

**PUNTOS BASICOS
PARA UN PLAN
DE RACIONALIZACION
ADMINISTRATIVA**

35.047(46)

JOSÉ MARÍA CASALS MARCEN

El proceso de racionalización de la Administración pública requiere un plan de actuación cuyos objetivos y fases analiza el presente trabajo. Se exponen primeramente unas consideraciones previas sobre la necesidad de planificar esta tarea y sobre la formación de especialistas, estudiando a continuación los objetivos de los planes de racionalización legislativa y de racionalización del trabajo.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

1. NECESIDAD DE PLANIFICAR LA RACIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Diseñar un modelo perfecto de organización administrativa puede ser tarea relativamente sencilla para un grupo de especialistas si se trata de un país subdesarrollado en el que la Administración sea muy rudimentaria. Pero resulta extremadamente difícil en un Estado con una organización administrativa complicada, que se ha desarrollado a lo largo de los siglos y con una gran tradición jurídica. Este es el caso de la mayor parte de los países europeos, en los que una tarea de racionalización administrativa tiene que ser forzosamente obra de muchos años, incluso podemos decir que es una actividad constante.

Para que la racionalización administrativa se lleve a efecto con la mayor eficacia debe establecerse un meditado y concienzudo plan de actuación.

El plan debe ser completo. La Administración es única y cada uno de los Ministerios no es más que una parte de ese todo. Por ello la racionalización debe abordarse desde un punto de vista que abarque ampliamente a toda la Administración.

Ahora bien, la diversidad que presentan los distintos Departamentos obliga a que todos ellos participen en la elaboración y ejecución del plan.

2. MODERNIZACIÓN LEGISLATIVA Y RACIONALIZACIÓN DEL TRABAJO

La racionalización administrativa presenta dos vertientes bien diferenciadas:

- Simplificación y modernización de la legislación.
- Racionalización del trabajo administrativo.

El primer aspecto se refiere a la actualización de la legislación administrativa vigente; el segundo, a la modificación de los procedimientos y métodos de trabajo. De ninguna manera pueden considerarse independientes uno de otro, ya que en muchas ocasiones los procedimientos de trabajo están subordinados a normas legales, y para racionalizar éstos es necesario modificar previamente la legislación. No obstante el estudio de los dos aspectos, por la distinta especialidad que supone, puede y debe abordarse por dos equipos independientes, en cierto modo; pero eso sí, trabajando en íntima relación.

El plan general de actuación debe estudiarse con sumo cuidado y, desde luego, sin intentar abordar en él la reforma completa de la Administración, porque, como hemos dicho, dicha reforma es perenne. Dicho plan debe hacerse para un corto número de años, y dentro de él, con la prelación que se establezca, redactar diversos planes particulares a desarrollar en plazos prefijados, pasados los cuales deberán estar preparados nuevos planes para etapas siguientes.

3. FASE PREVIA: CREACIÓN DE LOS EQUIPOS NECESARIOS PARA EL ESTUDIO, PLANIFICACIÓN Y ELABORACIÓN DE PROPUESTAS RELATIVAS A LA RACIONALIZACIÓN

Para la redacción y desarrollo del plan es preciso que en cada Ministerio o gran unidad administrativa se constituya un Gabinete de Estudios compuesto por dos equipos perfectamente coordinados: el uno, formado por juristas para estudiar y proponer la modernización legislativa; el otro, formado por especialistas de Organización y Métodos, para acometer la racionalización del trabajo. Estos Gabinetes podrían constituir un núcleo muy importante dentro de las Secretarías Generales Técnicas. Recuérdese que según la Ley de Régimen Jurídico de la Administración (art. 19), son misiones principales de aquéllas las siguientes:

la elaboración de los proyectos de planes generales de actuación; prestar asistencia técnica y administrativa al Ministro, con vista a la coordinación de los Servicios; proponer las reformas encaminadas a mejorar y perfeccionar los servicios y preparar la relativa a su organización y métodos de trabajo; preparar compilaciones de las disposiciones vigentes y proponer las refundiciones o revisiones de textos legales que se consideren oportunas.

El número de componentes de estos equipos no puede ser fijo para todos los Ministerios, pues siempre habrá de depender del volumen de trabajo de los mismos y de la clase de trabajo que se realice en ellos.

Dada la naturaleza especialísima del trabajo que habrían de realizar, sobre todo los especialistas en Organización, no pueden integrar dichos equipos más que funcionarios especialmente capacitados y dotados de determinadas aptitudes. Debería ser condición indispensable que dichos nombramientos recayeran en personal seleccionado y preparado por el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.

La formación de los especialistas es urgente y debe abordarse cuanto antes.

II. PROCESO DE ELABORACION DEL PLAN DE RACIONALIZACION LEGISLATIVA

Una vez constituidos de hecho los equipos deben elaborarse los planes de actuación para los años siguientes. Cada equipo ministerial atenderá a las cuestiones propias de su Departamento, pero teniendo en cuenta que cada plan particular será una parte del plan general, que será elaborado por el equipo de la Presidencia del Gobierno coordinado con los demás. Las fases del plan pueden ser:

1. RECOPIACIÓN LEGISLATIVA

Se comprende que la tarea preliminar ha de ser la de recopilar y agrupar todas las disposiciones de carácter administrativo.

Pueden distinguirse varios grupos de disposiciones:

a) Las que afectan a varios Departamentos, que deben ser preparadas por la Presidencia del Gobierno.

b) Las que afectan a un solo Departamento y se refieren a materias de su competencia exclusiva, que deben ser preparadas por el equipo ministerial.

c) Las que afectando a un solo Departamento no son de su competencia exclusiva, las cuales deben ser preparadas en colaboración por la Presidencia del Gobierno y el propio Departamento.

2. ESTUDIO DE LAS DISPOSICIONES ACTUALES

En este epígrafe agrupamos las tareas de estudio de los distintos cuerpos de disposiciones, la refundición (en su caso), la investigación de posibilidades de modernización y la redacción del proyecto de las nuevas, razonando convenientemente en cada punto los motivos de su modificación. Dichos trabajos los agruparemos en los siguientes apartados:

a) Estudio del orden que debe seguirse en la modificación o renovación de los distintos grupos de disposiciones, atendiendo a diversos factores, como, por ejemplo, medios de que se disponen, impacto que pueden producir en los funcionarios y en el público en general, popularidad o impopularidad de la disposición objeto de reforma, capacidad actual de la Administración o de los administrados para captar el espíritu y la letra de la reforma y para su exacto cumplimiento, etc.

Esta tarea sería realizada por el equipo de la Presidencia en cuanto a las de carácter general o fundamental, y por los ministeriales, en lo referente a las de Departamento. No obstante, por la importancia del asunto, la propuesta de prelación se realizaría en reunión conjunta, debiendo ser examinada posteriormente por los Secretarios generales técnicos, y en última instancia, por el Consejo de Ministros.

b) Estudio de las disposiciones fundamentales junto con las complementarias, para ver qué puntos de las mismas deben ser objeto de modernización, si pueden simplificarse o dotarlas de mayor agilidad, si cabe hacer refundiciones, etc. Naturalmente, esta tarea deben realizarla los equipos de la Presidencia y de los distintos Ministerios, cada uno en el campo de su competencia.

En las dos fases antedichas deben colaborar activamente los especialistas de los equipos de Organización y Métodos.

3. PREPARACIÓN DE MANUALES ADMINISTRATIVOS

Tarea muy importante a realizar y que entra de lleno en la línea de la racionalización administrativa es la preparación y constante actualización de los manuales administrativos.

Dichos manuales deben compendiar textos legales sobre organización, fines y estructura de los servicios, así como normas de funcionamiento de los mismos. En general deben constar de los epígrafes siguientes:

- Estructura y organización (con organigrama).
- Funciones.
- Procedimiento de trabajo (con diagrama de proceso).
- Reglamentos de personal.

Podrían hacerse tres tipos:

a) *Manual general* conteniendo la legislación administrativa general y básica del Estado. Deben llevar organigramas y toda clase de orientaciones y aplicaciones sobre aquéllas. Pueden constar de varios tomos.

b) *Manual de Departamento* o gran unidad administrativa, con legislación básica y general del Departamento y normas generales de procedimiento y personal.

c) *Manual de unidades administrativas* (Direcciones Generales, secciones o servicios de gran importancia, Delegaciones o Administraciones provinciales, etc.), Organización (con organigramas), funciones, procedimientos, procesos de trabajos (con diagramas), modelajes de impresos y documentos, instrucciones, reglamentos, contabilidad, etcétera.

La elaboración de los manuales generales correspondería al equipo de Presidencia, y los otros, a los ministeriales.

4. OBSERVACIONES DE LOS EFECTOS QUE PRODUCE LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES LEGALES

Una función importante a desarrollar es la investigación de los efectos o problemas derivados de la aplicación de las distintas disposiciones con el fin de realizar revisiones periódicas.

Como este trabajo en la mayor parte de los casos no se ha iniciado, sería necesario establecer previamente un sistema común para todos los Departamentos, que habría de ser discutido y aprobado. Sería necesario obtener la colaboración informativa de buen número de funcionarios.

III. OBJETIVOS DEL PLAN DE RACIONALIZACION DEL TRABAJO

Aunque en muchas ocasiones los procesos de trabajo están regulados por disposiciones legales, existen aspectos de la actividad administrativa que pueden abordarse sin necesidad de rozar la legislación; verbigracia: la organización de una oficina, la racionalización y normalización de los impresos, la mecanización de algunos servicios, la difusión de técnicas de relaciones humanas y su aplicación, la simplificación de trámites, la redistribución del personal de una manera racional, etc.

Queremos decir con todo esto que puede realizarse un programa de racionalización del trabajo que sea en sus primeras fases independiente del de modernización legislativa. Este es de por sí más ambicioso y precisa de más tiempo. Aquél puede iniciarse inmediatamente con realizaciones tangibles, quizá menos trascendentes, pero no por ello menos eficaces.

Por otra parte, una labor esencial de los equipos de Organización y Métodos ha de ser la creación del clima adecuado para que las reformas legislativas sean bien acogidas. Por eso, mientras los equipos de juristas se hallan en la primera fase de recopilación de disposiciones, tarea oscura y callada sin trascendencia exterior, los equipos de Organización y Métodos pueden ir efectuando realizaciones efectivas.

El programa general de racionalización puede dividirse en los tres grandes grupos siguientes:

- Medios humanos.
- Medios materiales.
- Organización y puestos de trabajo.

Cada Ministerio o gran unidad administrativa debe desarrollar su propio plan de trabajo, de acuerdo con el general que se establezca.

1. MEDIOS HUMANOS

a) *Preparación psicológica.*—Podríamos decir que constituye una fase previa de trabajo. Mucho se ha hecho ya en este aspecto, pero no es lo suficiente. Esta preparación se dirige hacia los funcionarios y hacia el público, y debe organizarse mediante publicaciones, cursillos, conferencias, campañas de prensa, radio y televisión, etc.

Esta fase es muy delicada; de su éxito dependerá en gran parte el de la racionalización administrativa. En su preparación deben colaborar todos los Gabinetes ministeriales unificados por el de la Presidencia y con la participación del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.

b) *Fomento del espíritu de unidad de los funcionarios.*—Es necesario terminar con el exagerado espíritu del Cuerpo que desemboca en una defensa a ultranza de intereses de todas clases, que en algunas ocasiones redundan en perjuicio de la Administración y de los administrados. La Administración no puede estar constituida o dirigida por unos determinados grupos cuyo principal objetivo es el logro de mayores ventajas para sí mismos. Se debe procurar inculcar el principio de que la Administración es única, aunque dividida en varios Departamentos para su mejor servicio; y lo que no puede hacerse es que cada Departamento, servicio e incluso Negociado u oficina, por un orgullo mal entendido, pretenda individualizarse en un aislamiento absurdo.

No se trata de destruir el espíritu de Cuerpo, sino solamente reducirlo a sus cauces legítimos. Es difícil lograrlo, pero a ello debe tenderse, procurando provocar un mayor acercamiento y relación entre los funcionarios de los distintos Ministerios.

c) *Fomento de la aceptación y apoyo por parte de los funcionarios de la racionalización administrativa.*—La racionalización tiende a mejorar las condiciones morales y materiales del trabajo del funcionario mediante un ahorro de esfuerzos, produciendo, en consecuencia, un mayor rendimiento. Se debe luchar contra la rutina y convencer a todos de que el pequeño esfuerzo que supone un cambio de sistema repercute después favorablemente en los mismos funcionarios.

Por otra parte, se ha de convencer, y esto es lo más difícil, a quienes ocupan situaciones de privilegio de cualquier orden, de la gran desventaja que dicho estado supone para el mutuo entendimiento. Natu-

ralmente, no pueden considerarse situaciones de privilegio las de puestos de mando o dirección alcanzadas por antigüedad o méritos.

d) *Formación y perfeccionamiento del personal.*—Esta misión debe corresponder, en principio, al Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Pero la propagación y difusión de los principios básicos de Organización y Métodos entre la generalidad de los funcionarios de los distintos Ministerios exige una tan amplia que no puede abordar por sí solo el citado Centro. Por lo tanto, en todos los Departamentos deben organizarse cursillos de este nivel, a cargo de los especialistas de Organización y Métodos diplomados, de acuerdo con programas aprobados por el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.

2. MEDIOS MATERIALES

Preparados debidamente los funcionarios, es necesario disponer racionalmente los medios de que se han de servir para su trabajo. La bondad o deficiencia de los mismos influirá notablemente en el rendimiento y en el buen ánimo para la tarea diaria:

a) *Locales y establecimientos.*—Es necesario revisar los locales utilizados en la actualidad, su distribución en planta, su ambientación, etcétera, y adoptar tipos de oficina que permitan la correcta distribución de los edificios futuros o en construcción.

b) *Mobiliario.*—Debe procurarse la adaptación o sustitución paulatina del mobiliario existente, el estudio de muebles funcionales, propuestas de modelos tipo para las diferentes clases de puestos de trabajo, etc.

c) *Impresos y documentos.*—Los equipos ministeriales deben examinar la totalidad de los impresos existentes en cada Departamento y racionalizarlos con arreglo a normas generales previamente establecidas por una Comisión interministerial que debería nombrarse al efecto.

Deben crearse *impresos y documentos básicos generales* para toda la Administración del Estado. Es decir, que aquellos que no sean específicos de un determinado organismo sean iguales para toda la Administración, lo mismo en formato que en disposición o diseño. Estos impresos serían propuestos por la Comisión interministerial aludida.

De la misma manera deben establecerse *impresos básicos de Departamento*, a realizar por los equipos ministeriales de acuerdo con las normas generales de racionalización.

d) *Mecanización de oficinas*.—Debe comprender el estudio del estado actual de la mecanización en los distintos Departamentos. Determinación de necesidades reales y de posibilidades y formulación de planes de adquisición, proponiendo las reformas orgánicas necesarias para su utilización óptima.

3. ORGANIZACIÓN Y PUESTOS DE TRABAJO

Dentro de este epígrafe vamos a mencionar las siguientes tareas:

a) *Organización*.—Estudio de la estructura orgánica de las unidades administrativas, tanto en lo que se refiere a la esfera central como a la provincial. Confección de organigramas.

Estudio y propuesta de una estructura más racional de la Administración General del Estado y de los Departamentos, en su esfera central y en la provincial, creando o suprimiendo organismos o fusionando otros.

Estudio de los procesos de trabajo. Confección de diagramas. Propuesta de simplificación de procesos.

Estudio de normas de carácter general para organización de registros, clasificación, archivos, control de expedientes, etc.

b) *Puestos de trabajo y plantillas*.—Análisis y valoración de tareas. Análisis y determinación y clasificación de puestos de trabajo.

Determinación de las plantillas orgánicas reales con arreglo a los puestos de trabajo.

c) *Valoración de costos y rendimiento de los servicios*.—En todo proceso organizativo es imprescindible conocer el costo de los factores que entran en juego para combinarlos con vistas a obtener una mayor economía. Por ello se debe emprender un estudio de los costos y rendimientos de los servicios actuales para poder establecer comparaciones entre los que se consideren análogos y tener puntos de referencia para posibles modificaciones.

d) *Creación de oficinas piloto para ensayar nuevos métodos*.—Cuando se trata de reformas radicales es necesario ensayarlas previamente. Por ello es muy conveniente en algunas ocasiones disponer de un servicio u oficina donde se sometan a prueba los nuevos mé-

todos o procedimientos antes de extenderlos y aplicarlos en todas las dependencias.

Todos los trabajos de los equipos de Organización y Métodos deben realizarse en los propios Ministerios, por ser dentro de ellos donde se conocen los problemas y necesidades. Ello no quita para que, eventualmente ante la resolución de determinados problemas, se puedan contratar incluso los servicios de entidades privadas.

La Sección de Organización y Métodos de la Presidencia del Gobierno coordinará los resultados y elaborará las normas de común aplicación. Además realizará las funciones propias de las oficinas de Organización y Métodos ministeriales respecto a la Presidencia del Gobierno en cuanto Departamento.

IV. RESUMEN DEL PROCESO DE PLANIFICACION

1.º Constituir con efectividad los Gabinetes de Estudios en los diferentes Ministerios.

2.º Seleccionar y formar el personal que haya de formar los cuadros de los Gabinetes de racionalización mediante cursos y coloquios. Estos cursos deberán realizarlos todos, lo mismo quienes hayan de pertenecer a los equipos de Organización y Métodos que a los jurídicos.

3.º Redacción del plan general, que después de aprobado por los Secretarios generales técnicos, como jefes responsables de dichos equipos, se someterá a estudio del Consejo de Ministros.

4.º Redacción de los planes particulares y aprobación por los Ministros respectivos y el Ministro Subsecretario de la Presidencia.

5.º Desarrollo de los planes y valoración de los resultados.

6.º Revisión periódica de los planes.