restricciones o lesión de derecho o garantía personal alguna (v.gr. del poder de policía, a diferencia), pues este contralor no se ejerce sobre habitantes o particulares sino sobre órganos del Estado; funcionarios o empleados, ya sea en funciones individuales, sea en órganos autárquicos, etc. El contralor no implica restricción, sino comprobación y verificación." RAFAEL BIELSA - "Derecho Administrativo".

El control es algo más. Algo más complejo, más integrado, menos jurídico y ampliamente administrativo.

En una primera aproximación podemos decir, que el contralor es el conjunto de operaciones por las cuales los órganos dirigentes de una administración y, en general, de todo conjunto organizado, se aseguran de la buena marcha de los servicios y de las unidades de trabajo bajo su mando.

Ahora era la etapa del conjunto organizado y se hacía irrefutable un comportamiento humano más puntual. Las divisiones que la concentración operó, hacían irrenunciable un control en sus múltiples manifestaciones, que encara sus posibles desviaciones y las detecta en sus características. Pero no sólo a eso quedaba confinada su función, pues ligada directamente con el ejercicio de la dirección, sea ésta del tipo que fuere, consiste en asegurar la correcta aplicación de las decisiones, ya sean éstas órdenes o directrices, principios o normas, presupuestos o programas.

Estamos sobre este punto que pretende ubicar esta importante rama de la ciencia de la Administración, más con Fayol, que aunque ya casi perdido en el tiempo, no dejó de postular principios hoy de fuerte vigencia.

"El control consiste en verificar si todo ocurre conforme al programa adoptado, a las órdenes dadas y los principios admitidos."

"Para que el contralor sea eficaz, debe ser realizado en tiempo oportuno y seguido de sanciones." HENRY FAYOL-Obra citada.

"El control económico es aquella parte de la Administración por la cual todo el trabajo administrativo se revela y estudia en sus causas y efectos, para poder dirigirlo con conocimiento fundado, y se estimula y ajusta para que obre en la forma en que la autoridad eminente haya establecido como la más beneficiosa." - FABIO BESTA - "La Ragonería".

Lo precedentemente anotado, es un concepto fijo de magnitud variable. En esta realidad, por evolución o porque coetáneamente se dan, en las organizaciones pequeñas, el control se efectúa de manera natural y él, o los dirigentes, vigilan sin intermediaciones el trabajo de todos. En cambio en el orden público y en los conjuntos orgánicos de gran volumen, el cuerpo directivo no puede asegurar por sí mismo, la puesta en marcha y la realización de las decisiones que han sido adoptadas. En los primeros, de esta categoría segunda enunciada, porque la delegación con que se actúa, comporta para quien delega, la necesidad de no ignorar si se cumple o no con lo oportunamente convenido o planificado y ello supone en la estratificación de mandos y poderes, una exclusión de toda única voluntad o visión; en los segundos, porque la variedad y dimensión apreciables, las operaciones complejas de ejecución, resultan ser demasiado numerosas y altamente dispersas como para que puedan quedar sometidas con la misma fórmula de las pequeñas hacien -

das. La aparición entonces de la desconcentración del poder de decisión en los escalones de base se hace necesaria y esta necesidad que impone el desarrollo y naturaleza de una actividad así concebida, logra difíciles las expresiones del contralor.

La interdependencia y la interacción, entre los órdenes y las áreas, las clases y los niveles, comienzan a darse con plenitud. Pero estas interrelaciones comienzan a darse también en los elementos funcionales señalados, de la Administración.

El contralor, que trae esta nueva etapa de la convivencia social, empieza a dejar de ser un elemento definitivo, para y sin perder su definición ni sentido, aunarse a los demás procesos vistos, dando de suyo propio y recibiendo de los demás. Empieza a estar sujeto en su eficacia y en el esfuerzo que demande el imponerlo y desarrollarlo, no sólo a una adecuada investigación sino a una eficiente planificación y coordinación de sus términos. Tan sujeto como a su vez, la dirección que lo emplaza, queda controlada por él. En definitiva, tan se investiga, se planifica, se coordina, se organiza y se dirige un control, como se controla una investigación, una planificación, una coordinación, una organización y una dirección.

"Tampoco es absoluta la distinción orgánica de funciones; el órgano volitivo puede en parte dirigir y tal vez ejecutar algunas de sus propias decisiones; el directivo, decidir y cumplir materialmente la tarea en determinados casos; y aun el agente que ejecuta lo que se le ordena no puede ser privado totalmente de facultades de voluntad y dirección en lo que atañe al cumplimiento de la obra que realiza." ALBERTO AREVALO - Obr citada.

Estas mismas divisiones generadas al amparo de la concentración, aportan un refuerzo esencial al principio y elemento funcional de la dirección.

La función más excelente de la dirección en su estrado más superior, consiste en dar guía e inspiración a la organización a su cargo, reforzando la moral de la misma y fortaleciendo el bien entendido espíritu de colaboración. Cuando esta dirección es capaz de obtener el ambiente adecuado para el trabajo, los métodos y el contralor se aplicarán y ejercitarán sin dificultades. Es su obligación permanecer atenta a la incursión de todo factor distorsionante en el desarrollo empresarial, actitud ésta que no resulta fácil en todos los casos, pues las más de las veces, incidencias inocentes, que se van mezclando en el quehacer, suelen si no se les reconoce una medida determinada de expansión, generar incalculadas desviaciones.

La dirección, que como resulta, es un fundamental ingrediente en el establecimiento de los contralores y en el cabal cumplimiento de los mismos, no puede ser ajena y debe actuar inteligentemente en el uso del poder disciplinario, en la clasificación de los objetivos generales propuestos, en el estímulo para la participación en los planes y programas y en la atinada y obligada delegación de autoridad, para favorecer la iniciativa y el uso adecuado de la facultad discrecional.

El control que es menester imponer en cuanto al material humano, se da bajo las formas de la selección y la socialización. La selección ve en los participantes las cualidades (utilitarias) y la socialización adapta las cualidades (coercitivas); siendo que las (normativas) varían según el tipo de empresas o el fin de la misma. Los conceptos de utilitarias, coercitivas y normativas, responden a diferentes tipos de organización referidos en la página 10. AMITAI ETZIONI - "Organizaciones Modernas".

De la forma de conducirse la dirección, será mayor o menor la labor y amplitud de los mecanismos que sustentan la propia programación de un sistema.

Y en esta etapa de las divisiones; en esta instancia en que se reclama del individuo una conducta más exacta; en estas circunstancias en que se integran al proceso con definidos perfiles los administrados y los administradores; y en definitiva, en esta realidad global que va exigiendo eficiente dirección, es que se exige que se ubique con claridad los fines propuestos, se coordine y organice con precisión, se desechen las desviaciones insignificantes y se califiquen las significativas, con el equilibrio suficiente que acepten un entorno de tolerancias.

En estas circunstancias pues, el elemento funcional que se agrega, el contralor, cierra inequívocamente, ya integrado, el proceso esquematizado que dejamos desarrollado a través de una evolución.

Tres funciones de importancia se encuentran en el control:

- a) Estimula al realismo y a una adhesión más íntima a los planes. Sin un control adecuado, el planeamiento es un ejercicio superficial. Esto no debe suponer ni conservadurismos ni tozudeces en mantener lo pasado de época. El equilibrio está en no desalentar a reconocer desviaciones futuras probables;

- b) Preserva las desviaciones excesivas de los planes provocando fisuras en la coordinación. A mayor desviación obviamente, más alejamiento del plan. El costo de recuperar el control del plan, es más y más alto a medida que se acumulan las desviaciones. A mayor estrictez del control, menor desviación. Debe dar el control respuesta a las desviaciones, aunque a veces el plan, localmente, puede ser modificado para traerlo al control, siendo entonces menester comparar costos de adecuaciones. El replanteo del plan debe seguir los mismos pasos que el planteo, las vistas de las realidades, consecuencias pasadas, etc. El costo a comparar es el costo de ignorar la desviación con la de revisar el plan;
- c) Suministra la información de retroacción para la adaptación. Debe el contralor suministrar la identificación de las fuentes del error y las responsabilidades en las desviaciones, de manera de lograr un mejoramiento continuo en el proceso del planeamiento. Distinguiría entre las desviaciones producidas por errores en el pronóstico del planteamiento en sus datos básicos y las producidas por errores en el modelo de planeamiento. La identificación y corrección de deficiencias en el proceso del planeamiento proporciona medios para que la organización alcance mejoras sustanciales, mediante la adaptación. JAMES C. EMERY - "Sistemas de Planeamiento y Control de Empresa".

En definitiva, este contralor que va integrándose en su aplicación, resulta ser en los hechos un elemento práctico imprescindible, que reduce a unidades mensurables los programas de labor y registra con la mayor celeridad posible los resultados que se van obteniendo y si éstos coinciden o no con los fines propuestos. Comprueba la velocidad de la acción y dirección, así como también la regularidad de los avances hacia el fin señalado. Sincroniza en definitiva, dirección, acción, responsabilidad y la valoración de lo logrado.

Si de esta abreviada como esquematizada síntesis, tomamos los elementos, que por las señaladas circunstancias y establecidas etapas, se han venido dando en el devenir del hombre, como lo son la observación, información, investigación, previsión, planificación, coordinación, dirección, organización y control, y las unimos todas, tenemos en su plenitud los pilares cognocitivos, sobre los que apoya hoy la ciencia de la Administración. En síntesis, agrupando convenientemente los as-

pectos señalados, se puede afirmar que la Administración, en definitiva, resulta ser un proceso en el que intervienen como elementos funcionales, los siguientes:

a) la especificación de los objetivos concretos y el programa de trabajo para alcanzarlos en un período determinado (planificación);

b) la ordenación de las estructuras y los procedimientos formales apropiados (organización);

c) la adecuada combinación de los elementos humanos y materiales a fin de integrarlos en una unidad idónea (coordinación);

d) la formación de un órgano directivo eficaz que utilice la organización y se esfuerce por alcanzar la meta (dirección);

e) la selección de personal competente para cumplir eficazmente con las funciones requeridas (reclutamiento);

f) el establecimiento de un mecanismo que permita efectuar comprobaciones y tener conocimiento del desarrollo del proceso para dirigirlo adecuadamente hacia el objetivo previsto (control).

Las complejidades en avance y los diferentes recorridos hechos para dar solución a las mismas, no han podido desentrañarse de esta manifestación humana y social, que es la ciencia de que tratamos. Entroncada como lo expusimos en el propio origen del hombre, y ejercida por éste en forma espontánea o instintiva, cuando ni la idea del derecho, incluso del que tenía a administrarse, le había sido dada.

El advenimiento de los agrupamientos y de la gran concentración, introduce en el suceso, sus dos áreas típicas: pública (primero los objetivos luego los medios) y privada (primero los medios luego los objetivos), y hacen su aparición con definidas formas los niveles de los administrados y de los administradores.

No es el derecho, ni la mera y eventual concepción de éste, lo que impone la razón de esta nueva faz. Es la necesidad nuevamente la que acusa el imperio de una administración desdoblada en los dos sectores, que también las propias exigencias de la evolución ubican en el proceso creciente en integración, de la convivencia. Es la espiral, que va agregando vueltas sobre vueltas.

Concomitantemente, el orden jurídico aparece y se instaura. Trae consigo, con definidas formas, la clase de los gobernados y de los gobernantes. Y entre órdenes y áreas, clases y niveles, la sociedad toma sus nuevos rumbos, solidificando, dando formas y obviamente perfeccionando, muchas de las vivencias que hasta ese momento se venían dando a manera de impulsos y con la única guía de un afinado instinto de conservación.

"La administración se refiere al "que" y al "como" del gobierno; el "que" es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo, que capacita al administrador para llevar a cabo su tarea; el "como" son las técnicas de gerencia, los principios que llevan al éxito los programas cooperativos; cada uno de estos dos elementos son indispensables, juntos forman la síntesis que se llama Admi-nistración." MARSHALL DIMOCK - Obra citada.

"Hay gobiernos que no afectan en forma significativa la vida de la sociedad, que están subordinados al poder de grupos particulares, que no puede sancionar efectivamente sus mandatos, o que en vez de servir los intereses generales del pueblo son instrumentos para explotarlos."

"La eficiencia de una entidad gubernamental no debe medirse por la maximización de sus ingresos o la minimización de sus gastos, sino por la calidad y la intensidad con que realice los propósitos públicos; es una equivocación común la de juzgar al gobierno en términos de ganancias y pérdidas como si fuera una empresa comercial, con el empeño de que gaste poco, no incurra en deudas y mantenga sus presupuestos equilibrados; a menos que el gobierno sea un negocio para los gobernantes, su eficiencía siempre debe juzgarse con arreglo a como contribuye a la satisfacción de las necesidades y los ideales del pueblo." PEDRO MUÑOZ AMATO - "Introducción a la Administración Pública".

"La administración es la guía, dirección y control de los esfuerzos de un grupo de individuos en pos de algún objetivo común." WILLIAM H. NEWMANN - "Programación, Organización y Control".

Las fuerzas, los medios y las metas, sin complementarse, se van ordenando. La investigación sobre el que hacer y como se hace va ocupando su lugar; la información sobre las cambiantes realidades se introduce en la convivencia como un imprescindible elemento funcional, la planificación comienza a mostrar su más que imprescindibles efectos para el avance en orden a

los fines propios y comunes del individuo. El empuje del derecho está en marcha y el proceso administrativo comienza a andar, aunque tendrá que pasar mucho tiempo, como más adelante veremos, para que se entienda que no pueden manejarse en pugna, ni meramente distanciados; que son dos ramas diferentes del saber que se van integrando con el tiempo, al empuje natural de efectividades demandadas por todos, para la consecución de la empresa que a todos interesa implementar.

Empresas de diferentes naturalezas, orígenes y raíces, asistidas por las más diversas inquietudes, tratando de abarcar todas las manifestaciones, lucrativas o no, que el hombre de ayer como el de hoy es capaz de generar.

La administración, "debe comprender todo el gran despliegue de disciplinas que enriquecen nuestro complicado ambiente. Debe saber cuales de ellas son pertinentes para sus diferentes misiones. Debe saber cómo obtener los mejores servicios de cada una de ellas. Tiene que valorar e interpretar la aportación que cada factor puede hacer y seleccionar las proporciones de cada uno de ellos, que formarán los componentes del destilado final. Después debe mezclar esos componentes en un nuevo elemento que, con frecuencia, no se parecerá a ninguna de sus partes, y el producto resultante tendrá que ser tan puro, tan claro y tan simple, que no se empañe ni se funda ante la luz y el calor más brillantes de la inspección pública. El químico que realiza estos milagros es el administrador..... y repito, que su tarea exige nada menos que talentos, virtudes y devociones extraordinarios." HERBERT EMMERICH - Citado por LEONARD D. WHITE - "Introducción al Estudio de la Administración Pública".

En esta policromía de actitudes y aptitudes, aquel proceso administrativo, debió enraizar en todas las ciencias y artes del medio, extrayendo de ellas, sus necesarios instrumentales, sus convenientes enseñanzas y sus atinados señalamientos.

"No es preciso que se descubran nuevos hechos para que aparezca una nueva ciencia que se encargue de su estudio. Una nueva ciencia puede formarse con hechos pertenecientes a otras ciencias, basta que para su correcta aplicación sea preciso agruparlos en una ciencia autónoma, para así su inteligencia resulte más fácil." ANGEL CASO- "Organización de Oficinas".

Nace así una ciencia, a la cual resultan ser atributadas, las más encontradas o desencontradas disciplinas. De todas algo debe de tomar y de todas algo debe rechazar. Y esto por lo dicho a lo largo de nuestra esquematización evolutiva; porque es una orientación del hombre dirigida al hombre y nada entonces puede escapar de su órbita, so pena no sólo de quedar amputada en su desarrollo, sino y es fundamental, constituirse en la negación de una sociedad, que le da origen, y que sin aquélla, la misma no hubiera podido mantenerse.

"A esta altura del razonamiento, resulta importante consignar, que la Administración, está como empotrada en una realidad social, en una sociedad, y forma como es obvio, parte de ella. Aquella no es un ente abstracto, ajeno a la realidad circundante y a los ingredientes que a la misma componen. Por el contrario, a ella le concierne igual que a la sociedad, las metas, valores, los sistemas y en definitiva el futuro que a aquella le está reservado.

Se da por consiguiente una relación ambivalente: la Administración vive en un medio social, pero a la vez, la pauta de la Administración viene determinada por la sociedad, siendo entonces que la sociedad en muchos sentidos la conforma, pero a su turno, ésta es transformada por aquélla, alentada en sus equilibrios y desalentada por sus errores. En otras palabras a ambas les son aplicables medios y factores de interacción." ROMEO MAESO SUEIRO - "El Reordenamiento de Personal y su Carrera Administrativa".

"La impresionante tarea de la Administración moderna hace que ésta se convierta de hecho en el centro básico regulador de la convivencia nacional. La Administración de hoy, más que nunca, el verdadero gerente, -no sólo el fiel custodio-, del bien común. Se ha hecho hoy realidad aquella idea de los primeros cultivadores de nuestra ciencia: la Administración como "el gran taller de la prosperidad nacional".

Sus decisiones condicionan fuertemente la vida social y hace que se planteen con frecuencia como decisiones conflictivas entre las distintas fuerzas económicas y sociales en juego. Justamente por ello se hace urgente la ampliación de los cauces para una presencia activa de la sociedad en la génesis de las decisiones administrativas y en los procesos de preparación, estudio y ejecución, que lleva a cabo la Administración a todos los niveles." LAUREANO LOPEZ RODO - "Documentación Administrativa N° 130/1969".

Autónoma y autóctona en su jerarquía de ciencia, pero apoya totalmente, como se consigna, en todas las expresiones en que el hombre coloque energía, sea cual fuere el fin pro - puesto.

De lo expuesto en esta primera parte de nuestra labor, to mamos algunas conclusiones de interés que surgen espontáneas:

- 1) Que la Administración es, la posibilidad de reunir diversas unidades o elementos de funcionamiento, en una relación de trabajo, para que puedan producir todas actuando, los resultados deseables;
 - 2) Que la Administración como unidades de funcionamiento en relación a un trabajo, arranca con los propios orígenes del hombre, y como producto de una actitud natural, para lograr vencer el cúmulo de necesidades que le rodeaban;
 - 3) Que estas formas de darse las señaladas manifestaciones, van enmarcando la evolución del propio hombre, el cual comienza a aplicarlas para sí, y luego se ve obligado a incrementar estas unidades en cuanto la realidad y concepto del agrupamiento y la concentración, se hacen imprescindibles;
 - 4) Que el hombre en sí, es la expresión más acabada, tal vez, de aquellas unidades de funcionamiento en simultánea, sincronizada y dirigida acción;
 - 5) Que el accionar administrativamente, es muy anterior a toda noción de la administración como ciencia o meramente disciplina, incluso a cualquier otro tipo de noción, entre las cuales incluimos el Derecho.
-

Cap. II - LA ADMINISTRACION EN SU HISTORIA

Comentando un autor (Withers) a "Lombard Street", el clásico libro de Walter Bagshot, y refiriéndose a la Administración Pública (y no existe inconveniente en extenderlo a la Administración Privada) afirma: "constituye una organización dotada de vida, que se ha ido formando en el pasado y se desarrolla hacia el futuro. El pasado, el presente y el futuro forman un proceso continuado y homogéneo y nadie puede esperar comprender el presente ni mucho menos penetrar en el porvenir, si es que no conoce con precisión el pasado que hace tanto de una como de otra etapa." QUITERIO RODRIGUEZ ANOVASSI - "La Flexibilidad en la Administración Pública y en la Conducción de las Empresas del Estado". Ciencias Administrativas de la Universidad de La Plata, N° 12/1964.

Establecido en el desarrollo esquematizado que antecede, que los principios de la administración arrancan con el hombre y que éste los manejaba a modo de prácticas, sin tener la más leve noción, que en ese actuar iba creando las bases de esta expresión social, ello nos lleva a indagar acerca de cuándo es tos principios se introducen en la conciencia de aquél, y en qué forma - tiempo mediante -, van adquiriendo la expresión de indiscutida especialidad científica.

Es sabido que el conocimiento científico no crea las cosas que componen la realidad. Tan sólo intenta explicarlas. El científico tiene con la realidad una actitud de carácter cognoscitivo o sea trata de comprenderla, a diferencia del técnico, esencialmente normativo y ubicando su objetivo en transformar, controlar, afectar en alguna forma y manera la realidad sobre la cual se maneja.

"Los defensores de la Ciencia de la Administración sostienen que ella es un conjunto de conocimientos y de investigaciones que tienen sus propios principios y que permite obtener conclusiones confiables....." y ello "está en su misma universalidad, puesto que el cuerpo doctrinal que constituye la Administración, puede ser aplicado con igual validez en empresas públicas o privadas, militares o civiles, grandes o pequeñas, puesto que no conoce limitaciones de fronteras, tamaños o campos de aplicación."

"La falta de acuerdo de parte de algunos tratadistas sobre el carácter científico que tiene la Administración hoy día, es comparable al que tuvieron algunas ciencias exactas hace algunos siglos. Y sin embargo ante los progresos que se han alcanzado en los últimos años de investigaciones sociales aplicadas, y es cierto que en los propios campos de la Administración se ha demostrado que si bien ella no tiene leyes inmutables (y no las puede tener ninguna ciencia relacionada con seres humanos, economía, psicología, antropología, sociología, etc.) también es cierto que ha formado un cuerpo doctrinal que ha demostrado tener validez dentro de los límites lógicos de adaptación que requiere toda ciencia social."

"Las leyes o principios de las ciencias sociales no se revelan válidas en manera absoluta y universal. Ellas como sabemos tienen más bien valor de probabilidad. Expresan relaciones que, al examen de repetidas experiencias, aparecen más probables respecto a otras y en cuanto tales, útilmente son conocidas para la precisión de los fenómenos a los cuales se refieren, si bien en cada uno de los casos pueden no encontrar verificación o por lo menos plena confirmación." JOSE A. PINI - "Administración: Naturaleza y Concepto".

En cuanto el hombre comienza a integrarse en una sociedad, por fuerza de una necesidad más que de una convicción, en su concepto y funcionamiento, también se va produciendo paralelamente otra integración. Con otros factores que va dando c**ab**ida en el sistema, su actuar disperso se unifica, dando lugar a lo que hoy llamamos la Ciencia de la Administración. (1)

(1) Resulta interesante "Introducción a la Problemática de las Ciencias Administrativas" de Pedro Delfino, breve pero documentado trabajo: La Plata, 1961.

A través de los tiempos y de los espacios

Sin extendernos en puntualizaciones que nada hacen a nuestro tema y con sujeción a las grandes líneas, en cuanto se comienza a ahondar en la historia de la Administración, los antecedentes recogidos nos hacen remontar a tan lejanas épocas como fueron las que vivieron a la luz de pensadores tales como Platón, Aristóteles y el propio Sócrates. Es obvio, que no la distinguieron de una filosofía política, ni de una educación, ni de una ética ni de una estética.

Fueron observadores y razonadores del hombre y del cúmulo de sus expresiones, y por ende no pudieron dejar alejado del esquema de sus reflexiones a una administración, que se constituía en un utensilio práctico para alcanzar las manifestaciones sublimes de la bondad, belleza y verdad.

Como lo hemos afirmado, pues, no existía una conciencia en torno a que estas expresiones pudieran en el fondo ser y constituirse a posteriori, en todo un fuerte y necesario basamento, de un conocimiento tan importante al hombre, como los conceptos éticos impartidos por aquellos pensadores, para ese mismo hombre.

En definitiva los griegos no dejaron ningún antecedente de sus sistemas administrativos, a pesar del buen contenido, que en la dirección señalada precedentemente, se encuentra en la "República" de Platón; en la "Política" de Aristóteles, e incluso en la Oración Fúnebre de Pericles a los héroes de la guerra del Peloponeso y en el diálogo de Sócrates con Nicomedes.

Walter R. Agard (1), al estudiar la democracia griega, concluye que la misma era ejercida por unos 40.000 varones mayores de 18 años, con lo cual apenas un diez por ciento de la población tenía derechos políticos. El electorado sin embargo incluía todas las clases (caballeros, negociantes, obreros, campesinos y jornaleros). El Consejo de los Quinientos - de los cuales cincuenta prestaban servicio activo cada mes -, era el cuerpo ejecutivo más importante y tenía entre otras la misión de supervisar los asuntos financieros.

En el año 462 A.C., Pericles, introdujo un plan para la compensación de los funcionarios, facilitando la participación en la administración pública, de los ciudadanos que debían trabajar para sostenerse.

(1) "Qué Democracia conocieron los Griegos".

No obstante, los griegos nunca desarrollaron un servicio civil especializado. Es a Sócrates y Xenofonte, que se les re conoce como autoridades, sobre la idea que tenían en torno a que la buena dirección es esencial para dar buenas formas y fondos al Estado.

"Ahora bien, la tarea de administrar puede desarro-
llarse sobre dos bases, una empírica y otra científica. Empírico es todo sistema doctrinario fundado en la experiencia, la rutina o la práctica. Se habla entonces de administración empírica: cuando ésta se sustenta sólo en estos elementos, sin apoyarse en conocimientos y en técnicas que son producto de la investigación y el estudio. La administración científica es pues aquella que se apoya en los conocimientos que aporta la teoría administrativa y ciencias cuyas investigaciones y aportes son útiles a aquélla."

"Concluimos pues que la administración para que tenga un carácter realmente progresista y sea capaz de enfrentar con éxito la complejidad creciente de las organizaciones del mundo moderno, debe tener una base científica, completada con un permanente estudio e investigación de los problemas que se nos presentan, pudiendo ser alumbrada "con la luz de la experiencia de situaciones ya vividas"."

"Administración empírica - Experiencia, intuición, rutina, práctica. Administración científica - Teoría administrativa, técnica contable, derecho, técnicas matemáticas, psicología, sociología, economía, experiencia y práctica." JOSÉ A. PINI - Obra citada.

"La ciencia, al igual que la administración, es una actividad variada y compleja. Toda tentativa de conceptualizarla debe admitir que origina una interpretación simplificada de su naturaleza. Sin embargo, resulta útil sugerir que la tarea de los científicos es: 1) Crear hipótesis, tanto sobre la base de su propia experiencia personal e intuición, como del conocimiento públicamente acumulado de su disciplina; 2) Diseñar experimentos que prueben dichas hipótesis; 3) Asimilar los resultados tanto dentro de su experiencia personal como en el contexto de su disciplina, preparando así el camino para nuevas hipótesis y nuevos experimentos." WILLIAM T. MORRIS - "Ciencia de la Administración".

Con más antigüedad y con más precisión que el griego, en Egipto, existía un sistema bien definido de administración en alta escala, aunque no son muchos los rastros que se encuentran de los mecanismos de dirección o de las especulaciones adminis

trativas que se conocen hoy día. Lo aseverado surge del estudio e interpretación de los papiros egipcios, que se ubican aproximadamente en el año 1.300 A.C., entre los cuales se mencionan el Papiro de Sallier y Anastasi acerca de Instrucciones, Advertencias y Consejos a los estudiantes del Papiro Harvis, hacia el reinado de Ramsés III.

Dice Max Weber (1), hablando de la burocracia que este país es el más viejo en administración estatal burocrática, fincando su posibilidad de desarrollo en la importancia no total pero sí decisiva del grado de incrementación de los medios de locomoción, a lo cual no es ajeno la conocida ruta natural de comercio sobre el Nilo.

A su vez Michel Rostovtzeff (2), expresa que los Ptolomeos heredaron de los faraones una organización altamente elaborada en lo administrativo y económico, cuya idea dominante, era una estricta coordinación del esfuerzo económico de todos, para asegurar a cada miembro de la comunidad, y a la comunidad misma, el más alto grado de prosperidad. Los Ptolomeos tomaron esta idea, la convirtieron en propia y por primera vez el sistema de Egipto fue coordinado y puesto en marcha como una máquina bien construída para regular cada faz de las actividades: agricultura, ganadería, industria y comercio.

Dentro de este Egipto Ptolomeico se encuentran evidencias de una administración sistemática, aunque no siempre eficiente (Imperio Bizantino 330-1453 D.C. o el Imperio Otomano bajo Solimán el Magnífico en 1520 D.C.).

Las "Instituciones Vigentes" otomanas, eran un sistema altamente perfeccionado de servicio civil, a pesar de estar basado en un sistema de cristianismo y castas mahometanas.

En definitiva, el refinado despotismo de los antiguos egipcios, y las brillantes dinastías de los levantinos, existieron con una burocracia organizada, central y provincial, que partiendo desde muy atrás en la historia de la civilización de esta región, llegan a explicar "la eficacia" del sistema y su esplendor.

"La administración es la función de conseguir que las tareas sean hechas por los subordinados y encaminar los esfuerzos de los individuos hacia un objetivo común."
THEO HAIMAN - "Dirección y Gerencia".

(1) "Burocracia".

(2) "Una Gran Propiedad en Egipto en el Siglo Tercero A.C.".

Marshall Dimock y G. Dimock, citan en su obra (1) lo siguiente: "Por ejemplo, el Papiro del Museo Británico 752, fechado el 13 de setiembre del año 288, en una carta de un alto funcionario de la administración romana de Egipto, dirigida al gobernador del Medio Egipto en la que se quejaba de la innecesaria multiplicidad de los funcionarios públicos en la administración de los asuntos del Estado: "Por tanto, se me ha hecho necesario enviarle instrucciones a efecto de que vea que un solo superintendente de prestigio se escoja bajo responsabilidad de los concejos municipales locales y que se supriman las demás oficinas, si bien el superintendente electo tendrá facultades para escoger dos a lo más tres ayudantes". "... Se cerciorará de que sean nombradas personas que puedan ser aceptadas por el público."

Se cita también a Confucio, en China, a quien se le ubica en el siglo V antes de Cristo. Cortesano y político, ministro varias veces, resulta ser uno de los constructores, conformadores del Estado chino; un tipo de Estado, superior desde luego al de los bárbaros de organización simplemente militar y pretoriana. Las doctrinas de Confucio, al igual que la de Lao tsé, ⁽²⁾ han sido objeto de infinidad de interpolaciones, transformaciones y comentarios.

Especialista en cuestiones de moral, llega a impartir sus seis reglas esenciales que promueven a la condición de gobernantes benévolos, esencial aspecto éste para él, pues como lo refleja en su "Li-Ki" (Ceremonial) "entre los antiguos el amor de los hombres era la base del gobierno" de ahí que éste "ha de ser paternal", agregando que "quien gana al pueblo gana el reino", para terminar con que "el pueblo es la raíz del Imperio".

Para él, el problema del gobierno era un asunto de importancia capital y en sus sentencias hace observaciones acerca de los funcionarios leales y cumplidores y formula sugerencias prácticas en cuanto a la administración pública, que siguen pese a su antigüedad, teniendo real valía, tanto en su fondo práctico como teórico.

Estas reglas se pueden enunciar de la siguiente manera:

a) los gobernantes y mandatarios deben conocer perfectamente bien las condiciones del país y dedicarse a la tarea de destruir las causas de todos los problemas;

b) los mandatarios deben "retener los medios", entendiendo por tal el enfoque de los problemas a través de las más amplias di

(1) "Administración Pública".

(2) "Libro de la vida y de la virtud".

ferencias de opiniones, haciendo un cuidadoso estudio de los hechos y resolviendo con moderación, práctica y lógicamente, con objetividad y justicia, de acuerdo a las mejores reglas de ética;

c) en la conducción de los asuntos es esencial un espíritu capaz de comprender el concepto "público" o sea servidor del interés público, desterrando favoritismos y partidarismos;

d) debe elevar y promover el bienestar económico del pueblo;

e) la conducta adecuada de la administración pública consiste en "mantenerse siempre ocupado", dedicando los funcionarios a todos sus esfuerzos a los problemas del Estado;

f) sobre la conducta de los administradores públicos, es que deben ser honestos, desinteresados y capaces para poder lograr tales metas, debiendo a su vez escoger funcionarios honestos y sin egoísmos.

Hasta aquí sus reglas. Micius, cuyo nombre latinizado conoció la antigüedad, apóstol del confucianismo, tenía un interés más concreto en cuanto a métodos administrativos y de dirección se refiere, llegando a afirmar que *"quien pretenda hacer negocio en este mundo debe tener un sistema y que teniendo lo, aun los no expertos pueden obtener sin tener ninguna destreza, los mismo resultados que los expertos"*. La tenencia del sistema a que refiere, obviamente, es el conocimiento a que estamos refiriendo.

No obstante, Confucio, no es el precursor. En su mismo siglo, un poco antes se había levantado la "Constitución de Chow o Manual de Gobierno y Administración de China", compuesta por ocho reglamentos, que refieren a:

El primero a su organización, de tal modo que el gobierno del Estado se establezca;

El segundo a sus funciones, de tal forma que el gobierno del Estado se defina;

El tercero a sus relaciones, de tal manera que haya cooperación en el gobierno del Estado;

El cuarto a los procedimientos, de forma tal que el gobierno del Estado sea eficiente;

El quinto a sus formalidades, de modo que el gobierno del Estado tenga permanencia;

El sexto a los controles, de manera tal que el gobierno del Estado esté completo;

El séptimo a las sanciones, de forma tal que el gobierno del Estado pueda ser corregido;

El octavo a sus ajustes, de forma tal que el gobierno del Estado pueda ser auditado.

Después de Confucio, existen otras realizaciones en la administración china, cuyos orígenes se encuentran en la dinastía Han (202 A.C. - 219 D.C.), y se ven aplicados mil años después (1036-1101) especialmente por Wang Aushih, el socialista práctico quien lanza un subsidio agrícola y un sistema de préstamos, con mucho del sistema financiero de control dispersados por toda la nación.

Los chinos tuvieron varios siglos antes del advenimiento de la ciencia de la administración, un sistema de manejar administrativamente sus asuntos internos, un bien desarrollado sistema de servicio civil y una apreciación acertada de muchos de los problemas modernos de dirección pública.

Finalmente dejamos señalado, que China careció de creadores religiosos y de filósofos, pues su filosofía no pasa de ser un moralismo sabio destinado a asegurar la dicha temporal, basada en la familia y la grandeza del Estado, la Gran Familia.

"En la práctica administración tiene dos sentidos esenciales: uno es la forma de determinar la mejor política con la cual debe ser conducida la empresa; otro es el individuo o grupo de individuos que ejerce la función de administración - LEFTINGWELL Y ROBINSON. Citado por A. CASO, en su "Organización de Oficinas".

Los romanos no permanecieron ajenos al suceso. Fueron administradores de grandes feudos pero sólo en el Imperio Romano bajo la potestad de Augusto, alrededor del año 25 A.C. fue que se impuso un servicio civil asalariado. No estaban muy organizados en cuanto a los detalles de su sistema administrativo, pero demostraron su capacidad sistemática de dirección en alta escala.

Cicerón (1) manifiesta que aquéllos a quienes interesa tomar a su cargo los asuntos del Gobierno, nunca deben olvidar dos reglas de Platón:

(1) "Acerca de los Oficios".

Primero, tener siempre a la vista y claramente el bien del pueblo de modo que independientemente de su propio interés, realicen cada una de sus acciones conforr. con el bien común;

Segundo, preocuparse por el bienestar del cuerpo político, considerado como un todo y no servir a los interesados de un partido, traicionando a los otros.

A estas dos reglas, nosotros agregamos una tercera, que estimamos esencial, como expresión de principios. Para Platón, y en orden a sus pronunciamientos, resultan secundarias las distinciones de tiranía, monarquía, autocracia, oligarquía y democracia. Para él un sólo título habilita al hombre para gobernar, y éste es "la certidumbre que se tenga de salvarlos".

En otra de sus obras (1), Cicerón proclama que la función de los magistrados es gobernar y emitir órdenes que sean justas, benéficas y de acuerdo con la Ley, y que debe ser informado de los límites de su autoridad administrativa, así como los ciudadanos sobre la extensión de sus obligaciones para obedecer a sus magistrados. Se debe tener magistrados, pues sin su prudencia y cuidadosa vigilancia no podría existir el Estado.

Para Casiodoro el nombre de Maestro, es el de un funcionario al que la antigüedad brindó grandes prerrogativas - entre otras -, que ningún Gobernador de provincia pudiera asumir el cargo sin su consentimiento y que ante él se pudiera apelar las decisiones de dichos gobernadores. No tenía a su cargo el coleccionar el dinero sino gastarlo. Es quien designa personal en orden a los problemas de aprovisionamiento en la capital. Su pervisa las diversiones del pueblo, y tiene que mantenerlo tranquilo y apartado de revoluciones, por medio de abundantes exhibiciones y espectáculos.

En su organización también se encuentra el término Magister, que según Paulo fue un título que se daba a las personas a quien se encargaba la superintendencia especial de los asuntos y quien por encima de los otros debía mantener cuidado y diligencia de los negocios que le eran encomendados.

Los referidos títulos, permiten suponer que su introducción se produjo cuando Roma ya había logrado un nivel de desarrollo cultural y material suficiente, como para justificar la organización sistemática de las diversas actividades de los ciudadanos. Así el Magistrado en bancarrota (magisters auctio nis), es el fruto de una considerable experiencia legal en casos de quiebras; el Magisterio de Ganadería (magister pecoris)

(1) "Acerca de las Leyes".

y el Magisterio de Trabajo (magister operum), sólo pueden haber aparecido dentro de un bien organizado, planeado y coordinado sistema de explotación de cultivos y crianzas de animales en alta escala.

En definitiva, los romanos supieron administrar sus asuntos y los de sus colonias.

"La administración es un tipo de acción o conducta humana cooperativa que posee un alto grado de racionalidad."

Lo de cooperatividad no quiere decir voluntariedad ni entusiasmo mientras que la racionalidad supone "acción correctamente calculada para la realización de los fines determinados que se persiguen, con un mínimo y maximizando los beneficios." WALDO DWIGHT - "Estudio de la Administración Pública".

De la Administración a través de la Edad Media, han quedado abundantes evidencias de sistematización administrativa y dirección en escala superlativa. Los dominios reales, las provincias eclesiásticas y las jurisdiccionales feudales, tuvieron que ser manejadas de alguna forma y algunos tratados contemporáneos revelan la dirección de propiedades y las obligaciones de sus funcionarios administrativos como los "Estatutos de las Propiedades Imperiales" de Carlomagno, donde se refieren a las funciones de mayordomos, supervisión y vigilancia con respecto a los trabajadores. Se habla también de los informes escritos acerca de la producción, incluyendo desechos y excedentes. También está dirigido a los alguaciles, en su forma de selección y administración de las tierras de su distrito.

Wallace Schuyler (1), expresa que después de la caída del Imperio Romano, la Iglesia de Cristo, como una jerarquía de poder, sobrevivió y en muchos casos suplantó al gobierno romano, y aun existe en su forma primera un eje ejecutivo, un colegio de consejeros, arzobispos, obispos, agentes viajeros, párrocos y la congregación de los fieles.

En lo que tiene que ver con el manejo de la propiedad, finanzas, rentas y privilegios, así como también en lo que respecta al cuidado de las almas, ha sobrevivido a las revolucio-

(1) "El Gran Leviatán y la Ciencia de la Administración" "A Critique of Theories of Organization".

nes y contrariedades de los siglos, proporcionando un continuo y vívido ejemplo de organización y métodos administrativos (1).

(1) Del trabajo de Edwin Samuel "La Administración de la Iglesia Católica", tomamos algunas consideraciones que estimamos de interés. La Iglesia Católica ha desarrollado un notable sistema de eficiente administración. Extendida por todo el mundo debe resolver problemas de distancia, idioma, nacionalidad y diversidad de niveles de cultura, permaneciendo conservadora en sus previsiones de futuro.

Si excluimos a los estados nacionales tales como China y la India, la Iglesia Católica es una de las más antiguas y sin duda la organización más grande del mundo, pues se remonta al siglo I.

Asentada sobre la ciudad del Vaticano en sus sólo 108 acres de tierra, debe hacer frente a las demandas de quinientos cincuenta millones de fieles y a los problemas administrativos que provienen de la dirección de 420.000 iglesias en 180.000 parroquias con el empleo de 406.000 sacerdotes; la educación de 23 millones de niños y 160.000 escuelas; la provisión de ayuda anual para 16 millones de personas en las 33.000 instituciones de caridad y el empleo total de un cuerpo de alrededor de 5 millones de agentes. Esta institución que no es proclive a brindar información y que debe, bajo una autoridad (Sumo Pontífice) manejarse en el gobierno del Estado y en el gobierno de la Iglesia (se agrega un singular organigrama de su organización con las correspondientes determinaciones funcionales de cada uno de los niveles), ha sido objeto de un estudio en orden a su eficiencia por el Instituto Americano de Administración en el año 1960.

De este estudio y de esta publicación tomamos el siguiente párrafo: "Las verificaciones o auditaje también señalaron en 32 encabezamientos, todo lo que la dirección de empresa podía aprender de un estudio de la Iglesia Católica. Abreviadamente se exponen los siguientes puntos: 1)El valor de la diversificación, ampliamente desplegada en una institución permanente; 2) La necesidad de controles autónomos en áreas geográficas; 3)El beneficio de una gran preparación del ejecutivo y la promoción lenta; 4)La importancia de la teoría y la instrucción para asegurar la unidad de pensamiento y de la acción una vez que la autoridad, para ejercer funciones, ha sido delegada; 5)La necesidad de asignar a los hombres de la cumbre, una autoridad completa, una vez que ellos fueron elegidos; 6)La eficacia de sentirse absolutamente seguro con respecto a la integridad, destreza y tarea de la persona, antes que se le otorgue autoridad en cualquier puesto; 7)El beneficio de la promoción en las filas del personal; 8)La sabiduría de no demostrar excesivo fervor, una vez obtenida una posición de influencia; 9)El resultado beneficioso de no enviar informes con demasiada frecuencia

También se encuentra la herencia de organización administrativa y procedimientos relacionados con asuntos militares, que frecuentemente resultaban ser el interés primero del Estado. En el transcurso del tiempo y a grandes rasgos, encontramos los caballeros medievales y sus fuerzas; los ejércitos mercenarios de oficiales y soldados profesionales de los siglos XVII y XVIII y los ejércitos pertenecientes a los propios Estados, y a través de este proceso se encuentra también el de la

a la oficina general; 10) La ventaja de acelerar en algunas direcciones y demorar en otras; 11) La necesidad de una acción defensiva constante allí donde la autoridad sufra riesgos; 12) La exigencia de utilizar el conocimiento y el poder de los hombres de más edad, con las aptitudes de las juntas de dirección; 13) Las ventajas de un ambiente de diplomacia en todos los asuntos a tratar; 14) La sabiduría de relevar a los ejecutivos, por incompetencia de autoridad; 15) La utilidad de determinadas políticas comprendidas y adheridas por todos; 16) La importancia de ser tardío para elogiar y más lento aún para condenar; 17) El beneficio a largo plazo, de evitar el nepotismo en la jerarquía de cualquier administración; 18) El valor de poder inspirar a todos los empleados con un sentido de pública contribución y valores sociales; 19) La ventaja de comprender que la remuneración monetaria por sí misma, nunca ha sido una gran fuerza promotora de las mejores actividades del hombre; 20) La necesidad de abandonar aquellas actividades que hubieren perdido utilidad social; 21) El beneficio de elegir directivos que puedan ser, de alguna manera, útiles consejeros en razón de sus múltiples conocimientos en las funciones; 22) La importancia de esforzarse constantemente para mantener la unidad de dirección; 23) La ventaja de acrecentar las actividades, dentro de los límites nacionales, en la extensión de lo posible; 24) La prudencia para no aceptar contribuciones, pasadas las contrataciones; 25) Nunca quitar a Pedro para dar a Pablo, o sea, no malograre las utilidades de una actividad, para ayudar la producción y distribución de otras; 26) Reconocer las ventajas que se obtienen, en los simples comienzos, de cualquier empresa nueva; 27) La importancia de ser complaciente para desviarse de las reglamentaciones establecidas, cuando la inteligente dirección estima tal acción aconsejable; 28) Considerar los beneficios desde el comienzo de una empresa, a la vez que sus condiciones adversas; 29) La necesidad de mantener en todo momento, una estricta disciplina dentro de un ambiente de lucha y docilidad al mismo tiempo; 30) La eterna ventaja de mejorar y renunciar a veces, mientras se retrocede y afirma en otras; 31) La importancia a largo plazo, de convencer o persuadir por medio de la demostración y el ejemplo, antes de utilizar presión agresiva."

implantación de la jerarquía de las relaciones y poder, desde el Comandante en Jefe, hasta el último soldado, pasando por to dos los grados del escalafón, y el de transformación del auto-abastecimiento inicial por parte de las propias fuerzas, en abastecimientos por cuenta del propio Estado, hecho éste que añadió un enorme trabajo a las agencias de administración militar.

Se dice que el ejército fue el primer sistema administrativo moderno, organizado tan efectivamente como la administración del Imperio Romano en su momento culminante.

Estudios recientes han puesto de relieve algunos de los problemas de dirección de la vida medioeval y la gran semejanza que existe entre la dirección moderna y los recursos medioevales o administración feudal, por medio de funcionarios reales. La administración del gobierno local o feudos, era llevada a cabo por funcionarios, tal cual lo dejamos señalado, feudales o por personal eclesiástico, siendo para muchos historiadores, los prelados católicos y los párrocos, los administrados res medioevales por excelencia.

La autoridad descansa en la aceptación de las órdenes y las instrucciones por la persona a la que van dirigi-das. Una persona aceptará una comunicación como obligatoria únicamente cuando se cumplan simultáneamente cuatro condiciones:

- 1) si puede entender la comunicación y la entiende efectivamente;
- 2) si en el instante de su decisión cree que no es incompatible con los fines de la organización;
- 3) si en el momento de su decisión la cree compatible con sus intereses personales en conjunto;
- 4) si es capaz de cumplirla intelectualmente y materialmente. CHESTER I. BARNARD - "Las funciones de los Elementos Dirigentes".

"La salud y el buen funcionamiento del cuerpo social dependen de cierto número de condiciones que se califican casi indiferentemente de principios, de leyes o de reglas. Emplearé con preferencia la palabra principios, despojándola de toda idea de rigidez." HENRY FAYOL -Obra citada.

"La Administración no puede basarse más que en principios, en cuanto dichos principios básicos son acepta-dos..."

"... la aparición de los principios de administración es indicio de la dirección que probablemente habrán de

seguir o mejor dicho, qué tendrán que seguir tales valores, si es que hemos de resolver los problemas a los que se enfrenta nuestra civilización. Solamente cuando tales principios se hayan perfeccionado y estén aceptados por todos en general, como norma de conducta dentro de los grupos sociales y para ser también observada entre ellos, será cuando tendremos conciencia de los problemas de control social y de métodos para resolverlos que guarden proporción con el inmenso poder sobre las cosas materiales que la ciencia moderna ha puesto en nuestras manos. Sólo cuando la violencia hecha a estos principios sea tenida por antisocial, en el mismo sentido que se tiene por antisocial la falsificación y el asesinato, será cuando poseeremos el equipo moral y las sanciones corrientes....." L. URWICK - "Elementos de Administración".

El momento que sigue, en este sintético proceso histórico, lo ubicamos en el año 1550 como fecha de aparición, y en **1700**, como fecha de florecimiento.

Los fiscalistas, grupo de profesores y administradores germanos y austríacos, enfatizaban sobre el valor de la riqueza física del Estado, en términos de una administración pública. Fue el grupo de los llamados cameralistas que inician una etapa inconfundible de administración moderna.

Melchor Von Osse (1), dice que entre la gente sabia se considera fuera de toda disputa que cada magistratura puede probar y hacer evidente sus virtudes y aptitudes en tiempo de paz, a través del mantenimiento y ordenamiento de un gobierno bueno, constituido en derecho, delante de Dios y de los hombres; justo y que declare buenas políticas (administración) y dice que Su Excelencia (el Elector de Sajonia) ha llenado las oficinas civiles con funcionarios con órdenes de que cada quien reciba lo que corresponde y de que siempre se haga justicia en esta materia.

George Zincke (2), dice que al hecho de usar los medios de vida se le llama procuración y cuando el producto brinda no sólo satisfacciones y cosas convenientes para la vida física, sino también el excedente que llamamos riqueza, decimos que hubo buena dirección.

(1) "Testamento".

(2) Cameralist Library.

Sobre la base de que si se quiere que existan medios de vida abundantes es menester la buena dirección, el director o aquellos que le asistan, deben tener el conocimiento necesario para garantizar esta buena dirección y deben poner el mayor empeño para la aplicación de esos conocimientos en todo el país. En consecuencia, se necesitan fiscalistas hábiles, entendiéndose por tales aquellas personas que poseen conocimientos fundamentales y especiales que les permitan mantener una eficiente dirección o manejo del Estado.

Albion Small (1), cita al particular una definición que dice que Cámara o Kammer en el sentido más restringido, es el salón o apartamiento en donde los consejeros llevan a cabo la administración de las rentas de la comunidad.

El cameralismo era la rutina de las oficinas del Estado, o en un sentido más amplio, eran los procedimientos gubernamentales sistematizados cuya aplicación se llevaba a cabo en las dependencias administrativas. Era una tecnología administrativa, siendo descrita por Ludewig en 1727 la que refiere al sistema prusiano.

Consistía éste en administración de caridad; instituciones médicas y sanitarias; diversas industrias y la reglamentación de las mismas; selección de gente joven y capaz como subordinados en las oficinas administrativas y ordenación y leyes escritas para todos los funcionarios; establecimiento de oficinas de contralor, etc.

Finalmente agregamos, que los cameralistas (o fiscalistas) fueron una pléyade de escritores alemanes en especial, que desde mediados del siglo XVI hasta los finales del siglo XVIII, enfocaron los problemas civiles desde un punto de vista común y que propusieron la misma centralización de los hechos, desarrollando una teoría coherente que correspondía al mismo sistema alemán de administración que por aquellos tiempos estaba en plena evolución.

Toda innovación o idea, se institucionaliza a través de un proceso de organización y dirección al cual denominamos administración, y sin la cual ningún grupo puede subsistir. Este proceso se concreta en el montaje de un aparato administrativo estandarizado, cuya meta es la eficiencia y que asegura la continuidad del orden existente con el mínimo de riesgo y esfuerzo. Establecidas las ideas, los planes y sistemas que se estimen viables, operan,

(1) "Los Cameralistas, Pioneros de la Política Social Germana".

en la medida en que se constituya el aparato administrativo adecuado. PAUL PIGORS - "Método para Resolver Conflictos Humanos".

Paralelamente a los cameralistas, existía en Europa, una tendencia para promover el establecimiento de una administración de servicios públicos con "standards" comunes a toda Europa. Es en Estados Unidos donde se presenta un notable desarrollo en lo administrativo, en la dirección científica, y en materia pública, la obra de Woodrow Wilson (1) en 1886, es de importancia capital al preconizar que la Administración Pública, es el lado práctico o comercial del gobierno, ya que su finalidad es que los negocios públicos se realicen eficientemente y lo más de acuerdo posible a los gustos y deseos del público.

Afirma que la ciencia de la Administración es un producto de su siglo y de su generación, último paso del estudio de las ciencias políticas que se inició hace aproximadamente 2.200 años. Que hasta esa fecha sólo se había pensado, discutido y hablado acerca de la constitución del gobierno y de quien debe hacer la ley y que cosa debe ser la ley, pero no de como debe ser administrada, lo que pasaba a ser un simple detalle práctico.

Sin embargo la presencia de grandes monopolios, las desavenencias entre trabajadores y patrones, etc., hacen que las tareas administrativas tengan que ser estudiadas y ajustadas para poder establecer "standards" probados para la elaboración de políticas.

"La administración pública como ciencia está relacionada con la administración, que es un cuerpo de conocimientos más amplio. El concepto funcional de administración prescinde del problema de determinar de que clase de administración se trata, si de negocios, religiosa, educativa o de cualquier otra índole; en su sentido más lato, este concepto es tan amplio que incluye todos los esfuerzos humanos (podría uno hablar hasta de la administración de uno mismo), pero en particular, significa esfuerzos humanos conjuntos, encaminados a tareas que pueden ser tan simples como quitar una piedra de un camino o cultivar un jardín.

Nos hace ver que la administración es fundamentalmente cuestión de cooperación, que va de lo más simple a lo más complicado, en la cual intervienen siempre los hom-

(1) "Estudio de la Administración".

bres y que cuando la cooperación es simple, el elemento humano es más importante que en las etapas posteriores, cuando domina la organización y las reglas y métodos preestablecidos." MARSHALL Y G. DIMOCK - "Administración Pública".

Finalmente en esta sintética evolución histórica, entramos en nuestro siglo XX.

Charles A. Beard (1) dice que la administración industrial conocida como dirección científica, se remonta en su origen a 1832, cuando Charles Babbage, estudiante inglés de asuntos industriales, escribió un tratado sobre "La Economía de los Fabricantes".

Casi 50 años después, Henry R. Towne, fabricante americano, se interesó porque los ingenieros y administradores se preocupasen de diversos aspectos de la administración industrial. Pero no fue sino hasta 1903, con Frederick Taylor, que la ciencia moderna de dirección, empieza realmente a tomar forma, cuando da lectura a los miembros de la Sociedad Americana de Ingenieros Mecánicos a un trabajo sobre los principios de Dirección Científica para Taller.

Cuatro años después, se integra en la ciudad de Nueva York, la Oficina Municipal de Investigaciones, cuyo propósito era entre otros:

- 1) promover la eficiencia y economía del gobierno municipal;
- 2) promover la adopción de métodos científicos de contabilidad y de comunicación de los detalles de los negocios municipales;
- 3) recoger, clasificar, analizar, relacionar y publicar los actos de la administración del gobierno municipal.

También se dedicó el referido autor, al estudio comparativo de la administración pública y privada, intentando unir en la ciencia de la administración, un vasto orden de la experiencia administrativa en ambas áreas.

Cerramos esta reseña, que a los efectos perseguidos por el tema, consideramos suficiente, con la afirmación de que los orígenes siempre retroceden, en la misma forma en que las me -

(1) "Los Elementos de Administración Científica".

tas siempre se alejan. Depende de la profundidad de la investigación y de los medios que se tengan para abordarlo. Siempre será un enigma el adónde vamos como no menos oculto resulta ser el de dónde venimos. Establecimos un origen de la Administración, en largos siglos atrás, sin inquietarnos la idea de una antigüedad mayor que alguien pueda en el futuro detectar, en la misma forma que, con referencia a la dirección científica precedentemente vista, se diga ya que Babbage estaba en deuda con Monsieur Coulomb por sus estudios de tiempo y aún más, Oliver Sheldon (1) va todavía más atrás y remontándose al siglo XIII encuentra a Walter of Henley, a quien considera el personaje más antiguo de esta dirección científica. *

La administración no es ni privilegio exclusivo ni una misión personal del jefe o ejecutivo; es una función que se reparte entre la cabeza y los miembros del cuerpo social, agregando que *"no existe nada rígido ni absoluto en materia administrativa, en ella todo es cuestión de medida."* Agrega más adelante, refiriéndose a los principios y dándole nosotros universalidad a su expresión, que *"es necesario tener en cuenta circunstancias diversas cambiantes y muchos otros elementos variables."* HENRY FAYOL - Obra citada.

A través de los tiempos y las circunstancias

A medida que la integración de las agrupaciones se iba realizando, ganando en dimensión, en fines, en ejercicios y en competencias, también se iba ensanchando el ámbito de sus necesidades. Aquellas ciudades-estados de que hablaban y elucubraban los precitados filósofos de la antigüedad griega, en cuanto estos tendían y debían tender a la felicidad y bienestar ciudadano, marcaban por un lado, la inquietud siempre creciente y latente de la gente, coetáneamente con un lógico aumento de la autoridad de los gobernantes. Era el camino innato para la contención de tantas aspiraciones en pugna y voluntades en juego, como innata también resultaba ser la fórmula de consolidación de posiciones personales y del apetito casi congénito en las razas - con variantes de grados -, por mandar.

Sin una expresión, cuando menos práctica, de una administración pública, ni una sola de las realidades señaladas habría podido ser contenida, ni ninguna permanencia de las invocadas

* Los hechos históricos apoyan fundamentalmente en la obra "Administración" de Albert Lepawsky.

(1) "The Philosophy of Management".

podría haberse consagrado. Es más, con el andar del tiempo, vocaciones de conquista mediante, con la lógica secuela de los vastos imperios a dominar, sin esa práctica administrativa a la que aludimos, nada pudo mantenerse como se mantuvo y menos aun evolucionar como evolucionó.

La sociedad formada así, por imperio del Imperio, corría en definitiva, los mismos avatares del hombre, cuando su problema no era la convivencia, sino su rústica y desposeída soledad.

Aún sin la conciencia de lo que administrar - y se repite -, de lo que administrar era y significaba como enfoque científico o meramente especialidad técnica, llegó hasta enseñarse. Así aconteció en Roma, en la que se impartió como parte de una política filosófica, devenida en especial de Aristóteles, o como un eslabón más del derecho, o como una expresión necesaria de la moral platónica.

Es que en el grado no consciente de lo que aquellas prácticas administrativas suponían, todos veían claro, que era necesario ejercerlas. El bueno como el mal gobernante se amparaban en ellas para tomar sus decisiones y ordenar sus ejecuciones; el gobernado sentía de profundo la necesidad de que se aplicaran, si bien no las malas prácticas, las justas decisiones, que en definitiva era donde convergían y tomaban arranque las normas que unificaban el interés de la totalidad.

Mezcladas entonces con el derecho; amparadas por la moral; sujetadas por la ética y apoyadas por una filosofía, los conocimientos o prácticas administrativas, sin valor ni autonomía de ciencia, ni de técnica, ni meramente de arte, iban abriéndose paso en la maleza de disciplinas y conductas, ignorancias y necesidades, voluntades y aspiraciones, soluciones y problemas.

Tuvieron que pasar quince y dieciocho siglos, para que en Constantinopla y en Rusia - a través de las inquietudes de Pedro el Grande - respectivamente, comenzara a impartirse su enseñanza.

Estas enseñanzas - que imponían los hechos y no las convicciones -, de las técnicas administrativas en ciernes, no eran, salvo excepciones, como las dos precedentemente señaladas. Adoptaban la forma de un arte de gobernar, de una política; se emparentaban al derecho; se dirigían a los conceptos que sustentaban la economía política, que nada más ni nada menos, refería a los capítulos inquietantes de la hora, como lo eran la riqueza en su incremento y el poder en su aumento. De ahí que existía un concepto, en que más se estaba en la necesi

dad de hombres capaces de gobernar, que en establecer aunque más no fuera con mínima precisión, la modalidad o la forma en que aquellos conocimientos ejercidos, habían sido adquiridos.

Lo que contaba era el resultado en su inmediatez. Las consecuencias en los medianos ni en los largos plazos eran objeto de preocupación. Lo que incrementaba los dos factores señalados era bueno. El afianzar lo logrado, era un ingrediente del presente y no un cálculo para el porvenir. Lograr era el desideratum, y si el instrumento usado para ello era útil, no estaba dentro de sus estimaciones el saber, si en esa actitud por conseguir, paralelamente, se iba abriendo enorme brecha en el destino.

La riqueza, la expansión territorial, la eficiencia de una buena y siempre superada recaudación de tributos, capaces todas de soportar las largas exigencias del mando y las ope-
lerías del poder, comenzaron a exigir en sus crecientes complejidades e incluso distancias de por medio, la lealtad y la capacidad de los que tenían en una u otra forma, que velar por el mantenimiento e incremento de esos valores y realidades.

El descubrimiento de América como hecho que abrió totalmente los cauces al dominio y la riqueza; el Mercantilismo como corriente y escuela de una filosofía y política económica para amparar, custodiar e incrementar aquellas riquezas y extensiones territoriales; y posteriormente la Revolución Industrial como manifestación espontánea de un cambio en los modos y formas de explotación, fueron los tres jalones transcendentales que marcan inequívocamente el advenimiento de una nueva forma de pensar y actuar. Dentro de estas formas podemos ubicar el inicio de una administración que adquiriría la jerarquía de ciencia, o cuanto menos de depurado arte para algunos.

No puede caber duda, ni en el concepto ni en los hechos, que cada una de estas tres circunstancias históricas apuntadas, de por sí y con más razón aunadas en sus efectos, en un constante e integrado proceso de interdependencia e interacción cognocitiva, iban a traer como secuela, que aquellas prácticas administrativas se constituyeran en un punto de mira y objetivos, único modo de poder dominar con eficacia y eficiencia, todo aquel empuje de nuevos problemas, que sólo nuevas concepciones a su turno, podían dominar.

El Nuevo Continente, y la nueva fisonomía de una escuela de política económica, obligaban a encarar la información, la investigación, la coordinación, la organización y las decisiones, con un sentido de técnica.

La opción hasta ahora conservada por el hombre en torno a manifestarse apoyando una decisión que omnímodamente enmarcaba en una conducta de sana administración o de mala administra

ción caía para, con los errores naturales del inicio, tomar por el imperativo de administrar bien, en debida forma, con aplicación de principios y mecánicas útiles al buen desarrollo.

El hombre seguía siendo el centro de la creación y por en de la medida de las cosas, pero sin una atinada política de or ganización y en especial de contralor, estaba expuesto a sucum bir por el embate avasallador de los problemas y dilemas que en forma crucial se le planteaban y a los cuales no resultaban ajenas, las siempre latentes aspiraciones de avance de todos.

"No debe olvidarse ni por un momento, que la materia prima con que se trabaja en la esfera de la administra - ción son seres humanos; es decir, seres movidos por espe ranzas y pasiones, amores y odios; por el miedo y por la divina audacia del espíritu: por la misma mezcla, en fin, que también hay en el que administra. Encontraremos sin lugar a dudas la médula del problema recordando, que cual quier individuo, por humilde que sea, cuya vida se halle afectada por la acción del administrador, adolece al fin y al cabo, de las propias limitaciones de éste. Olvidar esto es anticientífico. Y raya en la demencia. Las ciencias que se permiten el lujo de olvidar, van en línea ha cia la bancarrota." L. URWICK - "Elementos de Administra ción".

Es en esta instancia en que la registración o contabilización de los hechos, como expresión de un contralor aplicado a la administración, comienza a ambientarse a través de una "partida doble" (1), constituyéndose a la vez, en fuente de previsión y de permanente material de información. No sólo fue un cambio en la manera de registrar, sino que lo fue, en la for ma de conocer las realidades, sus incidencias y los caminos de futuro a seguir.

Coetáneamente y reforzando las tendencias que hacían necesario cada vez el emplazamiento de eficientes administraciones, injertadas en los señalados sucesos, aparece: como mani - festación inaplazable, el concepto de que era menester formar administradores de reconocida competencia para conseguir los

(1) En 1494 aparece en Venecia la obra de Luca Paciolo, de Burgo, Santo Sepulcro, y de la orden franciscana, titulada "Summa de Arithmetica, Geometría, Proportioni et Proportionalitá" (2da. ed. año 1959: "La Divina Proporción"). Para una adecuada ilustra - ción, recomendamos: Fabio Besta "La Ragioneria"; F. Botter Mauri "Las Doctrinas Contables" (Un estudio de las teorías contables desde Paciolo hasta los modernos tratadistas); Alberto Arévalo "Elementos de Contabilidad" y citado por éste último, Federico Melis "Historia de la Contabilidad".

finos propuestos. Y así el Cameralismo visto, hace irrupción en el escenario de Alemania y Austria. La Fisiocracia aparece en Francia con el Dr. François. Quesnay, el célebre médico de Luis XV, quien subrayando importantes fuentes de la riqueza que era menester explotar, como la agricultura, acompañaba su afirmación con una concepción específica acerca de la filosofía económica en que debían enmarcarse los acontecimientos.

La "Riqueza de las Naciones" de Adam Smith en 1776, afirmaba el principio de que a la política de gobierno debía acompañar una adecuada administración, para ser viable una economía nacional fuerte.

La especialización de funciones empieza a avanzar, y con ella a ensancharse el territorio o campo de su acción. Este advenimiento, da un particular impulso a las dos áreas ya referidas: la pública y la privada. Los Parlamentos empiezan a sustituir a los monarcas, generando este hecho sólo y de por sí, las lógicas inquietudes del control de su acción.

Esta separación de áreas, al llegar al siglo XIX, va estableciendo por necesidad de una y exigencias funcionales de la otra, un servicio civil, que fue en definitiva el precursor en los hechos de la administración pública propiamente dicha.

"...administración pública significa, en el uso corriente, las actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos nacionales, estatales y locales, las juntas y comisiones independientes creadas por el Congreso y las legislaturas de los Estados; las corporaciones del gobierno; y ciertas otras entidades de caracteres especializados. Se incluye específicamente los organismos legislativos y judiciales del gobierno y la administración gubernamental." SIMON, SMITHBURG Y THOMPSON -"Public Administration".

La actividad privada iba simultáneamente ensanchando su campo de acción y con ella, al extenderse en dimensión, se ampliaba en complejidad. Sus problemas específicos, sus relaciones con la otra área a la cual indudable e inexorablemente estaba correlacionada, fue también aquí creando un cuerpo, una especie de unidad de hombres de empresa, que actuaban en su propia y colindante esfera, en paralelismo organizativo con aquel otro grupo que integraba el servicio civil.

"Para nosotros administración es como la línea superior de jerarquía industrial o comercial responsables de la planificación, organización, coordinación, dirección

y control de todos los elementos físicos y mentales, con el propósito de obtener el objetivo establecido por el Directorio o el Consejo de Administración." GILBERTO CABRERA - "Fundamentos Básicos de la Administración Industrial".

Es el siglo ahora, en que irrumpe la Revolución Industrial y es el momento de este conglomerado, en que empujaban los dos diferentes sectores de esta única disciplina, para lograr dominar de consuno, de la mejor manera y en la forma más productiva posible, los acontecimientos sociales y económicos que se iban produciendo y sucediendo en vertiginosa y complicada espiral.

"La Administración es una ciencia social, compuesta de principios, técnicas y prácticas cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr." WILFREDO JIMENEZ - "Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa".

"La ciencia de la Administración es el conjunto de conocimientos que permiten a los hombres entender las relaciones, predecir los resultados e influir los objetivos de cualquiera situación en la que varios o muchos hombres se encuentren organizados para trabajar juntos con un propósito pre-establecido." LUTHER GULICK - "Notas sobre la teoría de la Organización". (1)

(1) Si bien no lo compartimos, HERBERT SIMON, en su obra "Comportamiento administrativo" se aparta por el contrario bastante de la presentación ortodoxa de los principios de administración haciendo un examen crítico de los mismos y llegando a la conclusión: "La dificultad ha surgido de tratar como "principios de administración", lo que realmente sólo son criterios para describir y diagnosticar situaciones administrativas" ... "En este capítulo han quedado ya establecidas las razones de que "los principios" derivados de esta manera no pueden ser más que proverbios...".

Con menos acritud KOONTZ y O'DONNELL en su obra expresan: "Aunque nadie puede pretender que la ciencia de organización se haya desarrollado hasta el extremo de que los principios sean leyes infalibles, no deja de ser sorprendente la unanimidad que se da entre los estudiosos de la dirección respecto a la existencia de un cierto número de principios de organización.

Aquí el circuito se cierra. Los denominados elementos funcionales se traban y componen la unidad que comporta la Administración. Estamos ubicados en la etapa en que ésta abre sus puertas a su contenido científico. Queda no obstante abierta a las realidades y esta apertura nunca se habrá de cerrar.

Tales principios son verdades de aplicación general; aunque la generalidad de su aplicación no sea tan precisa como para darles el carácter de exactitud que tienen los principios de la ciencia pura. Puede decirse que son más bien criterios de buena organización." - "Los Fundamentos de la Dirección de Empresas".

En un trabajo monográfico que hemos dirigido en el año 1968, titulado "Los principios que rigen las estructuras y controles de la administración pública y privada a través de la aplicación a las reestructuras", compuesto por 10 apartados, con diferentes jerarquía, sentido, aplicación y universalidad, hemos ubicado los siguientes principios, que sin orden de precedencia o importancia señalamos: División del Trabajo; Jerarquía, con su facultad de dar órdenes y sus Poderes de Vigilancia (suspensión, revisión y modificación, anulación), de Delegación, de Avocación (resolución de los problemas del inferior), Disciplinario, Resolución de contiendas entre los inferiores, de Resolución de Reclamaciones y Decisiones de empleados y Decisiones tomadas por jefes inferiores; Coordinación del Trabajo; Autoridad; Responsabilidad; Jurisdicción; Competencia; Disciplina; Unidad de Mando; Unidad de Dirección; Permanencia de Mando; Subordinación de Interés (el particular al general); Remuneración; Centralización-Descentralización (por región o por servicios); Autonomía (darse leyes a sí mismo); Autarquía (administrarse a sí mismo); Orden; Equidad; Estabilidad del Personal; Iniciativa; Unión del Personal; Delegación de Autoridad; Selección; Ascensos y Antigüedad; Calificación; Generalidad o Especialización; Simplificación Administrativa; Mecanización y Automación; Oposición de Funciones; Oposición de Intereses; Flexibilidad Administrativa; Publicidad-Claridad-Simplicidad; Codificación Rígida o Multilegislación; Subordinación Normativa; Confianza o Desconfianza; Neutralidad; Igualdad de Oportunidades; Incentivos (materiales, institucionales, personales); Clasificación de Cargos y Evaluación de Tareas; Dirección Sincera; Acatamiento a la Línea de Control; Centralización de Control y Descentralización de Responsabilidades.

Con la ley mayor de "mínimo de costos, con mínimo de tiempo para máximo de ingresos" se levanta el principio menor de "someterse al plan es mejor que oponerse a él".

"Así pues, si los acontecimientos de nuestra época tienden a hacer el papel de la administración, a la vez más complicado y más importante, es natural que tratemos de buscar los medios que puedan contribuir a la solución de esos problemas, y aquí es donde las computadoras han mostrado grandes promesas. Los resultados obtenidos hasta ahora y las posibilidades indicadas para lo futuro, forman la base de nuestro interés especial en la relación de las computadoras con los procesos administrativos y de organización."

Adelante se agrega: "También en el caso de las computadoras y en la valorización de su influencia sobre las prácticas administrativas, necesitaremos considerar especialmente los aspectos humanos o de la gente, de las diversas relaciones y combinar eficazmente los factores racionales y humanos para utilizar las capacidades de las computadoras." VICTOR Z. BRINK - "Las Computadoras y la Administración".

El avance genera problemas, los problemas soluciones, y estas soluciones a su vez, son base y sustento de nuevos problemas. El conocimiento científico, aumenta su caudal, injeritando técnicas que vienen en su auxilio, y despierta a su vez, en su avanzar, nuevas técnicas. La incidida realidad obviamente incide también a su vez. Es la interminable espiral en continuado ensanche de sus vueltas.

"Una definición general de un sistema, es la que constituye un proceso que se mueve. Así cualquier cosa en movimiento, en proceso o en estado de cambio puede ser definido como un sistema." "Las relaciones son los nexos que encadenan los objetos y atributos del sistema." Dentro de los diferentes tipos de sistemas, el que adquiere relevancia es el de naturales por oposición a elaborados en el cual el primero se define "como aquellos que se desarrollan en un proceso natural." "El sistema total consiste en todos los objetos, atributos y relaciones necesarias para lograr un objetivo, dado un número de restricciones." STANFORD L. OPTNER - "La Naturaleza de los Sistemas".

El concepto de la retroalimentación se agrega al proceso. Representa la influencia que los servicios tienen sobre el medio ambiente, de modo tal, que dan forma a "los insumos" subsiguientes, los cuales a su vez, absorbidos por los servicios, crean nuevos "insumos", y así sucesivamente. Resulta ser innegablemente, un "proceso de conversión".

"El sistema administrativo viene dado por: 1) los insumos del medio ambiente que incluyen, a) demandas, b) recursos, c) apoyo u oposición de ciudadanos y funcionarios; 2) los insumos internos incluyen, a) estructuras, b) procedimientos, c) predisposiciones y experiencias personales de los administrados; 3) los servicios para el medio ambiente incluyen, bienes y servicios para el público y funcionarios.

El Medio Ambiente incluye: a) usuarios o clientes; b) costo de los bienes y servicios y c) miembros del público y funcionarios que respaldan o se oponen a las dependencias, los administradores o los programas.

El Proceso de Conversión se produce por la acción de 1) sobre 2), generando 3), el cual último vuelve por la Retroalimentación a incidir sobre 1) y así sucesivamente." IRA SHARKANSKY - "Administración Pública".

Es el momento en que las viejas fórmulas caen para ser sustituidas por nuevas teorías. Las prácticas administrativas exigen ahora ser disciplinadas, estudiadas y probadas en su efectividad o en su fracaso.

Sobre los modos básicos de su contenido, se levantaron posiciones, actitudes, esquemas y principios. Lo que hasta ayer era el producto inconsciente de un modo inconsulto de actuar, de una especial manera de comportarse, ahora empieza a ser la resultante de una forma pensada y experimentada. La naturaleza de los problemas y la repercusión de ellos en el contexto social de la época, deja de ser el fruto de la improvisación, o de la costumbre o de la opinión más o menos elaborada, para tornarse en la resultante de un largo proceso de maduración, al cual no le es ajena la experimentación.

Las complejidades se fueron sumando. La simple voluntad omnímoda del soberano ya no podía enmendarlas impartiendo la decisión opuesta como otrora lo ejercitaba. Ahora esas complejidades provenían de una nueva forma de entender, vivir o pretender vivir.

El progreso y la miseria siguieron. Las inquietudes también. Aparecen con fondos doctrinarios el capitalismo y el proletariado. Las convergencias y las divergencias mantienen su sitio. La explotación reviste nuevas formas como nuevas formas reviste la producción con la abolición del artesanado. La distribución, en la teoría y en la práctica concitan atenciones y voluntades. Los contrastes y las paradojas ensanchan su territorio. Y en este nuevo marco, múltiple y polifacético, se seguía concediendo al factor humano la preminencia absoluta en la investigación y en el esfuerzo aplicado a ordenar el trabajo

y la técnica, con una evidente inclinación social hacia el logro de una paz y felicidad general. (1)

"... la eficiencia administrativa no puede comprarse. Para lograrla no hay fórmulas secretas ni atajos. La efi

(1) Aunque ello pueda suponer una muy breve desviación de nuestro tema y propósitos, estimamos no obstante de necesidad, transcribir de una publicación monográfica "El Hombre de Ciencia", del eminente investigador argentino S.A. Houssay, el siguiente párrafo: "Es un rasgo distintivo del investigador verdadero, su consagración constante y devota a la investigación, a la cual dedica todo el tiempo disponible, robado a menudo a otros compromisos. Su desinterés es profundo, pues lo único que busca es poder trabajar bien. Se satisface con realizar un descubrimiento o establecer una ley, porque más que el amor a la gloria o a la fama, lo inspira una devoción religiosa por la ciencia, pasión dominante a la que suele consagrarse con fidelidad definitiva y sin detenerse por las mayores dificultades. En mi concepto, sólo cuando llega a hacer sacrificios estamos seguros de que la vocación de un hombre de ciencia es firme y sincera. Una de las más bellas virtudes que me ha sido dado comprobar en eminentes investigadores ha sido la generosidad. He visto en ellos el ansia de apoyo paternal a los que se forman, el deseo de ayudar a las investigaciones con la sola recompensa de hallar algo nuevo sin preocuparse mucho de figurar como autor del trabajo. Pienso que hay que dar ampliamente todo lo que se sabe, sin reticencias ni ocultamientos porque es correcto y agradable hacerlo así. Por otra parte, estimo que sólo puede dar el que posee, y considero bien pobre al que no prodiga sus ideas, pues parece que teme cederlas, y no llegar a tener otras nuevas."

Esta reflexión tan elevada y clara, como lejana, debe ser complementada, con lo que expresa S. Ramón y Cajal en sus siempre vigentes "Reglas y Consejos": "... la lista de los aptos para la labor científica es mucho más larga de lo que se cree, y se compone, no sólo de los talentos supericres, de los fáciles, de los ingenios agudos codiciosos de reputación y ansiosos de enlazar su nombre a una obra grande, sino también de esos entendimientos regulares, conocidos con el dictado de mañosos, por la habilidad y tino con que realizan toda obra manual; de esos otros dotados de temperamento artístico y que sienten con vehemencia la belleza de las obras de la naturaleza; en fin, de los meramente curiosos, flemáticos, cachazudos, devotos de la religión de lo menudo y capaces de consagrar largas horas al examen del más insignificante fenómeno..." y agrega más adelante: "... gracias a estos obreros del progreso, la concepción del genio adquiere vigor y claridad, pasando de la categoría del símbolo abstracto a realidad viva, apreciada y conocida de todos."

cacia tiene que adquirirse con la única moneda que tiene verdadero valor adquisitivo en este mercado: mucho estudio, más reflexión, y el dominio de principios intelectuales afianzados por una meditación cuidadosa sobre problemas reales de cuya solución el individuo debe responder." LYNDALL URWICK - "La Organización como Problema Técnico".

"No podemos permitirnos que el sentir desaliento por cosas que quedan fuera de nuestra esfera de influencia interfieran con nuestro decidido empeño de mejorar las cosas de nuestra limitada zona de responsabilidad".....
"Con demasiada frecuencia justificamos nuestra inacción por razones que, desde el punto de vista práctico, son absurdas. Resulta descorazonador ver cuántas personas se libran de sus responsabilidades presentes, porque el mundo se encuentra en un momento de confusión. Como si lo que está ocurriendo o puede ocurrir relevara al hombre de la responsabilidad de cumplir con sus deberes diarios lo mejor posible." WILLIAM B. GIVEN - "La Administración de la Base hacia Arriba".

Cap. III - LA ADMINISTRACION EN EL DERECHO

"De un modo gráfico es posible afirmar sin riesgo del error, que la Administración Pública está colocada en el centro de la gama, cuyos extremos ocupan, el uno el administrado y el otro el administrador. Por ella se recibe toda comunicación y por medio de ella se trasmite, se canaliza el mando y se hace efectivo el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades que supone al mandado. De ahí que unos y otros deban laborar con igualdad de metas, inquietudes, entendimientos y esfuerzos." ROMEO MAESO SUEIRO - "El Reordenamiento de Personal y su Carrera Administrativa".

Hemos venido afirmando, que mucho antes que el hombre tuviera la noción del derecho, venía ejercitando las expresiones básicas, de lo que en definitiva - evolución mediante -, habría de constituir la Ciencia de la Administración.

El uso que hizo de estas prácticas; la forma como las fue integrando a su devenir; y las consecuencias que el exceso en su aplicación generó, logró - circunstancias apuntadas mediante -, el levantamiento de una nueva disciplina, que apoyando en aquellas actitudes del hombre, entra en la evolución a jugar un muy especial papel: el Derecho Administrativo.

"...es un sector del derecho público. Cabe definirlo como la parte del derecho público que regula la estructura y funcionamiento de la administración y el ejercicio de la función administrativa."

Este concepto puede considerarse compartido por la casi totalidad de doctrina moderna, con diferencias de ter

minología más que de fondo. ENRIQUE SAYAGUES LASO - "Tratado de Derecho Administrativo". (1)

Las transformaciones fundamentales en la concepción del Estado, surgido como acto derivado de la gran concentración, y el papel que comienza a jugar el orden democrático a su vez de intervencionista, hizo nacer este Derecho Administrativo, como una especie de freno a las expresiones de una administración, no devenida todavía, en valor científico. De ahí que sin perjuicio de que sus modos de manifestarse sean diferentes, como diferentes también habrían de ser con el tiempo los territorios a abarcar por ambas tendencias, se constituyó, aunque paradójicamente, en una especie de adversario de la propia y futura Ciencia de la Administración.

Por extraño que esto pueda parecer - pues ambas en una u otra forma se documentan en el ámbito en que el hecho administrativo toma forma y razón de ser -, aparecen en la observación de los hechos que respaldan sus respectivos orígenes y desarrollos, como dos tendencias antagónicas.

"En el estado actual del derecho, conforme a las tendencias que se evidencian en los últimos años, es indudable que al derecho público corresponde:

a) todo lo relativo a la organización, funcionamiento y actividad de las diversas entidades estatales;

b) la regularización de ciertas actividades de interés colectivo, entre las cuales principalmente aquellas que realizan las entidades que merecen el nombre de personas públicas no estatales." ENRIQUE SAYAGUES LASO - Obra citada.

A este concepto jurídico opondremos dos conceptos administrativos: general para la administración y especial para la pública: "La administración se refiere a hacer cosas; a la realización de objetivos definidos." "...la ciencia de la administración es por lo tanto, el sistema de conocimientos con el cual los hombres pueden entender relaciones, predecir efectos e influir resultados en cualquier situación en que haya personas trabajando conjuntamente en forma organizada para un propósito común." LUTHER GULICK - "Elementos de Administración".

(1) Por la calidad de este esmerado trabajo nacional, hemos apoyado en él nuestras reflexiones.

"La ciencia de la administración señala la forma, modos y medios que la administración pública debe emplear para mejor alcanzar los fines del Estado." R. BIELSA - "Derecho Administrativo".

El período inicial de esta nueva disciplina puede ubicarse en los años 1830, y aparece como una de las creaciones esenciales del Estado de Derecho, opuesto al régimen de gendarmería o policial. Las manifestaciones arbitrarias del poder, levantaron la preocupación vehemente por la legalidad de la actividad administrativa del Estado y sus derivados. La voluntad arbitraria de quienes manejaban la cosa pública, tuvo como reacción, si se quiere, la constitución de este derecho, que venía en definitiva en auxilio de una comunidad y de un individuo, hasta este momento no conceptualizado.

"Nacido pues, el Derecho Administrativo como esquema formal de relaciones con funciones de garantía y protección para los derechos de los administrados, quedaba en cierto modo, postergado aunque no negado, el contenido material ínsito en aquellas relaciones. Los factores sociales, económicos, técnicos, etc. subyacentes, apenas logran traspasar la tupidilla mallita formalista tejida por el derecho.

El Derecho Administrativo es, originariamente, un mundo relacional o formal, establecedor de límites y garantías, en tanto que la Administración es un contenido y una actividad teleológica de innumerables metas; el Derecho Administrativo es una respuesta frente al deseo de seguridad y protección reclamados por los administrados luego de convertidos colectivamente en soberanos; la Administración es una respuesta operativa frente a un conjunto de necesidades colectivas urgiendo su satisfacción (servicios públicos). Dos cosas si no opuestas, sí, por lo menos, distintas y con posibilidades variables de concordancia o desajuste."

"El Estado y con él la Administración "salta" de gendarme a empresario, y como consecuencia de este salto, más cualitativo que cuantitativo, va a empezar a pisar sobre un nuevo terreno enormemente movedizo en que difícilmente se mantendrán en pie las viejas y rígidas estructuras." LUIS DE LA MORENA - "Administración y Derecho: sus Desajustes y Reajustes".

Sistematizar y ordenar las reglas hasta el momento en dispersión, generando una especie de previsión aceptable, tendía a afincar la seguridad de todos. Discutir e interpretar, así como el abrir una importante instancia en la consideración y justicia con que el administrado debía ser ordenado y a su vez como el administrador debía ser disciplinado, ahogaron to-

da posibilidad de la administración como ciencia con el impulso que su específica naturaleza demandaba.

Con un criterio jurídico, se afirma el principio de que el funcionario al ingresar a la administración adquiere derechos y obligaciones así como responsabilidades.

"...Los funcionarios que no cumplen debidamente sus obligaciones incurrir en responsabilidad. Dicha responsabilidad puede ser de distinta naturaleza: disciplinaria, penal, patrimonial y política." E. SAYAGUES LASO - Obra citada.

Con un criterio administrativo se afirma que:

"La responsabilidad es la sanción o recompensa o penalidad que acompaña al ejercicio del poder. Es un corolario de la autoridad, su consecuencia natural, su contrapeso indispensable. En cualquier lugar donde se ejerza la autoridad nace una responsabilidad." HENRY FAYOL - Obra citada.

Haciendo referencia a la autoridad y definiendo a ésta "como el poder de tomar decisiones que guían las acciones de otros", se afirma que "existe una relación entre dos individuos, superior el uno, subordinado el otro."

"El comportamiento de quien detenta la autoridad, entraña una orden, una afirmación imperativa referente a la elección de una alternativa de comportamiento por el subordinado y a su vez crea expectativa de que la orden será aceptada por él. El subordinado acepta órdenes en ausencia de una determinación propia pero también puede aceptarlas en oposición a una elección propia. Cuando existe desacuerdo entre dos personas y la solución no llega por medio de la discusión o cambio de ideas, es cuando entra a jugar la autoridad y surge el "derecho de la última palabra".

"Tenemos que tener en cuenta por qué el subordinado acepta que las decisiones del jefe gobiernen su propia conducta. Hay facetas específicas que podrían llamarse sanciones. Veremos los distintos tipos de sanciones:

- a) sanciones sociales; es decir que la sociedad impone al individuo cierto comportamiento de obediencia. Al individuo le interesa la aprobación de sus compañeros en relación de sus actos;
- b) en todo grupo humano hay personalidades que tienen condiciones para guiar y otros para ser guiados. Los primeros son obedecidos por sus subordinados en forma natural y los segundos son atraídos por ellos y acatan sus órdenes;

- c) otra sanción de importancia es la finalidad. Cuando se tiene fe en el fin se está dispuesto a obedecer y se tiene confianza en que las órdenes sirven para alcanzar el fin;
- d) otro elemento que juega como sanción es la seguridad económica que proyecta el individuo a asegurarse su status económico y entonces obedece las órdenes por razones de tranquilidad personal;
- e) la falta de voluntad para aceptar responsabilidades puede derivar en una razón para aceptar la decisión de otros, es decir aceptar la autoridad." HERBERT SIMON - "Administración de Empresas".

"Todo derecho quiere impedir algo, toda administración es acción" expresaba Lorenz von Stein en 1876 (1), y bajo el predominio de esta tesis, en multitud de casos se opuso el carácter regulador y estabilizador del derecho, a las expresiones creadoras y dinamizadoras de la acción administrativa.

Pero el Derecho Administrativo, que había relegado a la administración como ciencia, y que concomitantemente había ganado las voluntades mayoritarias, tenía no obstante su propia lucha. Lucha frente a la Ciencia Jurídica tradicional, para tener derecho a integrarse a ella.

Ello comportaba, en lo que incide en nuestro tema, que bajo todo punto de vista, debía, para asegurarse supervivencia o necesidad de erigirse en una rama específica del Derecho, evitar y conjurar todo esfuerzo, inquietud o intento, de que otra disciplina, y menos aun la administración, pudieran restarle cetro.

Estaba en juego su carta de ciudadanía y ningún riesgo debía ser corrido.

A esa altura embrionaria por impulsos germánicos, la Ciencia Administrativa, segregada por ignorada o soslayada como rama cognoscitiva en los centros de estudios de la época, no presentó ningún frente y por ende menos aun fue agresiva, ante el impulso vital de un Derecho Administrativo, que tenía suficientes méritos como para nacer viable, pero que en su accionar, luchaba de fondo, contra lo que pudiera en una u otra forma, poner en tela de juicio su imperiosa necesidad de subsistir. Es más, existía hacia la administración incipiente como ciencia, una especie de desconfianza o desdén.

(1) "La Scienza della Pubblica Amministrazione".

Por flojedad o abatimiento de los esfuerzos puestos al servicio de la administración y por el ahinco puesto en los que defendían la supervivencia del Derecho Administrativo, la verdad es que aquella disciplina como tal se iba desvaneciendo. Sólo raras escuelas le mantenían en sus programas a modo de una mera información administrativa a sus participantes; una especie de enseñanza de las técnicas de una gestión práctica, desconectada en absoluto de toda posibilidad de inquietud científica.

Deviene así el Derecho Administrativo en un monopolizador en los hechos y por largo tiempo de todo el saber administrativo científico. No obstante no escapaba a quienes patrocinaban, y aun a quienes fuera de él quedaban sometidos a su acción, de que existía en su constitución, ejercicio y efectos, unilateralidad e insuficiencia. No era desconocido, que ciertos fenómenos y numerosos aspectos quedaban segregados de sus planteamientos, y si la ciencia de la administración totalmente postrada no los absorbía, se manejaban aquellos sucesos por la orientación que únicamente brindaba la rutina.

Esta comprobación tuvo como consecuencia de que muchos problemas, como los de organización, estructuras, métodos y obviamente de procedimientos, fueran introducidos en su campo, sin olvidar tampoco la consideración del factor humano, no ya como ente jurídico capaz de derechos y susceptible de obligaciones, sino como elemento constitutivo de ese accionar administrativo, ajeno a la disciplina jurídica.

En este gobierno total del Derecho Administrativo, con las absorciones hechas, todo lo que escapaba a él, era considerado como un "derecho administrativo sin derecho". En la propia actividad, las funciones o empleos administrativos eran reservados a los juristas, respaldados éstos apenas en un siglo de vida, por una imponente construcción doctrinal.

En tal situación, lo único que se retenía del hecho administrativo era su aspecto legal, importante por supuesto, pero que no resulta ser sino uno de sus aspectos. El hecho administrativo en su consideración quedaba desposeído del proceso de administrar.

Fue menester el advenimiento del siglo XX, en que las nuevas condiciones sociales, económicas y culturales, e incluso políticas, cambiaran el esquema, hasta ahora tan desfavorable para la ciencia de la administración.

Las transformaciones estructurales y funcionales, las tecnológicas y científicas, y aun la misma que por incidencia directa o indirecta va accionando sobre el hombre en sus nece-

sidades, y en su modo de pensar, amplió el campo de visión. Lo que hasta ayer conformaba, dejaba ahora ver sus claros. Los estudios psicosociológicos, la investigación operacional, las teorías de comunicación, de la organización, de la toma de decisiones, la cibernética, la automación, y todo ello actuando, sin perjuicio de la constante interacción e interrelación, sobre la que también se desliza la administración, confluyeron e influyeron para comprender lo que se denominaba "el hecho administrativo".

La realidad en su empuje era más fuerte que todas las concepciones teóricas y que todos los intentos o de supremacías científicas o de sometimientos disciplinarios en cuanto al conocimiento refiere. La necesidad de una investigación se imponía en todos los campos y a todos los niveles. La integración social, traía como consecuencia la búsqueda de nuevas soluciones para viejos y para nuevos problemas. Y en auxilio de estas inquietudes del medio, se levantaba el propio hombre, con su permanente sed de saber, de cambiar, de conocer, de ser posible, de ir a la naturaleza o fondo de las cosas.

Y como expresamos, por las carencias generadas por una "juridización" unilateral, que no llegaba ni podía llegar a abarcar el proceso de administrar y por esa inquietud social, que obviamente se hacía más fuerte en las ciencias o conocimientos sociales, es que la administración, que nace de la sociedad y para la sociedad, no podía permanecer inerte en el suceso. Naturalmente, y por las características señaladas, iba recogiendo todas las expresiones avencistas del medio, y es así como al margen y aun de espaldas a los serios y fundamentales tratados del Derecho Administrativo, comienzan a aparecer los tratados casi paralelos de la Ciencia Administrativa.

Los lugares fueron cediéndose. El empuje era demasiado necesario y demasiado real, para que las meras disquisiciones sobre el punto pudieran detener el movimiento.

"Parte de la doctrina distingue el derecho administrativo de la ciencia de la administración, e incluso afirma la conveniencia de estudiar esta última separadamente de aquélla. Pero quienes comparten esta posición divergen profundamente en cuanto al contenido de la ciencia de la administración y sus caracteres diferenciales con el derecho administrativo. No obstante tiende a predominar el concepto que asigna a la ciencia de la administración, como objeto propio de sus investigaciones, el estudio de las distintas soluciones posibles para lograr la mejor organización de los entes públicos, mientras que el derecho administrativo estudiaría los principios y normas jurídicas que regulan su organización y funcionamiento" ENRIQUE SAYAGUES LASO - Obra citada.

Este movimiento de aparición, no se consagró en todas las latitudes, ni con el mismo empuje ni con la misma unanimidad. Escapa a nuestro plan, introducirnos en los distinguos de hecho y de derecho, que fueron caracterizando las diferentes zonas.

No obstante debemos decir que mientras que Europa asumía una actitud determinada, Estados Unidos polarizaba otras fórmulas de reacción. Se entendía por esta última, que Europa había utilizado en demasía los métodos jurídicos, de ahí que en el encuadre de sus estudios, se evitaba incluir el fenómeno jurídico que había saturado a la administración en su contenido, con derechos, obligaciones, y procedimientos legales, en vez de brindarle su propio y específico terreno que en definitiva viene dado por lo que llamaríamos la "gestión", la propia gestión administrativa.

Esta circunstancia apareja como lógica consecuencia, que los estudios administrativos en dicho país fueran favorecidos por una especie de antagonismo entre estas dos ramas del conocimiento, pero fueron a su vez perjudicados por ese mismo antagonismo. Si lógica y fuerte debe resultar la reacción experimentada para recuperar los tiempos y espacios perdidos, el antagonismo en sí no puede concebirse y menos aún dar frutos generosos, en disciplinas que debieron complementarse guardando cada una su propia especificidad. En tal tesitura, la pugna sólo logró empequeñecer el vasto territorio naturalmente asignado a ellas, supliéndolo por un conjunto de problemas límites o exageraciones inconvenientes, temas totalmente marginales.

La unilateralidad que en este terreno se produce, como en todos los ámbitos de las manifestaciones humanas, nunca tuvo ni ha de tener resultados provechosos. No se debió ni se debe parcializar y menos aún, cuando esta actitud se hace asistida por un espíritu de torneo o supremacía. Con elemental amplitud de criterio es menester tener en cuenta, que la integración de elementos, no supone restar especialización ni importancia a cada uno de sus componentes.

No puede ponerse una valla, por más formal que ésta sea, entre el Derecho Administrativo y la Ciencia Administrativa. Ambas integran ramas de las ciencias sociales. Independientes, autónomas, cada una con sus propios apoyos que le brindan sus propias reglas, pero que en su estudio y consideración y en forma especial y obviamente, en el área que nos ocupa, como expresión social que son, no pueden ni deben ser abordadas independientemente.

Es que en el estrado de las ciencias sociales, resulta ineludible el enfrentarse con información y enigmas generales. Nos enfrentamos al grupo social, las instituciones políticas, la administración, el Estado, las corporaciones, etc. y conse

cuentemente el aporte que pueda brindar una sola disciplina aislada de las ciencias que sobre estas realidades laboran, resulta insuficiente. Las soluciones que cada disciplina acuerda a los problemas planteados, resultan de toda parcialidad, pues lo son en función del punto de vista específico adoptado. Para el esclarecimiento pleno, se necesita la unidad científica plena. Los informes deben venir de todas las direcciones y en su integración está la estrategia adecuada.

Si nos detenemos en la Administración Pública, acerca de la cual se expiden sociólogos, psicólogos, economistas, juristas, historiadores, etc., cada uno hace su aporte, unilateral y fragmentario, pero no aparece lo que en definitiva se necesita: la actitud interdisciplinaria, que no es la suma ni la yuxtaposición de las disciplinas, sino la conjunción de las mismas.

"La Administración Pública consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la política del Estado." LEONARD WHITE
"Introducción al Estudio de la Administración Pública".

Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración, en definitiva son dos perspectivas. Dos ópticas que deben mirar por encima de ellas para encararse con la sociedad, que a ambas le reclama soluciones; en puridad mejores formas de vivir. Algunos le reclaman a la administración el enfoque de los principios generales y al derecho, el derecho positivo; otros le imponen a la primera el estudio de los aspectos técnicos de la actividad administrativa, y al derecho la fase jurídica; el resto atribuye a la primera la acción administrativa, y a la segunda la organización de la administración. En lo que se debe estar de acuerdo como primera y fundamental tentativa de efectividad, es que no pueden ser antagónicas, y que sus andares, aunque autónomos, deben converger en el beneficio del hombre.

"Dicho en otros términos, que la ciencia de la administración respondería íntegramente de cómo debe estar organizado y como debe actuar la administración, mientras que el derecho administrativo estudiaría en el plano jurídico como es y como actúa." E. SAYAGUES LASO - Obra citada.

La armonización debió sustituir las oposiciones de origen, pues existe entonces una identidad en el objeto último a que tienden y ello obliga a complementar los conceptos que manejan.

"En nuestra opinión el distingo es teóricamente exacto: una cosa es el estudio de las diferentes formas posibles de organizar y accionar la administración a fin de lograr la máxima eficiencia y otra cosa es estudiar su régimen jurídico." E. SAYAGUES LASO - Obra citada (1).

(1) En la obra citada se brinda un ejemplo de interés. El estudio del régimen jurídico de las licitaciones públicas corresponde al derecho administrativo; el determinar si conviene la contratación directa o por licitación o cual tipo de licitación es más ventajoso, es materia de la ciencia de la administración. Otro ejemplo ilustrativo, también expuesto, consiste en si la iniciativa es explotar la elaboración del alcohol, al concretarla, el Estado tendrá un nuevo "cometido". Para alcanzar ese objetivo, deberá actuar mediante los poderes de que esté investido, es decir ejerciendo "funciones" legislativas, administrativas y aun la jurisdiccional. Legislativa; al crear una entidad estatal, recursos, monopolio, etc.

Administrativa; lo que corresponde al funcionamiento del órgano (entendemos que funcionamiento está aplicado en un sentido lato, por lo que comprende la organización, el planeamiento, los contralores, la dirección, la distribución, las comunicaciones, el régimen de comercialización, etc.)

Jurisdiccionales; expropiaciones que fuere menester disponer, defensa del monopolio, etc.

A las ciencias políticas, le corresponde ver la extensión de sus cometidos, si individualista, socialista, etc.

A las ciencias técnicas, le corresponde analizar el contenido de los cometidos, en cuanto suponen ejecución material para ejecutarlos en el plano técnico, económico, etc.

A las ciencias jurídicas, le corresponde estudiar la estructura administrativa de las entidades estatales y el régimen jurídico de su actividad.

Las ciencias políticas dirán si conviene o no nacionalizar la industria y comercio del alcohol; las técnicas aconsejarán el mejor modo de montar la industria en el aspecto técnico y económico; las jurídicas estudiarán la organización administrativa y el régimen jurídico para su explotación.

NOTA Entendemos nuevamente que tanto cuanto expresa "estudiar la estructura administrativa" como cuanto refiere a que "estudiarán la organización administrativa", lo es a tener en cuenta el aspecto jurídico, pues tanto una estructura como una organización administrativa, son temas de la Ciencia de la Administración.

nistración. Ubicarlas, adecuarlas y adoptarlas, es el resultado de un concepto de eficiencia, que sólo la administración científica puede lograr, según nuestra opinión y la del propio autor, de quien cuyo ejemplo tomamos y según lo precedentemente establecido por el mismo, en cuanto refiere a la naturaleza de la "actitud técnica" en el proceso ejemplificado.

Cap. IV - CONSIDERACIONES FINALES

"Cualquiera sea el porvenir de la ciencia administrativa será el instrumento esencial del bienestar de la humanidad." CHARLES A. BEARD - "Public Policy and General Welfare".

De lo manifestado hasta aquí, y referido a nuestro tema, podemos dejar los siguientes señalamientos:

- 1) Mucho antes de que la mera noción de un Derecho Administrativo hiciera irrupción en el escenario del hombre, existía la práctica administrativa, que a su vez carecía por parte de quienes la ejercitaban, de toda noción de lo que ella significaba, y menos aun que algún día estas expresiones pudieran dar fundamento a una ciencia.
- 2) El Derecho Administrativo universalmente considerado, hace su aparición mucho antes de que la Administración surgiera con valor, estima, y efectos de ciencia. La no consideración científica de las aludidas prácticas administrativas, tendieron obviamente a desconocer todo enmarcamiento y toda apreciación de la relación causa-efecto. Quienes detentaban el "poder de administrar", lo hacían tan falto de sujeción a las consecuencias que las decisiones podían acarrear, que llegaron incluso a desconocer en el proceso, el valor hombre, la superior determinante humana, dando lugar a la casi paradoja, que un utensilio como la medida de administración, ejercida por el hombre para el hombre, había llegado a los insostenibles límites de desconocer su presencia en los hechos a que justamente estaba llamada a disciplinar. El campo se tornaba ilimitado, en aras de una época en que la integración estatal constituía el nervio motor de todas las decisiones.

- 3) En tal estado de cosas, la recuperación del individuo era vital. Era menester en una u otra forma protegerlo de todo embate, de presente y de futuro, de una autoridad, cuya intención no constituía la materia y por ende no se discutía. Lo que sí, no era adecuado que ejerciera sus potestades ilimitadamente y más aún, ejerciera esos poderes sin que los mismos surgieran de un algo más allá en permanencia, ponderación y equilibrio, que la decisión simple y apoyada en una mera voluntad de ejercer. De ahí que no se niega en este campo, los efectos ordenatrices, que cuanto menos en la conciencia de muchos, aunque en los hechos de pocos, logró forjar la Revolución Francesa.
- 4) Esta puesta de mojones o fronteras legales a la acción pública, de mero afán, pasa a constituirse en Derecho Administrativo, en una expresión como corresponde - y por los propios antecedentes que dejamos enmarcados -, que tenía por finalidad más que imponer una administración, enraizar una justicia en la administración. Por imperio de los hechos, la acción administrativa se legalizaba, y esta circunstancia que obviamente contó con la adhesión de todos los hasta ayer sometidos, dió paso a que éste, el administrador, pudiera tener la posibilidad de tornarse en administrador. Seguía interesando que las necesidades fueran satisfechas, pero el ejercicio de esa tendencia tradicional o congénita en el hombre, sin decaer, abría más ancho el camino, para la forma en que ello debía lograrse. Tal vez a un principio de que el fin justificaba los medios, se iba imponiendo que los medios interesaban mucho, tanto como los fines.
- 5) La ley corría en auxilio del desvalido y del oprimido, cerrando el paso a la arbitrariedad y al omnímodo modo de decidir y actuar. Una transformación mental, trajo como consecuencia, sino previsible, lógica y real, la erección en el campo de los sucesos, del jurista administrador o del administrador jurista. La norma se hace presente como expresión cabal de ese derecho - freno al desmán -, y por supuesto brinda los frutos esperados. Los procesos se encauzan, las conductas se disciplinan y las desviaciones a lo prescripto tienen su condigna respuesta en la sanción. Un nuevo orden quedaba introducido y con él el advenimiento de todo un importante bagaje de conceptos con un no menos fuerte contingente de tratadistas y doctrinarios que comienzan a hacer incursión.
- 6) Este nuevo orden impuesto, manejado por ese administrador jurista, borraba el desvío pero no contemplaba la realidad. El hecho administrativo y más que éste, el proceso administrativo, por encima de la ley y por debajo de ésta se se - guía manejando, como resultante que era de una necesidad

natural. No era el producto de un accionar de la administración de derecho imperante, sino que su vigencia e impulso le venían de su propia naturaleza y gravitación.

- 7) Los hechos mencionados iban en aumento, en permanente interacción y cambio, incrementados por la unilateral óptica jurista que se daba a la administración y obviamente negándose todo un conjunto de circunstancias, toda una problemática, que no había nacido con el derecho, ni tampoco era la consecuencia de que el derecho hubiera tomado las riendas del acontecer. El administrador jurista no estaba preparado para estos cambios, por la sencilla razón que los mismos no afinan en el derecho, del cual era él sin lugar a dudas un prolijo ejemplar. El examen crítico legal de los hechos, a lo cual tendencialmente le llevaba su condición, era una evidente y errónea pretensión. La ley no puede encerrar en un todo, lo que va más acá y más allá de la ley.
- 8) Como consecuencia de esta palpable realidad, los cambios sustantivos que se iban operando en el plano administrativo resultaban de toda evidencia. Ni el derecho ni el jurista querían perder su cetro. Un equivocado sentido de la jerarquía en los planos intelectuales y reales, se levantó como una cuña absurda entre los problemas y los mecanismos de solución adecuados. Intensificados aquéllos en grados superlativos, en cuanto se esboza e irrumpe en el contexto histórico la sociedad con estructura industrial; en cuanto por fuerza de los hechos la mentalidad y decisión legalista queda superada; y en cuanto por la propia naturaleza de la norma, por su lentitud en emplazarla y modificarla, por su generalidad, su dispersión, carácter fragmentario y circunstancial, sin poder seguir la rápida sucesión y simultaneidad de los cambios, se empiezan a dar las tónicas y condicionantes de una ciencia en gestación: la Administración. Independiente y autónoma de toda otra, aunque de toda otra tomando las partes convenientes para su adecuado desarrollo.
- 9) El imperio de la Ciencia de la Administración, comenzaba a funcionar, paralelo al Derecho Administrativo y gradualmente enmarcando el hecho y proceso administrativo. Por aquél el hombre se había aliviado vastamente de los efectos de una autoridad ejercida sin los límites de fines y procedimientos, y liberado del pesado yugo, reiniciaba su vida de inquieta inventiva e inacabable imaginación. Vitalizado, aparece con fuerza renovada su viejo impulso no sólo de vivir, sino de vivir mejor en medio de una civilización inconmensurablemente compleja. Y a ello viene a dar respuesta la Ciencia de la Administración. Una respuesta que no podía brindarle el derecho. En el proceso, sin perderse,

quedaba atrás el principio jurídico de que la responsabilidad de los órganos radica en que se cumplan las leyes, para sustituirse por la ley administrativa de que la eficacia de los órganos se funda en que se cumplan responsablemente los procesos.

"La Administración es el eje de nuestra civilización."
DWIGHT WALDO - "Estudio de la Administración Pública".

El tiempo transcurrido no vuelve a la nada. Al igual que las otras verdades, la verdad histórica avanza. Progresas al dar satisfacción a la natural curiosidad que se vuelve hacia el pasado, y progresa también, porque el fruto de esta inclinación aplicada al presente, no es ajena a la circunstancia de que la actualidad de las sociedades se explica en gran parte por su tiempo transcurrido.

Por sobre la fuerza ínsita en toda tradición, existe en las tendencias históricas, el afincamiento de las bases y normas culturales de los pueblos.

En el tema que nos ha ocupado, o sea la Administración, es de ver la misma como el producto de muchas y complejas influencias, y su forma y contenido van reflejando su origen histórico.

Sin afirmar como otro lo ha hecho, pero reconociendo una considerable proporción de verdad de que "no hay nada nuevo salvo lo que se ha olvidado", las normas actuales son un conjunto de prácticas y procedimientos antiguos y contemporáneos. Esto hace que ningún sistema administrativo pueda ser entendido en su ubicación, sentido, relación y razón, sin algún conocimiento de lo que fue y como llegó a ser lo que es.

Por otra parte, una proyección histórica - que siempre es saludable -, en cualquier terreno de las ciencias, en cuanto pretende clasificar desde otros puntos de vista lo que ya es conocido, hace surgir normalmente aspectos nuevos y por ende también hechos ignorados antes, motivado por haberse descuidado su estudio detenido.

La reflexión crítica aún sobre hechos corrientes a las generaciones contemporáneas, desde el punto de vista retrospectivo, más de una vez ocasionó un cambio de posición respecto a la interpretación o incidencia de una circunstancia dada. Y cuando este cambio no se produjo, tuvo la actitud, el beneficio de ubicar en su debida repercusión y significación, hechos que el devenir meramente, acosado por el uso, las costumbres y aun las complacencias, sin razón, obviamente, identificó.

Tal vez, a esta última circunstancia haya apuntado nuestra labor.

"Hasta donde llega la memoria humana, el arte de la administración, ha sido una de las posesiones esenciales del hombre." LEONARD D. WHITE - "Introducción al Estudio de la Administración Pública".

"...no existe Administración sin una sociedad que la genere y la impulse; no existe eficaz Administración si ella a su vez no se adecúa a las necesidades de la sociedad que la determina; pero no es menos cierto, que si no se adecúa la Administración como precedentemente se señalaba, no habrá sociedad que impere." ROMEO MAESO SUEIRO - "Obstáculos al encauzamiento administrativo del sector público".

CITAS DE AUTORES Y AUTORES CITADOS

- AGARD, Walter - "Que democracia conocieron los griegos", pág. 29.
- AREVALO, Alberto - "Contabilidad Pública", págs. 17, 19.
- ARISTOTELES - "Política" pág. 29.
- AUSHIH, Wang - pág. 34.
- BARNARD, Chester I. - "Las funciones de los elementos dirigentes", pág. 39.
- BEARD, Charles A. - "Public Policy and General Welfare", pág. 66.
- "Los elementos de la Administración Científica", pág. 43.
- BESTA, Fabio - "La Ragioneria", pág. 18.
- BIELSA, Rafael - "Ciencia de la Administración y Derecho Administrativo", pág. 5.
- "Derecho Administrativo", págs. 5, 17, 57.
- BLAU, P.M. - "La burocracia en la sociedad moderna", pág. 11.
- BRINK, Víctor Z. - "Las Computadoras y la Administración", pág. 50.
- CABRERA, Gilberto - "Fundamentos Básicos de la Administración Industrial", pág. 49.
- CARLOMAGNO - pág. 36.
- CASIODORO - pág. 35.
- CASO, Angel - "Organización de oficinas", pág. 24.
- CICERON - "Acerca de los Oficios", pág. 34.
- "Acerca de las Leyes", pág. 35.
- CONFUCIO - "Li Ki (Ceremonial)", págs. 32, 33.
- CYERT y MARCH - pág. 12.
- CHEVALIER, J. - "Administration de l'Entreprise", pág. 8.
- DE LA MORENA, Luis - "Administración y Derecho: sus Desajustes y Ajustes", pág. 57.
- DELFINO, Pedro - "Introducción a la Problemática de las Ciencias Administrativas" - La Plata, 1961, pág. 28.
- DIMOCK, Marshall - pág. 23.
- DIMOCK, Marshall y Gladys - págs. 9, 10, 32, 43.
- DWIGHT, Waldo - "Estudio de la Administración Pública", págs. 36 y 69.
- EMERY, James C. - "Sistemas de Planeamiento y Control de Empresa", pág. 21.
- EMMERICH, Herbert citado por Leonard D. WHITE - "Introducción al Estudio de la Administración Pública", pág. 24.
- ETZIONI, Amitai - "Organizaciones Modernas", págs. 10, 11, 20.
- FAYOL, Henri - "Administración Industrial y General", págs. 8, 39, 44, 58.
- FRISCHKECHT, Federico - "Dirección Superior y Decisiones", pág. 11.
- GASCON y MARIN, José - "Tratado de Derecho Administrativo", pág. 5.
- GIVEN, William B. - "La Administración de la Base hacia Arriba" págs. 1, 54.

- GULICK, Luther - "Elementos de Administración", págs. 12, 56.
- "Notas sobre la Teoría de la Organización",
pág. 49.
- HAIMAN, Theo - "Dirección y Gerencia", pág. 31.
- HAYNES y MASSIE - "Enfoques Alternativos sobre la Organización",
pág. 12.
- HOUSSAY, B.A. - "El Hombre de Ciencia", pág. 53.
- JIMENEZ, Wilfredo - "Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa", pág. 49.
- KOONTZ y O'DONNELL - "Curso de Administración Moderna", págs. 6, 49.
- "Los fundamentos de la Dirección de Empresas", pág. 51.
- LAOTSE - "Libro de la vida y de la virtud", pág. 32.
- LEENER, Georges de - "Tratado de Organización de Empresas", pág. 7.
- LEFTINGWELL y ROBINSON citado por A. CASO en su "Organización de Oficinas", pág. 34.
- LEPAWSKY, Albert - "Administración", pág. 44.
- LOPEZ RODO, Laureano - "Documentación Administrativa", Nº 130, julio - agosto 1969, págs. 14, 25.
- MAESO SUEIRO, Romeo - "El Reordenamiento de Personal y su Carrera Administrativa", págs. 25, 55.
- "Obstáculos al Encauzamiento del Sector Público", pág. 70.
- MONOGRAFIA bajo su dirección: "Los principios que rigen las estructuras y contralores de la Administración Pública y Privada a través de la aplicación a las reestructuras", pág. 50.
- MALLART CUTO, José - "Organización Científica del Trabajo", pág. 11.
- MARCH y SIMON - pág. 12.
- MAUNIER, René citado por A. CASO, pág. 12.
- MICIUS - pág. 33.
- MOONEY, James D. - "Principios de Organización", págs. 3, 6, 9, 17.
- MOONEY, James y REILEY, Alan - "Onward Industry", pág. 5.
- MORSE, Udon y LORSCH, Jay W. - "Más allá de la Teoría", pág. 8.
- MORRIS, William T. - "Ciencia de la Administración", pág. 30.
- MUÑOZ AMATO, Pedro - "Introducción a la Administración Pública", pág. 23.
- NACIONES UNIDAS - "Manual de Administración Pública", págs. 6, 7.
- "Standards and Techniques of Public Administration", pág. 7.
- NEWMANN, William H. - "Programación, Organización y Control", pág. 23.
- OPTNER, Stanford L. - "La Naturaleza de los Sistemas", pág. 51.
- PARKER FOLLET, Mary - "Dynamic Administration", pág. 14.
- PACCILOLO, Luca - pág. 47.
- PATON, W.A. - "Tratado de Contabilidad Media y Superior", pág. 4.
- PLATON - "República", pág. 29.

- PEREL, Vicente L. - "Organización y Control de Empresas",pág.12.
PERICLES - "Oración Fúnebre", pág. 29.
PIGORS, Paul - "Método para resolver conflictos humanos",pág.42.
PINI, José A. - "Administración: Naturaleza y Concepto", págs.
28, 30.
POSADA HERRERA - "Lecciones de Administración", pág. 12.
QUESNAY, Francois - pág. 48.
RAMON Y CAJAL, S. - "Reglas y Consejos", pág. 53.
RODRIGUEZ ANOVASSI, Quiterio - "La flexibilidad en la Adminis-
tración Pública y en la conducción de las empresas
del Estado" - Ciencias Administrativas de la Universi-
dad de la Plata, pág. 27.
RODRIGUEZ ARIAS, J. - "Sobre algunos principios de ciencia de
la Administración", pág. 4.
- "Burocracia, Racionalización y Libertad"-
Revista Internacional de Ciencias Administrativas, N^o 4
año 1960, pag. 11.
ROSTOWTZEFF, Michel - "Una gran propiedad en Egipto en el siglo
III A.C.", pág. 31.
SAMUEL, Edwin - "La Administración de la Iglesia Católica", pág.
37.
SAYAGUES LASO, Enrique - "Tratado de Derecho Administrativo",
pág. 5, 15, 56, 58, 61, 63, 64.
SCHUYLER, Wallace - "El Gran Leviatan y la Ciencia de la Admi-
nistración", pág. 36.
SHARKANSKY, Ira - "Administración Pública", pág. 52.
SHELDON, Oliver - "The Philosophy of Management", pág. 44.
SIMON, Barnard - pág 12.
SIMON, SMITHBURG y THOMPSON - "Public Administration", pág. 48.
SIMON, Herbert - "Comportamiento Administrativo", págs. 7, 49.
- "Administración de Empresas", pág. 59.
SMALL, Albiñon - "Los Cameralistas Pioneros de la Política So-
cial Germana", pág. 41.
SMITH, Adam - pág. 48.
SOCRATES - pág. 30.
TAYLOR, Frederick W. - pág. 12.
THOMPSON, James - "Estrategias para el Estudio de las Organiza-
ciones", pág. 13.
TOWNE, Henri - pág. 43.
URWICK, Lyndall - "Elementos de Administración", págs. 5,12,40,
47.
- "La Organización como Problema Técnico",pág.
54.
VON OSSE, Melchor - "Testamento", pág. 40.
VON STEIN, Lorenz B. - "La Scienza della Pubblica Amministrazio-
ne", pág. 59.
WEBER, Max - "Burocracia", págs. 12, 31.
WHITE, Leonard - "Introducción al Estudio de la Administración
Pública", págs. 63, 70.
WOODROW, Wilson - "Estudio de la Administración", pág. 42.
XENOFONTE - pág. 30.
ZINCKE, George - "Cameralist Library", pág. 40.
-

IMPRESO EN LA DIVISION
PUBLICACIONES Y EDICIONES
DE LA UNIVERSIDAD DE LA
REPUBLICA.
DEPOSITO LEGAL N° 34610/75