

**LA PROYECCION
DE LOS
SERVICIOS DE O. Y M.
EN LA
ADMINISTRACION LOCAL**

65.012.3:354

Por **LUIS BLANCO DE TELLA**

Las Oficinas de O. y M. se han generalizado en la Administración Pública de casi todos los países; sin embargo su actuación se ha limitado a la esfera central, quedando las Corporaciones locales al margen de esta corriente innovadora. En este trabajo se exponen las dificultades y las ventajas con que tropezaría la actuación de O. y M. en las entidades locales.

La programación de las innovaciones en el ámbito de una organización administrativa es, probablemente, tan antigua como la historia de la organización misma. La institucionalización del proceso de innovación como actividad separada y continua, a través de las Oficinas de Organización y Métodos, es, por el contrario, fenómeno reciente.

Consideramos las Oficinas de O. y M. como dependencias que, con carácter permanente, desarrollan una actividad consultiva encaminada al análisis de las estructuras administrativas, de los procedimientos y de los métodos empleados en una organización, con la consiguiente propuesta de soluciones concretas que aumenten su eficacia, cuando sea posible.

El espectacular desarrollo de las Oficinas de O. y M. es uno de los rasgos más sugestivos de la evolución de la Administración pública en el último decenio, hasta el punto de que, en la actualidad, pocos son los países que, en una o en otra forma, no han hecho aplicación alguna de tales organismos. Es en la esfera central de la Administración donde se ha generalizado el funcionamiento de las mencionadas Oficinas, bien mediante la creación de una en cada Ministerio o Departamento, bien en alguno o algunos que ocupan, en relación con los demás, una posición preponderante, o bien en la Presidencia del Gobierno u organismo equivalente e, incluso, aneja a la Jefatura del Estado, como ocurre en algunas pequeñas repúblicas hispanoamericanas.

Por el contrario, se observa que las entidades locales han quedado, por regla general, al margen de esta corriente innovadora, y siendo muchas las corporaciones que en la hora actual no consiguen llevar el paso de la Sociedad a la que deben servir, la aplicación de los servicios y técnicas de O. y M. puede suponer para ellas uno de los instrumentos más eficaces para remediar aquella incapacidad *organizativa*.

Con relación a las grandes corporaciones, no existe problema alguno, pues supuesta la conveniencia de crear Oficinas de O. y M., dada la complejidad de los servicios que tales corporaciones mantienen, los medios con que cuentan hacen posible la creación de aquellas dependencias, cuyas exigencias de personal y material son muy limitadas.

El problema se plantea al considerar las necesidades de los municipios medianos y pequeños, los cuales no deben quedar excluidos de los beneficios que las técnicas O. y M. puedan reportarles. Partiendo de que en ellos sería totalmente improcedente la creación y mantenimiento de unidades propias de O. y M., trataremos de esbozar, en líneas generales, un procedimiento o sistema mediante el cual podría hacerse llegar su acción a cualquier entidad local que lo solicitase.

Conviene, en este punto, hacer notar que los primeros antecedentes de las Oficinas de O. y M. se encuentran, probablemente, en las oficinas de investigación, en la esfera local, creadas a principio de siglo en los EE. UU., anteriores, por lo tanto, al viejo *Bureau of Efficiency* del Gobierno federal y a los organismos que, ya bajo la denominación específica de Oficinas de O. y M., aparecen en Inglaterra y algún otro país poco antes de la segunda guerra mundial.

No deja de ser, pues, significativa la raíz municipal de tan modernos servicios. En ello encontramos un solo argumento para justificar conjuntamente la conveniencia y la posibilidad de su incorporación a la esfera local. Tratemos de examinar, por tanto, los inconvenientes y las facilidades que podrían encontrarse para su actuación, la forma de llevar a cabo su implantación y su posible funcionamiento.

1. DIFICULTADES CON QUE TROPEZARÍA LA ACTUACIÓN DE O. Y M. EN LAS ENTIDADES LOCALES

a) *Resistencia a la innovación.*—Toda organización contiene, como es sabido, una dosis mayor o menor de resistencia a la innovación. Puede, fundadamente, suponerse que esa resistencia es mayor cuanto más fuertes son los vínculos no formales de la organización. Desde este punto de vista, las corporaciones locales presentarán una resistencia a la innovación mayor que la de los grandes organismos de la Administración central.

b) *Tendencia a la rutina.*—La burocracia, como hace notar Max Weber, tiende a encuadrar el comportamiento colectivo en esquemas racionales, convirtiendo en pura rutina alguna de las actividades de la

organización. Este fenómeno, como es lógico, es más intenso en las entidades que operan en condiciones de aislamiento, con escasos contactos externos.

c) *La amplitud de funciones.*—Siendo las corporaciones locales, como consecuencia de su carácter territorial, entidades de *finés totales*, es indudable que la multiplicidad de funciones—multiplicidad que subsiste en el más insignificante municipio—constituye un notable inconveniente desde el punto de vista de la especialización y la racionalización de los procedimientos.

d) *La falta de recursos.*—En muchos casos la situación de la corporación hará difícil la puesta en práctica de las propuestas definitivas formuladas por los técnicos de O. y M.

2. CIRCUNSTANCIAS FAVORABLES A LA ACTUACIÓN DE O. Y M.

a) *La sencillez de la estructura de la organización.*—Cuando se trata de entidades medianas y pequeñas, a las cuales nos referimos, la organización reviste una sencillez de la cual se deriva una serie de ventajas. Tales son la mayor facilidad en las fases de investigación previa, entrevistas, toma de datos y control de resultados.

b) *La participación de los funcionarios.*—La posibilidad de aplicar fácilmente el principio, hoy generalmente admitido, de la participación de los funcionarios en la elaboración del programa, mediante la previa información y consulta, es también consecuencia de la estructura simple de la organización. Es indudable que la imposición de innovaciones cuya finalidad el empleado no conoce puede encontrar una indiferencia-escepticismo que comprometa seriamente el éxito de la reforma. Cuando, por el contrario, el empleado tiene la oportunidad de exponer su punto de vista sobre el programa o de hacer sugerencias, puede preverse el mayor entusiasmo y colaboración. Esta participación del funcionario no siempre es fácil en las grandes organizaciones, apareciendo, en cambio, como extremadamente sencilla en las organizaciones pequeñas.

3. FORMA DE LLEVAR A CABO SU IMPLANTACIÓN

La actividad de O. y M. puede ser desarrollada, como es sabido, tanto por oficinas «ad hoc» existentes en el seno de la organización como por expertos ajenos a la misma. El primer procedimiento se considera como más ventajoso, en cuanto que los técnicos conocen ya la estructura de la organización, lo cual supone un ahorro del

tiempo que tal examen requiere cuando el personal de O. y M. es extraño a aquélla.

Creemos que la forma de implantar un servicio eficaz de O. y M. en el ámbito local consistiría en el establecimiento de una unidad central en la Dirección General correspondiente y unidades provinciales con la misión de servir a todas las entidades de la demarcación, destacando a tal fin un funcionario o un equipo de funcionarios, según los casos, a las corporaciones que lo solicitasen, por el tiempo necesario, que, generalmente, sería breve. Solamente mediante actuaciones rápidas podría atenderse en un periodo relativamente corto a un número apreciable de municipios.

En cuanto al encuadramiento de tales unidades provinciales, la estructura administrativa española ofrece numerosas soluciones. Quizá la más apropiada, a nuestro juicio, sería la creación de Oficinas de O. y M. por iniciativa de las Diputaciones correspondientes. En este caso, el servicio funcionaría, además, con el carácter de oficina propia de la Diputación provincial.

4. PERSONAL DE LOS SERVICIOS LOCALES DE O. Y M.

La selección y formación del personal sería punto de trascendental importancia. Si bien no es necesario que los expertos de O. y M. conozcan al detalle la reglamentación particular de cada organismo examinado, es indiscutible que tal conocimiento facilita notablemente la labor de análisis en todas sus fases. Si tenemos, además, en cuenta que, como hemos dicho, las Oficinas locales de O. y M. para ser eficaces deben ser capaces de una actuación rápida, llegamos a la conclusión de que el personal de aquellos servicios debería ser seleccionado entre funcionarios de la propia Administración local, conocedores del ambiente y del clima social en que la organización opera, de las fuerzas que actúan sobre la misma y de los márgenes legales y reglamentarios dentro de los cuales pueden introducirse modificaciones estructurales y de procedimiento. Pero no bastan estas condiciones si no van acompañadas de la especial aptitud necesaria para llegar a desempeñar con éxito una función delicada y compleja, como lo es la de un experto de O. y M. La formación del funcionario en este aspecto, forzosamente habría de hacerse mediante cursos de especialización, como los celebrados el pasado año por iniciativa de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, en los cuales, por cierto,

se pudo observar la presencia aislada de algún funcionario de Administración local enviado por la Corporación correspondiente.

5. PRINCIPIOS GENERALES DE ACTUACIÓN

Como hace notar Frederik C. Mosher (1), las Oficinas de Organización y Métodos, creadas en algunos países europeos en los últimos años, se asemejan más al modelo inglés que al americano, es decir, se ha concedido mayor atención a los aspectos técnicos y a la automatización que a los problemas de organización y programación, quizá porque los resultados en el primer campo son más vistosos e inmediatos. A nuestro parecer, por lo que hace referencia a las entidades locales, descartada en la mayoría de los casos la posibilidad de automatización, el mejoramiento habría de obtenerse a través de la simplificación del procedimiento, acudiendo, incluso, a una prudente reorganización estructural, dentro del marco legal, cuando tal medida fuese necesaria.

Creemos que el derecho positivo, incluyendo los reglamentos internos de las corporaciones, deja amplio margen para una serie de innovaciones de indudable eficacia. Como dice R. Lucifredi «... son innumerables las mejoras que pueden introducirse en los servicios sin necesidad de leyes nuevas, estimulando la iniciativa de los dirigentes, dotándoles de adecuados medios de acción, haciendo desaparecer las divisiones de artificiosos compartimientos estancos, eliminando las causas del anquilosamiento de las prácticas...».

La intervención de unos servicios de O. y M. configurados, como se ha indicado en el punto anterior, solamente podría tener lugar, naturalmente, a petición de la corporación interesada, pudiendo ser, sin embargo, estimulada tal iniciativa mediante una adecuada información por parte de la Diputación provincial, una vez establecido el servicio, ilustrando a las corporaciones de la provincia respectiva sobre la naturaleza y finalidad de la oficina cuya colaboración se ofrece, tipo de problemas que se analizan, carácter puramente informativo y auxiliar de la actuación, etc.

La iniciativa y consiguiente solicitud de la corporación no autorizaría a suponer, sin embargo, que el ambiente de la organización sea favorable a la reforma. De aquí que por parte de los técnicos de Organización y Métodos se deba examinar previamente el grado de resistencia a la innovación. Entre los factores que habrían de tenerse

(1) Conferencias del curso de O. y M. en la «Scuola di Perfezionamento in Scienze amministrative», Universidad de Bolonia, 1958.

en cuenta como determinantes de este grado de resistencia, podrían incluirse:

a) Carácter del Ayuntamiento y del grupo social sobre el que la organización se asienta (industrial, agrícola, etc.).

b) Edad y formación de los funcionarios, especialmente de los que ocupan puestos directivos.

c) Características de los miembros de la corporación que, en definitiva, habría de aprobar, mediante los acuerdos oportunos, la puesta en práctica de las soluciones formuladas.

d) Posibilidades de innovación desde el punto de vista de la regulación general y de la particular del municipio.

Esta valoración previa del grado de resistencia a la innovación facilitaría la labor de preparación del ambiente, encaminada a eliminar la posible oposición o pasividad.

Los defectos que, normalmente, podrían encontrarse serían de alguno de los siguientes tipos:

a) Acumulación de trabajo en los puestos directivos, ocasionada por una defectuosa o incompleta distribución de funciones, ausencia de delegaciones y tendencia al excesivo control, aplicado a los más insignificantes detalles. Esta acumulación de trabajo en el vértice de la organización estimamos que, aparte de ser uno de los defectos más frecuentes de las entidades locales, es una de las causas fundamentales del retraso en el despacho de los asuntos.

b) Diversidad en el tratamiento de problemas análogos, causada por la indeterminación del procedimiento y falta de directivas generales.

c) Distribución desigual del trabajo.

d) Existencia de trámites innecesarios y absurdos, sin más fundamento que su inveterada práctica.

e) Defectuoso sistema de registros, archivos y comunicaciones.

f) Inadecuación de modelos impresos, formularios, etc.

* * *

Con estas notas hemos pretendido esbozar, como apuntábamos, lo que podría ser, en líneas generales, un Servicio de O. y M. en el ámbito local. Acerca de los resultados de su actuación, en ésta o en otra forma, no nos cabe duda alguna. En todo caso, la aplicación a las entidades locales de las técnicas de O. y M. nos parece un procedimiento decisivo para aumentar su eficacia y facilitar, por tanto, la consecución de sus fines.