

**LAS RELACIONES HUMANAS
Y LA NUEVA LEY
DE
PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO**

658.3:35.077.3

Por MIGUEL SIGUAN

En este artículo, el autor, que ha dirigido varios cursos sobre problemas humanos en la Administración pública, organizados por la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, examina la nueva Ley de Procedimiento administrativo a la luz de los principios y las enseñanzas de las modernas teorías sobre las relaciones humanas en el trabajo.

1. INTRODUCCION

De la expresión «relaciones humanas» se ha usado y abusado con tanta profusión, que corre el riesgo de convertirse en un comodín del lenguaje, huero de todo contenido. Antes de emplearla una vez más conviene definir con precisión su significado. Las relaciones humanas no son, por supuesto, un arte de ganar amigos al estilo de un método de aprender inglés en quince días. Tampoco son un conjunto de técnicas de guante blanco para conseguir con suavidad de los empleados y trabajadores lo que difícilmente se consigue por la fuerza. Finalmente, tampoco son una doctrina moral o ética aunque suponga una cierta idea sobre la dignidad del hombre.

La teoría de las relaciones humanas se apoya en una base rigurosamente científica: los estudios de la psicología y de la sociología sobre el comportamiento de los individuos y de los grupos en el trabajo. Su objetivo declarado es mejorar la conducta laboral haciéndola a la vez más eficaz y más satisfactoria para el trabajador. Perfectamente podemos definirla, por lo tanto, como una *teoría científica de la organización del trabajo en sus aspectos humanos*. Forma así el complemento natural y obligado de una teoría exclusivamente operativa de la organización de los procesos de trabajo.

Si tuviésemos que resumir en breves líneas la esencia de lo que se conoce como relaciones humanas en el trabajo, diríamos que consiste en propugnar:

Un nuevo estilo de dirección, aplicable en todos los escalones de mando, dirigido a conseguir la colaboración de los subordinados por

medio de una mayor información sobre los objetivos a alcanzar, y una mayor participación en las decisiones y en la responsabilidad.

Una serie de técnicas de administración de personal referentes a su selección, formación, valoración, retribución y promoción.

Si esta doctrina y los hechos que se ponen de relieve han sido acogidos con tan extraordinario interés por las empresas privadas, especialmente industriales, se debe a que una larga experiencia, a veces trágica, les ha convencido del papel preponderante del factor hombre en la producción, papel que con el advenimiento del automatismo no disminuye, sino al contrario. Pero el factor humano no sólo es el preponderante en la producción; lo es todavía más, si cabe, en la administración y, por ende, en la Administración pública.

2. LAS RELACIONES HUMANAS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

Que la eficacia de una administración depende, en último término, de la calidad y entusiasmo de los funcionarios, y que la estructura orgánica se juzga por su capacidad para producir la colaboración y la responsabilidad conjunta de todos los administradores, son verdades tan evidentes que no parece que fuese precisa una teoría científica para ponerlas de relieve. Pero son verdades que no basta con reconocerlas. Es preciso poner en práctica los medios para hacerlas efectivas.

En el esfuerzo actual por modernizar la Administración española y ponerla a la altura de las necesidades públicas, la preocupación por el aspecto humano no podía faltar. Entre los cursos organizados por la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno han figurado desde el primer momento cursos sobre «Relaciones Humanas en la Administración Pública». Y lo que es más significativo, en la nueva Ley de Procedimiento se formulan normas directamente inspiradas en la teoría de las relaciones humanas, en el sentido en que las hemos definido.

Por supuesto, el planteamiento a fondo de los problemas humanos en la Administración escapa al marco de una Ley de Procedimiento y se sitúa en el cuadro de la reforma de la estructura orgánica y de un posible nuevo estatuto de funcionarios. Pero ya en la nueva Ley, el impacto de las preocupaciones actuales en torno a las relaciones humanas es bastante claro como para invitar al comentario.

Ya se ha destacado que es precisamente en este aspecto en el que la Ley constituye una auténtica novedad, no sólo en la legislación española, sino en la de cualquier país, y su aplicación puede abrir amplias y renovadoras perspectivas.

3. ESPIRITU DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y FINALIDADES DE LA LEY

No cabe duda de que la preocupación por el factor humano deriva del espíritu general de la Ley. Este espíritu puede concretarse en tres criterios de actuación: economía, celeridad y eficacia en los servicios, y su realización ha de agruparse en una triple dimensión: estructura orgánica adecuada, racionalización de procesos de trabajo y colaboración de los funcionarios.

a) RESPONSABILIDAD Y AUTONOMÍA DE LOS JEFES

Hay un artículo en la nueva Ley que, dentro de su aparente levedad, afecta directamente a la entraña de los problemas humanos en toda estructura orgánica. Es el siguiente: «Las autoridades superiores de cada centro o dependencia velarán respecto de sus subordinados por el cumplimiento de este precepto (alude al art. 29, 1, el cual establece las normas de economía, celeridad y eficacia), que servirá también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan presentarse en la aplicación de las normas de procedimiento.»

Aunque aquí no podemos extendernos en justificar la afirmación, puede admitirse que una de las bases de todo sistema de relaciones humanas, en cualquier organización, es la efectiva delegación de autoridad.

Un jefe medio (de unidad de servicio o de departamento), mero repetidor de órdenes y responsable por aplicar únicamente un reglamento o unas instrucciones, no tiene de jefe más que el nombre. Sólo cuando posee, efectivamente, un ámbito de autoridad—y, por tanto, de decisión—puede sentirse personalmente responsable por su trabajo y por el éxito de la gestión de la unidad que dirige. A la misma conclusión se llega, con más claridad todavía, examinando las relaciones con sus subordinados. Mientras sólo pueda exigirles la adaptación mínima a un reglamento, no pasa de ser un vigilante más o menos duro,

más o menos benévolo. Únicamente cuando tenga un ámbito de autoridad en función de la eficacia, podrá intentar convertir a sus subordinados en colaboradores. Cuando en este ámbito de autoridad incluya la valoración del rendimiento laboral de sus subordinados, con unas calificaciones que influyan positivamente en su carrera administrativa, podrá tener en la mano los estímulos necesarios para conseguir dicha colaboración.

Es sabido que en este sentido la Administración pública es tradicionalmente deficitaria frente a otras organizaciones y, en primer lugar, frente a la empresa privada. La Administración es reacia a delegar autoridad en los escalones subalternos de mando. Las decisiones acostumbran a tomarse en niveles innecesariamente elevados y la interpretación de las decisiones ha de retrotraerse a los niveles originarios. Y si los mandos subalternos tienen poca responsabilidad delegada, todavía son más reacios a asumirla por su propio impulso, pues la Administración no les ofrece más que muy pocos estímulos positivos para ello. En líneas generales, en la Administración, la lógica de la seguridad predomina sobre la lógica de la eficacia.

Sería ingenuo pretender que el artículo que hemos transcrito de la nueva Ley pudiera enfrentarse con todos estos problemas. Fundamentalmente se enlazan con la estructura orgánica de la Administración (desconcentración, coordinación, etc.) y con el Estatuto del funcionario (sistemas de selección, valoración y ascenso).

Pero releýéndolo a la luz de las consideraciones anteriores, queda claro que se orienta en esta dirección. Cada jefe de unidad o de servicio tiene un cierto ámbito de autoridad que no se limita a la aplicación de unos reglamentos, sino a su interpretación en función de la eficacia del servicio. Esta norma se refiere no sólo a su propia actividad profesional, sino a su actividad como mando, impulsando a sus subordinados en este sentido y, lógicamente, juzgándolos en función de su éxito en la aplicación de este criterio.

b) INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS

El artículo 36 de la Ley es uno de los que más interés han despertado, y en él se trasluce claramente su carácter innovador y su vinculación con la teoría de las relaciones humanas. Dice así:

«Para efectuar los estudios encaminados a programar y coordinar la actuación administrativa e informar a los subordinados de las di-

rectrices de la gestión, toda persona con mando administrativo civil, desde el Jefe del Departamento ministerial al Jefe de Negociado, se reunirá periódicamente, por lo menos una vez al mes, con sus subordinados más inmediatos. Del resultado de estas reuniones pasará un resumen al inmediato superior.»

Reconocemos aquí uno de los principios fundamentales de la teoría de las relaciones humanas; el de que un grupo de trabajo colabora con tanta más facilidad cuanto mejor ha sido informado acerca de los objetivos a alcanzar, y sobre los motivos de las determinaciones; y cuando se le ha dado la posibilidad de participar con sus iniciativas, en las decisiones sobre la forma de actuar de la organización.

Por supuesto, para que estas reuniones sean eficaces no basta con plantearlas, es necesario que el Jefe esté interesado en conseguir este espíritu de colaboración que desemboca en el trabajo de equipo. En la práctica no es sólo al Jefe autocrático al que más repugna este sistema de trabajo. Con mucha frecuencia, las personas inseguras de su posición son las más reacias a dar explicaciones y admitir sugerencias.

Pero quizá el comentario más importante es notar la profunda relación entre este precepto y el que citábamos anteriormente. En efecto, para que el Jefe pueda conceder alguna participación individual y colectiva en la responsabilidad al grupo de sus colaboradores es preciso que tenga un cierto ámbito de autoridad y de decisión. Para que pueda informar a sus inferiores sobre los objetivos de su gestión es necesario que previamente sea él informado. Por lo tanto, estas reuniones y este trabajo en equipo sólo pueden concebirse escalonadamente, lo que nos lleva a recordar dos datos fundamentales: que toda política de relaciones humanas en el trabajo ha de apoyarse en una delegación de autoridad, y que aquélla ha de iniciarse en las esferas superiores. ¿Cómo va a iniciar un Jefe medio su gestión de colaboración con los subordinados, con vistas a conseguir la máxima eficacia en el servicio, si su superior no le impulsa a ella y no le juzga por ella?

c) INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO

Los mismos principios que aconsejan la información y la participación de los subordinados, pueden trasladarse a la relación con el público. El público colaborará con tanta mayor facilidad en las tareas

de la administración y se sentirá más satisfecho o menos molesto por la intervención de ésta, según la forma en que esté informado sobre los objetivos y el funcionamiento de la gestión administrativa, de acuerdo con la medida en que se le dé la impresión de que sus reacciones y opiniones son tenidas en cuenta.

La nueva Ley, en los artículos 33 y 34, recoge estos principios estableciendo en todos los organismos del Estado las Oficinas de Información y las Oficinas de Iniciativas y Reclamaciones.

«En todo Departamento ministerial, organismo autónomo o gran unidad administrativa de carácter civil, se informará al público acerca de los fines, composición y funcionamiento de sus distintos órganos y servicios mediante oficinas de información, publicaciones ilustrativas sobre tramitación de expedientes, diagramas de procedimiento, organigramas, indicación sobre localización de dependencias y horarios de trabajo y cualquier otro medio adecuado.»

«La función informativa a que se refiere el párrafo anterior se realizará en los Gobiernos Civiles respecto de todas las Delegaciones y Dependencias civiles de la Administración Central de su provincia, asimismo por aquéllas en lo que específicamente afecte a cada una. En Madrid se realizará por cada Departamento.

En todos los Ministerios civiles existirá una Oficina de Iniciativas y Reclamaciones, dependiente de las Secretarías Generales Técnicas o, en su defecto, de las Subsecretarías, encargada de recibir, estudiar y comentar las iniciativas de los funcionarios y del público, conducentes a la mejora de la estructura, funcionamiento y personal de los servicios administrativos, así como de atender las quejas a que puedan dar lugar las tardanzas, desatenciones y otras anomalías que se observen en el funcionamiento de los mismos. Estas Oficinas existirán también en los organismos autónomos y, en general, en todas las grandes unidades administrativas.»

«Si las reclamaciones presentadas ante la Oficina a que se refiere el número anterior no surtieran efecto, podrán reproducirse por escrito ante la Presidencia del Gobierno, quien las pondrá en conocimiento del Jefe del Departamento correspondiente, para que adopte, en su caso, las medidas oportunas.»

«La Presidencia del Gobierno establecerá un Servicio de Asesoramiento e Inspección de las Oficinas de Iniciativas y Reclamaciones,

para velar por la observancia de las normas de procedimiento y conocer las quejas a que se refiere tanto el párrafo anterior como el artículo 77.»

d) INFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

Aunque el tema de las técnicas que pueda utilizar la Administración para estar al corriente de las actitudes y reacciones de los administrados a su gestión no se aborda en el articulado de la Ley ni corresponde a su objetivo específico, queda claro que esta información entra claramente en su espíritu.

«Precisamente uno de los tres puntos que figuraron en el orden del día del último Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en Lieja—dijo don Laureano López Rodó, en su discurso de presentación de la Ley ante las Cortes—, ha sido el de las informaciones públicas por parte de la Administración, que no puede vivir de espaldas a los ciudadanos. De unas y otras podrán obtenerse valiosos datos y pareceres, que permitirán tomar decisiones con mayores garantías de acierto.»

4. IMPLANTACION Y EFICACIA DE LA NUEVA LEY

¿Hasta qué punto aceptará la Administración estas orientaciones nuevas e incluso, en cierto sentido, revolucionarias? La pregunta es perfectamente lógica. Una renovación técnica, como podría serlo la sustitución de una máquina de calcular por otra más perfeccionada, puede producir inmediatamente un aumento de eficacia directamente predecible. Pero una modificación humana sólo produce resultados en función de la actitud de las personas envueltas. Y las actitudes no se modifican por Decreto.

La innovación, cuando tiene la amplitud y la profundidad de la que aquí se alude, equivale a un auténtico cambio de mentalidad que únicamente puede producirse en el marco de una evolución social. Pero bien puede afirmarse que esta evolución se está produciendo ante nuestros ojos. El futuro de la reforma administrativa no depende sólo, o no depende tanto, de los esfuerzos muy meritorios que se hacen en diferentes departamentos y organismos ministeriales, sino del hecho de que el país la necesita y es consciente de esta necesidad.

Piénsese, por ejemplo, en que los estímulos que puede ofrecer el ingreso en la Administración a un joven universitario, comparados con los que puede ofrecerle la empresa privada, son muy distintos—e inferiores—a lo que eran hace cincuenta años y aún muchos menos. Piénsese igualmente en que el peso y la influencia de la Administración en el éxito de unas exportaciones al extranjero o de una gestión financiera es ahora incomparablemente mayor que hace unos decenios.

Buena parte de nuestra estructura y de nuestro estilo administrativo se originaron en el siglo pasado y estaban adecuados a una sociedad tradicionalmente campesino-aristocrática. Pero la situación está cambiando radicalmente en una España en proceso de industrialización, que vive en un mundo de fuerte competencia económica. Creo que no hay inconveniente en afirmar que de la capacidad de la Administración para enfrentarse con esta situación, para desarrollar la flexibilidad y la eficacia exigidas por sus nuevas funciones, depende, más que de ningún otro factor, el futuro español. Y de la toma colectiva de conciencia de esta responsabilidad, por parte de los administradores, depende el éxito de toda posible reforma.

Puede todavía añadirse una última observación. La primera aplicación de la teoría de las relaciones humanas a la nueva Ley, y con ello su contribución a un nuevo estilo, no se encuentra en ninguno de sus artículos, sino en la preparación de su implantación. De sobra se sabe que todo grupo es, en principio, reacio al cambio interno. La psicología y la sociología industrial insisten en la necesidad de preparar, psicológicamente, el grupo afectado, por medio de la información sobre los motivos del cambio y los objetivos que persigue. Así se ha hecho con la presente Ley, en forma probablemente sin precedentes. Antes de entrar en vigor, la Ley fué editada, ampliamente difundida y comentada, y la Secretaria General Técnica de la Presidencia organizó reuniones de funcionarios para discutir su sentido y las modalidades de su aplicación, con el propósito deliberado de ganar así la adhesión de los que debían ser los primeros en aplicarla. Daba así el primer ejemplo práctico del mismo espíritu que la Ley pretendía impulsar.