

**EL COSTE
Y RENDIMIENTO
DE LOS
ORGANOS ADMINISTRATIVOS**

338.4+338.45:35

Por JUAN ALFARO Y ALFARO

En este tema su autor expone unas ideas generales sobre la necesidad de introducir en la Administración pública el estudio del coste y rendimiento de los servicios administrativos y los problemas que su cálculo plantea. DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA publicará posteriormente temas más concretos que desarrollen las ideas aquí esbozadas.

I. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU ESTUDIO

La Ley de Procedimiento administrativo vigente, al regular la creación de órganos nuevos, impone, como requisito previo, el estudio del coste de funcionamiento de éstos y el del rendimiento o utilidad de sus servicios, estudio que «deberá acompañar al proyecto de disposición por la que deba crearse el nuevo órgano».

Este precepto de la Ley nos obliga a preocuparnos seriamente del problema, mejor dicho, de los dos problemas—coste y rendimiento—, que merecen un detenido estudio por parte de los especialistas de organización.

El coste y rendimiento ha sido tenido en cuenta por los dirigentes de las empresas privadas, y esta preocupación ha dado lugar al nacimiento de técnicas muy depuradas para su cálculo y su control.

La oportunidad de estos estudios en la Administración, aparte de la necesidad que viene determinada por la fuerza de la Ley, se deriva de su importancia económica. La restricción impuesta a los gastos públicos obliga a un mayor cuidado en la distribución de éstos, manteniendo en sus límites justos los gastos de funcionamiento y obteniendo con el mismo gasto el rendimiento óptimo.

El precepto legal que exige el estudio del coste de funcionamiento nos delimita perfectamente el campo a estudiar respecto al primer problema—costes—; sin embargo, la expresión «rendimiento o utilidad de sus servicios», se presta a confusión, y es conveniente determinar previamente el tipo de rendimiento que nos interesa.

En general, la utilidad de los servicios administrativos, considerada en sentido amplio, será, sin duda alguna, el número de bienes o servicios que producen, encaminados a conseguir los fines de la Administración pública. Pero este estudio del rendimiento, que sin duda es fundamental, no es objeto de nuestro trabajo. Los rendimientos así considerados podrán ser unas veces «rendimiento de una inversión» o «utilidad de una determinada disposición»; pero desde el punto de vista nuestro no son rendimientos de unidades administrativas.

Nos referimos, por consiguiente, al cálculo de los costes de funcionamiento y a los rendimientos del órgano, meramente administrativos.

II. BASES PARA EL CALCULO DE LOS COSTES

El coste de los órganos administrativos es el primer problema que ha de plantearse el legislador, en el momento de su creación; es necesario hacer la previsión de los gastos, considerar las posibilidades del momento, etc., y solamente después de analizados estos factores puede adoptarse con conocimiento de causa la decisión creadora.

En el momento inicial, el cálculo de los costes es esencial, pero no es suficiente. El análisis de los costes debe ser constante. La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado incluye el coste y rendimiento como uno de los aspectos que deben incluir las Direcciones Generales en sus memorias anuales.

A pesar de las dificultades que estos cálculos implican es muy conveniente despertar en los jefes administrativos la inquietud que ya existe en los directores de fabricación de las empresas: el constante análisis de los costes de los bienes o servicios producidos. Es más interesante esta inquietud que el simple estudio previo a la creación del órgano, debido a que los elementos que han de valorarse en el estudio del coste—lo mismo que en el de rendimiento—son de naturaleza esencialmente cambiante, y un órgano administrativo creado a la vista de un estudio de coste y rendimiento perfecto puede perder en muy poco tiempo su justificación económica.

Reducir los costes del servicio y mantenerlos en la proporción debida con respecto a los rendimientos ha de ser una obligación esencial de los jefes administrativos, y el mantenimiento injustificado de un servicio debe ser considerado disciplinariamente como falta. *

El jefe intermedio tiene que colaborar con los jefes superiores en la organización eficaz de los servicios, incluso proponiendo la supresión de su mismo puesto de trabajo, si lo estima inadecuado, y la flexibilidad de la organización ha de facilitar a estos funcionarios el cumplimiento de este deber.

El análisis constante de los costes podría incluso divulgarse para crear cierta emulación entre los diversos jefes de organismos, modificando la mentalidad actual de algunos empleados, que se obstinan en medir su importancia por el número de subordinados, haciendo caso omiso del coste de los servicios que producen.

Conviene distinguir los diversos tipos de costes administrativos para determinar en cada caso concreto el que nos interesa.

1. *Coste por unidad producida.*—En la empresa privada, el coste por unidad producida es el más importante, y todos los esfuerzos se encaminan a reducirlo, porque el beneficio de la empresa está en función de éste en la mayoría de los casos. Pero al referirnos a las unidades administrativas, el problema se hace más complejo porque, como hemos dicho antes, nos referimos a costes y rendimientos «meramente administrativos». Se reduce el problema a determinar las «unidades producidas» por cada unidad administrativa; con seguridad, existirán muchos casos en que esta determinación sea imposible o que tales unidades sean de difícil o imposible medida; pero en la mayoría, la actividad de una dependencia administrativa se traduce en un número de informes emitidos, de recursos resueltos, de expedientes tramitados, de licencias, permisos, inspecciones, etc.

En el caso de un órgano recaudador de impuestos, por ejemplo, considerando como unidad producida cada 100 pesetas recaudadas, si para una determinada clase de impuesto el coste por unidad es de 5,7 pesetas, aproximadamente, podemos afirmar que el coste es normal y que el órgano tiene un buen rendimiento, comparándolo con otros casos semejantes.

La utilidad que el conocimiento de estos costes puede reportar es muy grande, sobre todo a efectos comparativos.

2. *Coste de funcionamiento.*—A los efectos pretendidos por el legislador, y desde un punto de vista práctico, puede tener mayor utilidad el cálculo del coste de funcionamiento.

Puede calcularse el coste de funcionamiento de las unidades administrativas en sus diversos niveles, porque al superior jerárquico el conocimiento de los costes de cada una de las unidades que de él dependen le será necesario para el cálculo del coste total del órgano que dirige y, además, será un elemento interesante para su estudio comparativo.

También puede calcularse el coste de funcionamiento de un órgano en una fase del proceso administrativo que realiza, y lo mismo puede calcularse el coste por individuo.

3. *Cálculo del coste de funcionamiento.*—Los elementos que integran el coste de funcionamiento de los órganos administrativos pueden agruparse de varias formas. La diferenciación entre fijos y variables, que es de mucha importancia en ciertas empresas, en el caso del órgano administrativo es de dudosa utilidad.

Tiene gran interés, sin embargo, la diferenciación entre gastos o elementos directos e indirectos. Integran los primeros los que el servicio ocasiona con su funcionamiento de manera inmediata, y los segundos, son aquellos que, no producidos por la unidad tomada como tipo para el cálculo del coste, son presupuesto necesario o útil para su trabajo. Por ejemplo, si tomamos como unidad tipo para cálculo de coste y rendimiento la Sección, como órgano ejecutivo, los costes directos de ésta deben gravarse con la parte proporcional que corresponda de los costes de los órganos de estudio y asesoramiento y con los gastos de la dirección. Y los costes del local que ocupa deben ser incrementados con los que proporcionalmente le correspondan de pasillos, escaleras, etc.

Aun dentro de los elementos directos, para el cálculo del coste deben distinguirse los de personal de los de funcionamiento e instalación.

De lo expuesto se deduce que el coste de una unidad administrativa estará integrado por:

- Coste de personal.
- Coste de instalación y funcionamiento (edificios, muebles, suministros, etc.).
- Gastos indirectos.

Para el cómputo de locales y equipos de oficina los especialistas han estudiado ya precios «standard», que pueden ser utilizados por todos los servicios en el cálculo de sus costes. Sin embargo, conviene hacer constar que en gran parte de las unidades de la Administración pública el elemento segundo será insignificante en relación con los de personal y gastos indirectos.

Desarrollados suficientemente estos estudios, pueden incluso elaborarse costes «standard» de servicios de una misma naturaleza, a los que los jefes respectivos procurarían acomodar los suyos.

La proporción en que los gastos indirectos han de gravar el coste de cada unidad administrativa de una misma organización requiere un estudio más detenido, y el método a seguir dependerá de la naturaleza particular del órgano de que se trate; por ejemplo, si se calcula el coste por unidad tipo sección: ¿en qué proporción deben imputarse a cada una de éstas los gastos ocasionados por la Secretaría del Director o por los subalternos? Sería necesario estudiar el problema y dar normas para la resolución de cada caso concreto.

Otra distinción que en el análisis de los costes puede tener utilidad es consignar el origen presupuestario o extrapresupuestario de cada concepto.

En resumen, en unos casos el cálculo del coste será más difícil que en otros, o más útil; pero lo que es indudable es que en la Administración pública es urgente difundir esta preocupación, y no sólo en el momento de crear un órgano, sino siempre, manteniendo un control constante de los mismos, que aconseje las modificaciones necesarias e incluso la supresión de aquellos órganos manifiestamente improductivos.

III. BASES PARA EL CALCULO DEL RENDIMIENTO

El que las decisiones adoptadas por cualquier órgano administrativo tengan grandes efectos económicos no quiere decir que esos efectos económicos sean el rendimiento del órgano administrativo como tal, sino que más bien son imputables a la Administración pública en general. Ellos pueden aconsejar la creación de un órgano, pero el estudio del rendimiento del mismo, una vez creado, contrastado con el rendimiento de los demás órganos semejantes puede aconsejar su modificación o perfeccionamiento.

Centrado el concepto de rendimiento de las unidades administrativas al verdadero valor de las unidades producidas, prescindiendo del efecto multiplicador de su acción, llegaremos a la conclusión de que en la mayoría de los casos la medida de este rendimiento es posible.

1. RENDIMIENTOS «STANDARD»

Pueden elaborarse para los trabajos más elementales tablas de rendimientos «standard», que serán de gran utilidad, como veremos a continuación.

Si se estima que el rendimiento «standard» de una mecanógrafa por día es de 600 líneas, al estudiar un sistema de remuneración con incentivo, este dato nos puede servir de base para calcular el incremento de trabajo.

Pero, además, estos rendimientos estimados son indispensables en el momento del planeamiento del trabajo de una unidad para prever el número de unidades de trabajo necesarias en cada caso.

Si se ha de plantear un trabajo, es necesario conocer de antemano estos rendimientos para determinar las necesidades de personal, las unidades o jornadas de un funcionario, de la clase que corresponda, etc. El cálculo de estos rendimientos es posible y requiere solamente una ligera observación.

2. COMPARACIÓN DE LOS RENDIMIENTOS

Otro aspecto que ofrece el estudio de los rendimientos de las unidades administrativas es el de su comparación con los rendimientos tipo o con los rendimientos de unidades afines. Esta comparación puede tener efectos estimulantes para los distintos jefes.

Se nos dirá que, en ocasiones, la especial naturaleza del trabajo lo hace difícilmente mensurable, es el caso del trabajo de informes, de estudios o de resolución de recursos, etc. Es cierto que no sería acertado medir el trabajo de un día en la redacción de un informe o en la resolución de un recurso, y, sin embargo, aun en el caso de estos órganos, el estudio del coste o rendimiento es de gran utilidad, porque comparados los datos obtenidos en una unidad con los de otras que tienen encomendado trabajo de naturaleza semejante, pueden aconsejar al jefe superior las correcciones convenientes.

IV. CONCLUSION

Podemos deducir de lo anteriormente expuesto la conclusión de que será conveniente:

- Promover entre los jefes administrativos la inquietud por el conocimiento de sus costes y rendimientos y por controlar su movimiento periódicamente.
- Incluir en las memorias periódicas que los jefes elevan a sus superiores los estudios de costes y rendimientos, y los jefes superiores deben realizar el estudio comparativo entre sus diversas unidades.
- Calcular los costes y rendimientos «standard» que sea posible, para facilitar la labor de los órganos en cada caso particular.

-
- Exigir la responsabilidad debida al jefe que mantenga costes superiores y rendimientos inferiores a los considerados normales.

 - Fomentar la cooperación de todos los funcionarios en el espíritu de economía en el servicio, haciendo la organización lo suficientemente flexible para que pueda soportar las modificaciones o variaciones que estos estudios aconsejen.