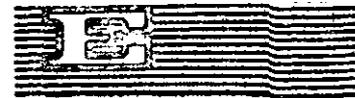


NACIONES UNIDAS



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/CONF.19/L.11
11 de noviembre de 1964

ORIGINAL: ESPAÑOL

SEGUNDO SEMINARIO INTERAMERICANO DE REGISTRO CIVIL

Organizado por las Naciones Unidas, a través de la Oficina de Estadística, la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica, la Comisión Económica para América Latina y el Centro Latinoamericano de Demografía, en colaboración con el Instituto Interamericano de Estadística, el Gobierno del Perú, el Instituto Interamericano del Niño, la Organización Panamericana de la Salud y la Asociación Interamericana de Registro Civil.

Lima, Perú, 30 de noviembre a 11 de diciembre de 1964

EL CONCEPTO DE ADMINISTRACION COMO FACTOR DE PROGRESO
DE LOS SERVICIOS DE REGISTRO CIVIL

presentado por

la Secretaría de la
Comisión Económica para América Latina

EL CONCEPTO DE ADMINISTRACION COMO FACTOR DE PROGRESO DE LOS SERVICIOS DE REGISTRO CIVIL

I. INTRODUCCION

Las ideas en materia de administración no están del todo claras. Sin embargo hay un aspecto administrativo en cualquier acción humana y en todas las actividades funcionales, tanto en el sector público como en el sector privado. Con frecuencia se admiran los resultados de las ciencias exactas, pero se ignoran las hazañas llevadas a cabo en el plano administrativo, esto es, de la organización humana, para alcanzar tales resultados. La colaboración armónica y sincronizada de un gran número de funcionarios de diversos niveles de preparación y su combinación con grandes capitales para la ejecución de planes complicados pero bien definidos es únicamente posible con una buena administración. Esta es válida tanto en la esfera privada como en la actividad estatal.

El registro civil, como actividad humana, no puede dejar de usar la administración. De ahí la importancia de presentar un concepto moderno de administración y comentar algunos de sus aspectos más importantes.

II. LA NATURALEZA DE LA ADMINISTRACION

1. El concepto de administración

Los tratadistas usan distintos términos para explicar qué es la administración. Según una de las descripciones más corrientes, la administración "encuentra su verdadera base en la colaboración entre individuos para la consecución de un fin común: cuando dos personas colaboran en el intento de arrastrar una piedra que ninguno de los dos hubiera podido mover por sí solo, allí mismo aparecen los rudimentos del administrar, al menos en lo que concierne al elemento de colaboración, que constituye su esencia".^{1/}

Fundamentalmente, tres parecen ser los elementos que dan origen a la administración: a) la ejecución de un acto voluntario; b) una concepción mental previa, relativa a ese acto y necesaria para llevarlo a cabo; y c) la existencia de una finalidad que se persigue. La administración implica entonces: acción deliberada, plan y objetivo, lo que elimina de ese concepto los meros reflejos, los actos semiconscientes o los que no tienen finalidad definida. De esta forma de

^{1/} Simon, Smithburg y Thomson, Public Administration, Nueva York, 1950, pág. 3.

concebir la administración derivan tres consecuencias principales: a) el proceso administrativo es universal; b) la misión principal de la administración es servir, ayudar y proporcionar medios, procedimientos y métodos; y c) la gestión administrativa es dinámica, por lo cual siempre debe estar en condiciones de interpretar las cambiantes necesidades sociales y de adaptarse a ellas.

Existen numerosas definiciones de la administración, pero todas incorporan los tres elementos mencionados. Muñoz Amato dice que administración es la actividad de grupos que cooperan para la realización de objetivos comunes. 2/ Según Fritz Morstein, es toda acción encaminada a convertir un propósito en realidades positivas. 3/ Catheryn Seckler Hudson afirma que consiste en trabajar juntos, sistemáticamente, para lograr un propósito. 4/ Schulze sostiene que es la fuerza que fija el objetivo que habrán de esforzarse por alcanzar una organización y su dirección, y los planes de acción generales conforme a los cuales habrán de trabajar. 5/ Leonard White piensa que, en términos más amplios, la administración pública consiste en todas las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública. 6/

2. Las teorías de la administración

Para llegar al concepto actual, se ha recorrido una larga trayectoria. Las principales corrientes de pensamiento se han canalizado en distintas "concepciones" o "escuelas", cuyo estudio particularizado no corresponde aquí.

Entre esas concepciones tan sólo podemos citar de paso las siguientes: a) la práctica, que renuncia expresamente a los esquemas teóricos; b) la autoritaria, que pone el núcleo de la administración en la noción de autoridad; c) la productivista, llamada también mecanicista o "Taylorismo", que confía en el empleo de procedimientos estudiados para obtener del personal el máximo rendimiento; d) la burocrática, preconizada por Max Weber, que aspira a una organización impersonal, disciplinada y eficiente; e) la jurídica, en que se tiende a identificar la norma jurídica con la administración, haciendo innecesario delimitar sus respectivos campos; pero ello encierra el peligro de sacrificar el espíritu de la ley a su letra. Administrar es más que simplemente aplicar la ley; sin embargo, debe admitirse la valiosa contribución del derecho administrativo a la ciencia de la administración; f) la política, que postula una íntima unión entre política y administración; y g) la psicosociológica, que pone de relieve la importancia del elemento humano como miembro de una organización.

2/ Introducción a la administración pública, México, 1954, pág. 26.

3/ Citado por Marvin Weissman, Notas de clase, Santiago de Chile, Universidad Católica, 1955, pág. 15.

4/ Ibid.

5/ Citado por Alford y Bangs, Manual de la producción, México, 1953, pág. 2.

6/ Ibid.

Como es natural, cada una de estas concepciones es deficiente si da importancia sólo a un aspecto determinado, con riesgo de desnaturalizar el proceso administrativo mismo; en cambio, la combinación de puntos de vista tan diversos puede ayudar a la mejor comprensión y organización de dicho proceso.

3. La administración como ciencia o como arte

Cabe preguntarse si la administración se puede considerar como arte o como ciencia. No puede dudarse que algunas de las concepciones citadas contienen evidentes aspiraciones científicas. Los aportes más valiosos los ha hecho tal vez la escuela jurídica, que ha contribuido a delimitar conceptos y aclarar relaciones en este campo. Es posible afirmar que esta disciplina tiene un contenido propio con categoría científica, que la identifica entre las demás disciplinas sociales. Se ocupa de la "acción administrativa" o, si se prefiere, del "hecho administrativo", con todas sus implicaciones políticas, jurídicas, sociológicas y psicológicas. Tal actividad administrativa es, en esencia, un proceso que permite transformar políticas y planes en realidades; y está compuesta fundamentalmente de decisiones y procedimientos que, como se ha dicho con acierto, no son sino "un continuo paso de las decisiones a las acciones y de éstas a ulteriores decisiones".^{7/} No hace falta decir que la ciencia administrativa, como las demás ciencias sociales, no puede aspirar al rigor de las matemáticas; tal rigor incluso le sería perjudicial, pues le impediría captar "el constante fluir de la vida social".^{8/}

Además, pocos dudan que hay un arte de administrar, cuyo instrumento sería la habilidad natural para tratar con los hombres y para intuir lo que exige la realidad. El arte de administrar sería entonces "la forma de dar expresión y contenido dinámico al gran número de fuerzas y de presiones, de necesidades y de exigencias colectivas que enfrenta toda organización".^{9/}

4. Los fines de la administración

Las finalidades del proceso administrativo varían según el pensamiento en que éste se inspira. Si bajo el signo de la escuela productivista el fin consistía en obtener el máximo de eficiencia con el mínimo de costo, en cambio cuando influyen las escuelas política, jurídica o burocrática pierde importancia esta idea de lucro y se impone el concepto de "servicio público"; por último, con la escuela psicosociológica, a las ideas de productividad, de eficiencia y de servicio público se agregan las de "oportunidad" y de "satisfacción" para el individuo que ejerce la función administrativa.

^{7/} Mosher y Cimmino, Ciencia de la administración, Madrid, 1961, pág. 537.

^{8/} Op. cit., pág. 538.

^{9/} Op. cit., pág. 100.

En todo caso, cualquiera concepción teórica que se acepte, no puede perderse de vista que la misión suprema de la administración es ofrecer medios y procedimientos para la satisfacción de las necesidades sociales. Al servicio de esta misión, la administración debe mantenerse flexible y capaz de interpretar las continuas transformaciones tecnológicas y sociales y de adaptarse a ellas. Obstaculizan esta flexibilidad el carácter reglamentario o la antigüedad de la legislación pertinente, junto a las dificultades prácticas para modificarla; el desconocimiento de la ciencia administrativa por los funcionarios;^{10/} y también la inercia y actitud inapropiada de funcionarios y jefes superiores, que se traduce en una resistencia a los cambios.

III. ESQUEMAS DE OPERACIONES ADMINISTRATIVAS

Como se ha dicho, son tres los elementos esenciales de administración: acción, plan y objetivo. Todos los esquemas administrativos contienen estos tres elementos esenciales. Los autores tradicionales, como Fayol y Urwick, presentaron las operaciones administrativas como una simple lista enumerativa y no mencionaron explícitamente la necesidad de definir objetivos. Autores más modernos clasifican las operaciones administrativas distinguiendo dos grandes grupos: las de planificación y las de ejecución. La planificación incluye la definición de los objetivos y la presentación de un pronóstico. La ejecución comprende las operaciones de organizar y dirigir, que a su vez comprenden varias otras operaciones entre las que se puede mencionar la estructuración, las operaciones relacionadas con el manejo de personal, la coordinación, el control y la evaluación final. Las diversas operaciones administrativas forman una unidad orgánica. No debe olvidarse - sin embargo - que la ciencia administrativa tiene relaciones con otras ciencias sociales y que las operaciones administrativas reciben y proporcionan aportes a estas otras ciencias sociales. En ningún esquema de las diversas operaciones administrativas debe olvidarse la interdependencia y la vinculación que estas operaciones tienen entre sí y que funcionalmente estas operaciones no pueden subordinarse unas a otras.

IV. CONCLUSIONES

La administración científica es universal y tiene aplicación en cualquier actividad humana, sea privada o pública. De eso deriva su importancia para los servicios de registro civil. La ciencia de administración es dinámica y es una disciplina en constante desarrollo. Debe interpretar y atender a las necesidades sociales; cuando estas últimas cambian con el progreso de la comunidad, ello forzosamente repercute en el proceso administrativo y en toda la organización humana. Por eso, únicamente hasta cierto punto debe considerarse la ciencia administrativa como disciplina autónoma, ya que fundamentalmente está dominada por la idea de servicio. De aquí deriva la importancia de la ciencia de administración para el funcionamiento de los servicios públicos en general y del registro civil en particular.

^{10/} Sin embargo, desde hace algunos años están en funcionamiento algunas escuelas superiores de enseñanza en administración pública, como las de Puerto Rico, Costa Rica y Brasil; también se incluyen cursos de administración en el "currículum" de varias profesiones.