

LA REFORMA ADMINISTRATIVA SEGUN ROYO VILLANOVA

35.047(46)

El Rector de la Universidad de Madrid, señor ROYO-VILLANOVA, ha leído su discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, el 29 de marzo de 1960. El tema se titula «Aspectos de la reforma administrativa». Esta crónica reproduce los puntos más destacables del mismo.

I. LA REFORMA ADMINISTRATIVA

El Estado contemporáneo desarrolla una actividad colosal sin precedentes en la Historia. Esto ha sido posible porque la Administración ha estado alerta adaptándose a las necesidades siempre crecientes de las sociedades políticas contemporáneas.

Hora es ya de indagar si dichas adaptaciones y crecimiento de la Administración se han realizado de la mejor forma posible; si el reparto de las funciones (centralización, descentralización) es correcto; si los órganos existentes son los más adecuados; si los planes o programas de actuación administrativa siguen la buena línea; si el personal burocrático goza de un *status* de calidad, y, finalmente, si el procedimiento y métodos de trabajo de la Administración son los más eficaces. Todo ello debe ser indagado a la luz de la productividad, que es el objeto formal de toda reforma administrativa.

La reforma administrativa ha de ser continua. De ahí la justificación de un organismo permanente encargado de ella. Es la solución aceptada por la Administración española en el Decreto-ley de 20 de diciembre de 1956, que creó la Secretaría General Técnica de la Presidencia, especialmente dedicada a la «reforma y perfeccionamiento de la organización y de la actividad administrativa».

Esta técnica de mejora y perfeccionamiento de las organizaciones tienen su punto de arranque en la empresa privada. Claro que, según von Mises, existen notables diferencias entre la Administración pública y la privada, que Royo concreta en las tres siguientes: 1.ª Mientras la primera persigue el logro de intereses generales, la segunda se concreta en el fin de lucro; 2.ª La Administración Pública está mucho más estrechamente regulada por normas jurídicas, de ahí que sea más lenta y formalista que la privada; 3.ª El campo de acción de la Administración pública es mucho más amplio y variado que el de la empresa privada. No obstante estas notables diferencias, existen también grandes analogías entre una y otra. «Así, en líneas generales, el conjunto de actividades que Fayol comprende bajo el nombre de función administrativa es común al sector público y al privado. En uno y otro administrar es *prever, organizar, mandar, coordinar y controlar.*»

El hecho de que la Administración Pública no deba estar movida por el lucro no debe inducir al error de olvidar que la productividad es un concepto de esencia económica. Precisamente son estas actividades de carácter terciario (las administrativas) las que centran en la actualidad el mayor interés en el mejoramiento de su productividad. Para ello basta que la Administración sustituya el espíritu de lucro por el deseo de la eficacia; su finalidad debe ser «la realización más expeditiva, económica y completa de los programas públicos».

II. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN.

Segun Mooney, la organización «es la forma de toda asociación humana para el logro de un determinado propósito». Pero esa «forma» es una cuestión de «liderazgo», de manera que por mucho que se formalice una organización, siempre existen resquicios por los que se filtra la personalidad humana.

Naturalmente, los problemas de organización son tanto más difíciles cuanto mayores sean las organizaciones. De todas formas pueden resolverse dichos problemas con arreglo a los dos principios siguientes:

a) División del trabajo. Surge de la necesidad de realizar cierta función o funciones por una pluralidad de personas. Para dividir el trabajo pueden seguirse cuatro métodos o criterios, que son los de la función o finalidad, el del procedimiento o profesión, el de los destinatarios o beneficiarios y el territorial. Ahora bien: no resulta fácil establecer la primacía de uno de estos criterios sobre los demás; según Gulick estos criterios suelen combinarse y completarse dentro de una misma organización.

b) Dar unidad al trabajo dividido. Para ello se precisa de la coordinación que da a las organizaciones la forma de una pirámide con diversos escalones y grados, cada uno con sus atribuciones y responsabilidades. Surge de esta forma insensiblemente el sistema de organización de «línea» o jerárquica, que es la forma más natural y simplificada. Como correctivo, se pensó en la organización «funcional», que diluye la línea de mando en razón de la especialidad funcional. Como forma más perfeccionada, y a fin de armonizar los principios funcional y de unidad de mando, surge el tercer sistema de línea y estado mayor (*staff and line*).

2. EL MANDO Y LOS ELEMENTOS DIRECTIVOS.

El jefe debe poseer ciertas calidades humanas (relaciones humanas), los conocimientos especiales precisos (es lo más fácil de determinar) y, sobre todo, las técnicas administrativas. Estas son, según Fayol: Prever, organizar,

mandar, coordinar y controlar. Según L. Gulisk son: Planificar, organizar, seleccionar al personal, mandar, coordinar, informar y presupuestar.

Es importante que el jefe no pretenda hacerlo todo en la organización. «Se ha dicho humorísticamente que el jefe no tiene nada que hacer, salvo decidir qué es lo que han de hacer los demás». En el fondo esto es verdad. También Harper aseguró que su éxito de director se halla en las dos reglas siguientes: «1.ª No hacer hoy lo que se pueda hacer mañana; y 2.ª No hacer nunca personalmente lo que pueda confiar a otros.»

En todo caso, la clave del mando se halla en acertar en las decisiones y, sobre todo, en las delegaciones, pues, según Barnard, el jefe no debe tomar más decisiones que aquellas que no pueda delegar. La delegación es la espita de seguridad del jefe, puesto que éste no debe decidir personalmente en más cuestiones de las que puede controlar directamente (problema de *span of control*). Los puestos de trabajo que puede controlar un jefe son limitados; oscilan entre siete, nueve o doce.

3. LA PLANIFICACIÓN Y LA COORDINACIÓN COMO FUNCIONES DIRECTIVAS.

La dirección debe prever el futuro. Para ello se vale de la planificación. No se pueden conseguir fines si no se programa detalladamente el procedimiento para alcanzarlos. Por eso la planificación es una técnica neutral, que en manera alguna prejuzga una idea socializante.

La elaboración de un plan tiene tres fases técnicas diferenciadas. Primero se fijan los objetivos. Luego está la fase de información o acopio de datos. Por último, se elabora el plan de ejecución o adecuación de los medios a los objetivos.

Los planes no deben ser elaborados por los jefes, sino por los especialistas que les asisten.

La función coordinadora es la más importante, pues comprende a todos los demás principios de organización. La coordinación se logra fundamentalmente a través de un reparto de competencias claro y preciso que evite interferencias.

4. PROCEDIMIENTO Y MÉTODOS.

No hay que olvidar que la Administración es, por esencia, actividad. Pero esta actividad es preciso desarrollarla por procedimientos rápidos y métodos económicos (art. 29 de la Ley de Procedimiento administrativo). Ciertamente es que originariamente el procedimiento administrativo ha estado presidido por el formalismo y las garantías jurídicas, pero conviene no olvidar que la Administración —según Ardant— «segrega formalismos, como ciertos animales segregan un caparazón que les protege, pero que puede también inmovilizarlos».

Por ello, la nueva Ley española de Procedimiento administrativo tiene una marcada preocupación por la economía, celeridad y eficacia de las actuaciones administrativas, que se hace patente en los artículos 28, 32, 39, 41, 43, 73, 75, 78, 80, 84, etc.

En el proceso de simplificación y economía de su actuación la Administración pública tiene que acudir a todos los progresos y avances de la ciencia y de la técnica. Muy especialmente acude a la normalización, a la mecanización y al automatismo.

5. LAS RELACIONES HUMANAS Y PÚBLICAS.

Una política de reforma de la Administración sería incompleta si sólo considerase los problemas desde un punto de vista técnico y de organización científica. Hay que atender, además, al elemento humano, al que pertenece a la organización y en ella trabaja (relaciones humanas), y al que, desde fuera, en el exterior, mantiene relaciones con la misma (relaciones públicas). Es decir, la conducta humana (*behaviorismo*) es motivación esencial de las organizaciones.

La ciencia de las relaciones humanas—que se nutre fundamentalmente de la psicología, la psicología social, la sociología y la antropología social—trata de conseguir que «todos los miembros de una organización se sientan miembros y partícipes activos de la misma, que se adhieran con entusiasmo a sus fines; que los hagan suyos; que se compenetren perfectamente con las directrices y órdenes que descienden de lo alto de la jerarquía; que tengan el orgullo de pertenecer a la organización; que sientan una satisfacción intensa en el puesto que ocupan. En resumen: que una moral alta alimente la labor colectiva».

Por último, las relaciones públicas constituyen la ciencia que estudia los lazos de la Administración con los particulares. Su finalidad es aproximar el pueblo a la Administración; estimular su interés y simpatía, y evitar que forme una mala opinión de la misma. Para ello—según Pfiffner—la Administración debe conocer los sentimientos del pueblo y hacer algún esfuerzo por satisfacerlos.

La Administración cuida de la opinión general de los usuarios de los servicios a través de los sistemas de quejas, reclamaciones y sugerencias por medio de las publicaciones oficiales, y, en fin, a través de la radio, televisión, películas, exposiciones, carteles, conferencias y la adecuada ambientación de las oficinas.—A. C.