

LAS DEFORMACIONES BUROCRATICAS

35.082 : 331.054

Las desviaciones profesionales de los funcionarios son analizadas en este artículo de Bernard Gounay, aparecido en los *Cahiers Chrétiens de la fonction publique*, núm. 39, 4.º trimestre 1958.

Es difícil trazar un cuadro completo de las actitudes psicológicas de los funcionarios en su actividad profesional. Hay para ello poderosas razones:

1. En primer lugar, hablar del comportamiento de los funcionarios en su trabajo implica la suposición de que hay denominadores comunes entre los funcionarios de todas las categorías, lo cual es muy problemático. Conviene, por lo tanto, especificar que este trabajo se refiere a los funcionarios medios y superiores que ejercen principalmente su actividad en una oficina.

2. La segunda dificultad inherente de la amplitud del tema. Las situaciones en que pueden encontrarse los funcionarios son numerosas. Se tratará aquí exclusivamente de su comportamiento profesional.

Por otra parte, antes de esbozar un esquema de las deformaciones burocráticas, conviene hacer algunas observaciones de orden general:

1. Es evidente que la clasificación que se hace a continuación es susceptible de crítica. Todos los rasgos enunciados están relacionados. Ciertas actividades no son sino manifestaciones secundarias de otras actividades. Así, la prudencia y la desconfianza explican el exceso de juridicismo en la Administración.

2. Por otra parte, sería injusto decir que las deformaciones burocráticas se encuentran en la generalidad de los funcionarios. Son, más bien, peligros que los acechan cuando se abandonan a soluciones fáciles. Felizmente, los funcionarios que reaccionan ante la tentación son muy numerosos.

3. Además, el cuadro que se esboza sólo atiende a los aspectos desfavorables del comportamiento burocrático. Hay que decir que ciertas debilidades y deficiencias están íntimamente vinculadas a sólidas cualidades. Así, la prudencia es muy a menudo sabiduría

I. LAS DESVIACIONES PSICOLOGICAS

La descripción de situaciones psicológicas no se ajustan bien a las clasificaciones simples. Es, por consiguien-

te, un tanto arbitrario agrupar las deformaciones burocráticas con arreglo al siguiente esquema:

1. LA DEIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN.

Esto es, la tendencia de los funcionarios a erigir en valor absoluto bien a la Administración considerada en su conjunto, bien a un determinado servicio o a la función que ellos mismos ejercen, caso aún más frecuente. Muchos funcionarios del Estado consideran el engrandecimiento del organismo en el que prestan sus servicios como un fin en sí mismo. Esta actitud no es a menudo sino la forma extrema del amor al oficio de la conciencia profesional.

2. EL AUTORITARISMO.

En los funcionarios, la pasión de mando adopta formas específicas. Se pueden citar como manifestaciones de este autoritarismo la extensión de las atribuciones del propio servicio a costa de las de otro, el deseo de examinar detalladamente los asuntos resueltos por los colaboradores, la multiplicación de los controles sobre los agentes y el público, etc.

3. EL DESEO DE PRESTIGIO.

Como todo hombre, el funcionario tiene conciencia de su valor, sentido de su dignidad y deseo de que sean reconocidos. A menudo, «parecer» es más importante que «ser». Se trata de un fenómeno a la vez individual y colectivo: el funcionario desea para sí mismo y para su propio servicio honores y dignidades.

4. EL DESEO DE INAMOVILIDAD.

En el funcionario, como en cualquier ser humano, existe un profundo anhelo de seguridad. Este deseo se trans-

forma a veces en la creencia de gozar de un verdadero derecho de propiedad sobre el empleo que desempeña.

5. LA PRUDENCIA.

La prudencia está vinculada con la ausencia de gusto por la iniciativa y la responsabilidad. Sus manifestaciones más características son las siguientes:

a) *El gusto por el anonimato.*—Es preferible que los documentos circulen sin firma.

b) *La pasividad.*—Antes de emprender cualquier acción, el funcionario prefiere esperar las órdenes de la superioridad.

c) *La tendencia a la negativa.*—No se pierde nada con decir que no, con aplicar los reglamentos al pie de la letra.

d) *La despersonalización de las relaciones humanas.*—Al funcionario le molesta tomar decisiones que afecten a personas de carne y hueso.

6. LA EXAGERACIÓN DE LAS DIFICULTADES Y RIESGOS.

El funcionario tiene tendencia a sobreestimar los riesgos, y de ahí su propensión a multiplicar garantías y precauciones. Su ideal sería una actividad que no conociese imprevistos, que eliminase el azar inherente a toda actividad humana.

7. LA HUÍDA DE LA REALIDAD.

La realidad es cambiante e imprevisible. Tratar de descubrirla tal como es, querer fundamentar las decisiones en el conocimiento directo de los hechos, es exponerse a riesgos y obligar-

se a abandonar ciertos hábitos de pensamiento. Vale más ignorar la realidad y no tener por reales sino las normas y precedentes.

8. LA DESCONFIANZA.

Este complejo de desconfianza origina la multiplicación de controles y responsabilidades conjuntas y, aun más, produce la desconfianza de la desconfianza.

El miedo a ser acusado de favoritismo da lugar a una resistencia a decidir. El que decide puede siempre ser

sospechoso de ocultar intenciones. De ahí que el funcionario prefiera aquellos sistemas en que las decisiones son tomadas de forma automática. Así preferiría el ascenso por antigüedad al ascenso por elección.

9. JURIDICISMO.

De aquí la tendencia, visible en la vida administrativa, a hacer prevalecer la forma sobre el fondo, a atenerse a la regla con abstracción de cualquier otra consideración y, sobre todo a reglamentarlo todo a distancia.

II. EXPLICACION DE LAS DEFORMACIONES BUROCRATICAS

Para la explicación de estas actitudes y aparte de la influencia de factores históricos, hay que tener en cuenta la estructura de la Administración:

1. PROPAGACIÓN DE LAS DECISIONES Y PRUDENCIA.

La prudencia puede explicarse, entre otras razones, por el monopolitismo de la Administración. Una decisión, excelente en sí misma y perfectamente adaptada a un caso concreto, puede tener consecuencias desagradables por constituir un precedente que puede originar una reacción en cadena.

2. LAS DECISIONES COLECTIVAS, FACTOR DE IRRESPONSABILIDAD.

Se reprocha a determinados funcionarios, y a veces con razón, la falta de sentido de responsabilidad personal. Pero hay que tener en cuenta que en

la mayoría de los servicios públicos, las decisiones son de carácter colectivo, y que, por lo tanto, siendo obra de todos no son obra de nadie. Ninguno de los que han participado en ellas se siente verdaderamente responsable.

3. TRABAJO DE OFICINA Y PERCEPCIÓN DE LA REALIDAD

La existencia de cierta falta de realismo en las oficinas se explica por las condiciones en que trabajan los funcionarios que ocupan puestos de responsabilidad. La realidad no les llega sino a través de los informes recibidos y de las entrevistas sostenidas.

4. ABSTRACCIÓN Y GIGANTISMO.

Se ha advertido en algunos funcionarios una tendencia abusiva a solucionar los problemas que se les presentan mediante normas generales y abstractas. Este contemplar las cosas

de forma abstracta es función de los informes que les llegan, totalmente vacíos a veces de contenido humano.

5. EL FUNCIONARIO A LA DEFENSIVA: LA DESCONFIANZA.

La Administración es un campo de fuerzas. Cada servicio está sometido a intensas presiones. No es extraño por consiguiente, que el funcionario experimente una sensación de desconfianza ante los centenares de peticiones que le asaltan. Ante estas fuer-

zas, los responsables de la Administración tratan de apoyarse en un reglamento o en un precedente o, en su defecto, de elevar barreras que puedan contener la marea.

Estos ejemplos demuestran claramente que las deformaciones burocráticas se deben con frecuencia a la estructura profunda de la Administración (a su rigidez, a sus dimensiones, etcétera) o bien al mecanismo de su funcionamiento (carácter colectivo de la toma de decisiones, intensidad de las fuerzas que se ejercen sobre el aparato estatal, etc.).—M. J.

SIMPLIFICACION DEL TRABAJO ADMINISTRATIVO

331.87:65.012.3

El primer paso en la racionalización de la actividad de la Administración pública consiste en la simplificación del trabajo, lo que supone un método sistemático para identificar y analizar los problemas de trabajo, efectuar mejoras y esbozar nuevas soluciones.

Esta actividad requiere una serie de técnicas, que se denominan, respectivamente, medición del trabajo, análisis de la distribución del trabajo, estudios de los movimientos y consideración de la distribución de las oficinas.

A. MEDICIÓN DEL TRABAJO

Es la medición del trabajo un método utilizado para establecer una re-

lación justa entre el trabajo cumplido y la mano de otra utilizada.

Esta técnica es importante con objeto de programar el empleo del personal y los medios con que se cuenta, confrontar la carga del trabajo con las necesidades del personal, realizar comparaciones entre los servicios que desarrollan actividades paralelas y, por último, determinar un criterio exacto para establecer un programa de incentivos.

1. *Clasificación del trabajo de las oficinas.*—El trabajo desarrollado en cada oficina puede clasificarse en actividad y en operaciones.

La actividad puede ser definida como un sector particular del trabajo comprendido en la función asignada

Domenico Macri ha realizado un completísimo estudio sobre «Metodi e tecniche di lavoro in un Ufficio moderno», publicado en la revista italiana «Organizzazione Scientifica e Técnica Amministrativa», año II, números 7 y 8, 1958. Resumimos seguidamente una de las más interesantes partes del trabajo.