

# **D** TEMAS

## **REFORMA ADMINISTRATIVA Y REFORMAS ADMINISTRATIVAS**

35.047(46)

Por ALBERTO PETIT HERRERA

Las pequeñas reformas administrativas—racionalización de impresos, métodos, etc.—son más realizables que la gran reforma de la organización y del funcionamiento; por ello parece conveniente que se afronten con urgencia, ya que al ciudadano medio las deficiencias de esta naturaleza le causan trastornos y molestias que es necesario evitar.

### **1. SITUACIÓN ACTUAL.**

Si se gira una mirada de conjunto sobre la situación actual del funcionario medio español resulta muy fácil descubrir algunas ventajas que éstos disfrutaban y también algunos inconvenientes muy sensibles.

Entre las primeras anotaremos en seguida, sin duda alguna, la que presupone la estabilidad del empleo al servicio del Estado, detalle este que ampara de hecho muchas de las vocaciones de nuestros funcionarios. Además, existen ciertas e inequívocas libertades no fácilmente asequibles en el mundo empresarial, sobre todo en lo que se refiere a exactitud en los horarios de trabajo, entradas y salidas, etc.

Pero no es menos cierto que tales ventajas encuentran su inmediata contrapartida en una serie de inconvenientes a los que está sometido el sufrido funcionario—algunos de ellos de trascendental alcance—, como son: la escasez de sus ingresos, la mala organización o el defectuoso sistema en el cual se encuentra implicado su trabajo, la falta de personal que acucia en algunas unidades de la Administración pública frente al incontrolado exceso de personas en otras unidades, etc.

### **2. REFORMA ADMINISTRATIVA.**

No es, por tanto, difícil deducir de todo esto la necesidad ineludible de llevar a cabo una reforma de nuestra Administración, de la cual

muchas personas han hablado en los últimos tiempos y solamente unas pocas han tenido la valentía de afrontar, siquiera sea en alguna de sus facetas.

Ahora bien: la experiencia vivida hasta ahora en el campo de la Administración pública, y que tuvo su origen en la creación de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, y dentro de ésta, de su Gabinete de Estudios para la Reforma Administrativa, podría llevarnos a pensar, quizá un poco a la ligera, que esta reforma se va haciendo de una forma demasiado lenta, sin sopesar detenidamente los muy diversos factores que entran en juego en la misma. En efecto: querer afrontar en un país como el nuestro una *reforma administrativa* para mejorar nuestra organización y, por tanto, indirectamente los ingresos de nuestros funcionarios, es posible que estuviera condenada a un fracaso *ab initio*, sin que creamos necesario insistir aquí en las causas de este fracaso, cuando de todos son conocidas las situaciones que de hecho se han producido en nuestras unidades administrativas.

¿Quiere esto decir que haya que abandonar todo intento desde ahora para hacer algo que administrados y administradores están pidiendo a gritos? ¿Quiere esto decir que el español medio, el hombre de la calle, tenga que seguir viviendo hechos tan «irracionales» como aquellos a los que ya, desgraciadamente, se va acostumbrando?

A título de ejemplo podemos citar el caso de un organismo que tenía que recaudar una exacción, cuyo sistema perceptivo era tal en cuanto a sus plazos y trámites, que forzosamente el pago había de hacerse con un suplemento en la percepción, aunque el ciudadano se hubiese preocupado de ir tres o cuatro veces a la unidad en cuestión para evitar el recargo que en años anteriores venía padeciendo por este motivo. Y no es que los funcionarios obraran de mala fe, no es que hubiera en ellos una intención de confundir a los ciudadanos para obligar a éstos a tener que satisfacer una multa sobre la exacción normal; es que el sistema, debido a trámites intermedios, que se habían originado con posterioridad a la creación del impuesto, obligaba forzosamente a que el ciudadano no pudiera pagarlo hasta pasado el plazo reglamentario.

No se trata de un caso traído a estas páginas a modo de chascarrillo. Por el contrario, se trata de un supuesto típico en que el proceso es

lógico en el momento de su enunciación, pero luego las circunstancias cambian o se transforman, y lo que era lógico deja de serlo.

### 3. REFORMAS ADMINISTRATIVAS.

Creemos, no obstante, que si la *reforma administrativa* no se puede llevar a cabo, aunque sí puede favorecerse por medio de ciclos de divulgación que fomenten el ambiente previo a la misma, etc., se pueden hacer muchas reformas administrativas en las distintas unidades de trabajo, de tal manera que se aumente la eficacia de nuestros servicios públicos y se consiga una economía en las prestaciones. Mejorar aquéllas será señal de que habremos conseguido mejorar la calidad del trabajo encomendado y los plazos del mismo, y obtener una economía será signo de que hemos reducido los costes, y no hay que olvidar que toda reorganización se debe basar precisamente en una disminución de plazos y costes y en una mejora de calidad, así como en una superación del factor humano.

Si se consiguen los tres primeros objetivos, el cuarto viene dado parcialmente por vía de consecuencia. Para completar su consecución es menester llevar a la mente de todos los Jefes de nuestra Administración el papel trascendental que el funcionario desempeña en las mejoras que se quieran introducir. En efecto, la consideración del hombre como algo distinto de una máquina de resolver expedientes es algo que no deben olvidar las jerarquías administrativas.

Considerando el problema en su conjunto, hay que tener en cuenta que la suma de estas pequeñas reformas administrativas supondría, a largo plazo, la auténtica revolución por la que aboga la *reforma*.

No hay que olvidar además que son muchos los funcionarios que hoy en día se interesan por los problemas concretos que plantea la reorganización administrativa, como lo prueba su repetido interés, con motivo, por ejemplo, de *clausuras* de cursillos, de que se publiquen más temas de esta índole en las páginas de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, etc.

### 4. ASPECTOS DE LAS REFORMAS.

¿Cómo llevar a cabo esas pequeñas reformas administrativas?

Para esto sería necesario que cada unidad administrativa se impusiera, entre sus misiones, las de:

4.1. Simplificar el trabajo de esa unidad hasta el máximo, considerando previamente cuáles son las tareas, las fases o las operaciones que se pueden eliminar en las circunstancias actuales o que se pueden combinar con otras que se realizan en alguna otra unidad administrativa. Si ninguna de estas cosas se pudiera hacer, cabría en todo caso estudiar su posible simplificación, de tal manera que, supuesto que la resolución de un expediente haya de hacerse de forma que no se pueda eliminar y que haya de hacerse precisamente en nuestro puesto de trabajo porque no se puede combinar o cambiar por ningún otro, se podrá estudiar la forma más sencilla de realizarla. La técnica de diagramas, espíritu de análisis, etc., suponen otras tantas armas que, en manos de especialistas, pueden llevar a la consecución de estos fines.

4.2. Normalizar los tamaños de papel y, como consecuencia, los tamaños de las carpetas donde se archivan los documentos, papel, etc., lo cual supone a su vez normalizar los tamaños de los archivos donde se van a guardar estas carpetas.

De igual modo podría estudiarse la forma de cada mueble y la distribución en planta de las oficinas, de tal manera que aquéllos dejen de llamarse mesa, silla o armario, para transformarse en un instrumento de trabajo útil, adaptado a las conveniencias y necesidades de cada funcionario en particular.

En cuanto se refiere a la adquisición de papel, muebles, etc., no se trata, por tanto, de inutilizar todo lo actual, sino de que no se encargue la confección de nuevo mobiliario, reimpresión de un documento, etc., sin escuchar el dictamen de un especialista en Organización.

4.3. Mecanizar aquellas tareas para las cuales resulte rentable la aplicación de una máquina, siempre y cuando que para ello no se utilice una máquina cualquiera—quizá aquella de la cual existen más folletos de propaganda en la unidad administrativa—, sino verdaderamente el sistema mecánico más adecuado para el proceso administrativo que se considere, de acuerdo con el criterio de los expertos.

4.4. Programar y presupuestar los trabajos que actualmente se llevan a cabo en esa unidad. Esta planificación del trabajo requeriría una serie de etapas sucesivas, la primera de las cuales sería la previsión de los trabajos a realizar expresada en unidades homogéneas, como podría ser la hora-hombre. Esta etapa requiere, claro está, la indiscutible colaboración de hombres de formación esencialmente matemática.

Una vez estudiada esta previsión se debería determinar la capacidad de trabajo de la unidad en cuestión, y ver si ésta admite el volumen

de tareas previsto con las disponibilidades de personal, máquinas, etc., con que cuenta en el momento que se considera. Estas posibilidades han de referirse precisamente a todos y cada uno de los momentos del calendario, pues si no podría suceder que la capacidad *media* de trabajo fuera suficiente y la capacidad *real* no lo fuese en algún momento concreto. En este caso habría que advertir a los jefes responsables directos para que pudieran tomar las medidas necesarias e incluso sugerirles la mejor solución para utilizar debidamente a los funcionarios, sugerencia esta que se apoyaría en la técnica de los armonigramas.

Al llegar así a la noción de ocupación que se suponía la carga de trabajo en cuestión, se podría presupuestar el precio de coste al que revierten tales tareas a la Administración.

Como puede deducirse, la presencia de expertos en *planning* es fundamental para cuanto antecede.

4.5. Controlar y determinar los costes de estas tareas. En efecto, de nada serviría programar y presupuestar si en una etapa posterior no se verificara que se habían realizado todas las tareas planificadas y que su coste había sido el presupuestado. En caso de divergencias entre lo programado y lo realizado habría que analizar el origen de las mismas, con vistas a remediarlas en ejercicios posteriores o a tenerlas en cuenta, si es que forzosamente había lugar a esas desviaciones. Una vez más, la presencia de especialistas de formación matemática: costes, etc., parece indispensable.

4.6. Informar a los funcionarios de los cambios que se prevén, tanto en el mecanismo—harto complejo a veces—de la resolución de los expedientes como en la cumplimentación de los impresos que se manejan o en las máquinas que se van a utilizar, de forma que el funcionario sea algo más que un «ordenanza ilustrado», para transformarse verdaderamente en el colaborador eficaz que todo el mundo—jefes y administradores—ansía. Obvio es decir que los cambios en la estructura de las unidades o reforma de los organigramas debe ser motivo igualmente de información a los inferiores.

De igual manera habrá que estudiar si las tareas que se van a encomendar a un nuevo funcionario son las que precisamente convienen más específicamente a sus aptitudes normales, para lo cual todos los elementos que proporciona la psicotecnia—desde el psicobiograma hasta el *test* del catálogo de libros, pongamos por caso—pueden ser eficaces colaboradores. En caso afirmativo, es decir, si el fun-

cionario reúne las condiciones indispensables para su misión, hay que enseñarle el trabajo de una forma clara y concreta, de modo que no lo tenga que aprender a través de las versiones más o menos libres con que los propios compañeros se lo van explicando.

Finalmente, es necesario que se llegue a conocer a los jefes de tal manera que sus colaboradores tengan ocasión de hablar con ellos, exponerles sus dudas y opiniones, etc., y que aquéllos tengan también la oportunidad de esbozar siquiera ante sus subordinados su programa de trabajo, sus medios de acción, etc.

4.7. Valorar el trabajo que desarrolla cada funcionario de la unidad, estudiando previamente las distintas dedicaciones de su actividad, mediante el estudio de tiempos, bien sea basándose en métodos estadísticos de muestreo, o bien en tablas de tiempos predeterminados, como algunos especialistas han esbozado ya en alguna unidad.

## 5. CONCLUSIÓN.

Como se colige de cuanto antecede, aun sin afrontar directamente la *reforma administrativa* española, sino llevando a la práctica solamente el programa antes citado de reformas administrativas parciales en todas y cada una de las unidades en las que laboran nuestros lectores, sería necesario solicitar la presencia de auténticos especialistas en la materia que dedicaran su actividad a este tipo de mejoras en todas las unidades administrativas españolas. Entre los funcionarios españoles hay ya un núcleo—reducido si se quiere—que con su natural experiencia de la Administración, por su formación y experiencia vivida en *España* de la técnica de mejora de procesos administrativos, etc., puede ser el origen de estas reformas. Este grupo, claro está, debe aumentar con tal que se mantengan en ellos las condiciones indispensables que acabamos de apuntar. Si además fuera necesario, en algún caso aislado—y a título suplementario—la colaboración de organizaciones privadas de especialistas en la materia, también cabría esa posibilidad esporádica.

Ahora bien: la racionalización y mejoras de nuestros servicios administrativos para mejorar los plazos, dar más calidad a sus productos, disminuir su coste y mejorar las relaciones entre administrados y administradores no será obra «exclusiva» de los grupos de expertos. Hará falta, por el contrario, contar con la ya probada voluntad de todos, o al

menos de la mayoría de nuestros funcionarios, con la concentración de sus capacidades intelectuales en estos afanes, eliminando, por el contrario, todo lo que pueda suponer desatenciones con respecto a su ocupación, vulgar indiferencia ante los nuevos métodos, etc.

Es menester que todos se «vuelquen» materialmente sobre estas tareas, ingentes en su conjunto, con una disposición adecuada por su parte. Es indispensable no desaprovechar esta coyuntura, sin que «envejezcan» los «adelantados» de nuestra reforma, tratando de inducir en vano a ciertos colaboradores para que se produzcan según técnicas de asimilación.

Por fortuna, podríamos en estos momentos evocar las figuras de muchos funcionarios que se han entregado ya desde muy distintos niveles a esta tarea de titanes—consecuencia de la rutina—que es nuestra reforma administrativa. Si se quiere, nada especial han ganado para su persona, pero España débeles agradecimiento eterno. Nuestras simpatías están siempre con esos hombres, poseedores de la eterna juventud de su espíritu y de su mente, capaces de adaptarse, sin objeciones inútiles, a las modernas técnicas de la Administración. España busca con insistencia esa clase de funcionarios de los que ya muchos han pasado el Rubicón... y se han volcado en la colaboración, sabiendo acatar los consejos o las instrucciones de los especialistas. A este tipo de funcionarios se los necesita en todo Ministerio, en toda Diputación, en toda Delegación, en todo Ayuntamiento, en toda España...

Con ello se producirán las reformas administrativas parciales a que aludíamos anteriormente, cuya integración total—con unidad de criterios, etc.—no es otra cosa que la *reforma administrativa*.

