

**PROGRAMA
DE REFORMA
DE UNA UNIDAD
ADMINISTRATIVA**

35.047:65.012.3

Por ANTONIO ORTEGA COSTA

Para perfeccionar el funcionamiento administrativo de una Dependencia con una plantilla total inferior a 100 empleados, se propone un programa de acción que alude sucesivamente a la crítica de la estructura orgánica, a las cuestiones de personal, a los detalles de procedimiento y a las relaciones con el público. Este plan o índice de reformas, hecho a medida del jefe de la oficina, es susceptible de diversas aplicaciones.

1. Introducción

Si aspiramos a perfeccionar el funcionamiento de la Administración, cabe pensar que la implantación de pequeñas reformas en distintas dependencias trascienda a círculos más extensos, y que de esta forma las mejoras a pequeña escala contribuyan a preparar el ambiente para llegar a transformaciones de mayor hondura e importancia.

Vamos, pues, a examinar someramente un conjunto de prácticas más o menos sistemáticas para realizar mejoras concretas en una determinada oficina cuya aplicación queda al alcance de quien pretenda utilizarlas—ya que no se requieren conocimientos especiales ni una previa adaptación de las condiciones que rigen en la realidad.

Nos ha parecido ventajoso adoptar el punto de vista del jefe o agente responsable de la unidad administrativa que se somete a revisión. El problema consiste en proceder, por observaciones analíticas, a una discusión o crítica interna de ciertos detalles orgánicos y de procedimiento para decidir las reformas y tomar determinaciones positivas a base de los efectivos personales y reales que están a disposición del jefe de la Dependencia considerada. Con tales elementos, a plazo corto, ¿qué perfeccionamientos sucesivos pueden lograrse?

Para puntualizar dimensiones, supondremos que la oficina objeto de estudio, compuesta de varias secciones o negociados, ofrece una conformación definida, como si fuera centro autónomo o contorno aislado dentro del conjunto de su Departamento. Quedan así excluidas tanto las unidades administrativas elementales como las de mayor complejidad; el estudio se refiere a una oficina cualquiera de la Administración, establecida en sede única o poco dispersa, donde colaboren más de quince y menos de cien funcionarios y empleados de todas clases.

2. Limitación de iniciativas

En materia de técnica administrativa, general y especial, buena parte de la información procede del sector privado, es decir, que nos sirven de antecedentes las experiencias de las empresas bien organizadas y las doctrinas sobre el funcionamiento económico de las mismas.

Ahora bien, las diferencias entre oficinas públicas y privadas son notorias, y así, esta suma de conocimientos, no siempre de aplicación directa a casos concretos, como el de nuestra oficina, cuyo desenvolvimiento queda regulado con limitaciones estrechas en distintas direcciones.

Hay limitaciones *orgánicas* que resultan de la competencia, del poder de decisión atribuido al jefe, de formalidades en vigor; otras lo son por razón de los *efectivos de personal* utilizable, del régimen especial de los funcionarios, etc.; en fin, son claras las limitaciones de índole *material*, la sujeción a un presupuesto que por lo general es fijo, las propias del establecimiento y demás circunstancias. Todo ello no es privativo de la Administración pública, pero sí da a ésta una mayor rigidez, de modo que las posibilidades de acción del jefe suelen ser proporcionalmente inferiores si se comparan con el grado de libertad característico de la administración de las empresas particulares.

El programa de perfeccionamiento administrativo de nuestra oficina ha de circunscribirse a la utilización óptima del conjunto de recursos disponibles en la actualidad, y por eso, salvo autorización extraordinaria, sólo se intenta a corto plazo cumplir un plan de reformas modesto. En resumen, el sistema de limitaciones constituye un dato del problema, ya que el jefe no puede salvarlas ni ejercer influencia directa sobre las mismas.

3. Plan de pequeñas reformas

Planteadas en tales términos la reforma de esta oficina en su primera instancia, enunciaremos un programa mínimo que se contrae a cuatro puntos fundamentales, a saber: estructura, personal, procedimiento y relaciones públicas. Es forzoso prescindir aquí de otros capítulos no menos importantes (por ejemplo, de lo relativo al coste del servicio), que no se prestan a tan rápida generalización. Por otra parte, el enunciado vale como simple esquema, pues cada caso requiere una consideración particular específica.

- La crítica de la estructura de la oficina tiene para el jefe un carácter de algo previo o inicial, si bien para entender en el arreglo de detalles menudos se requiere un conocimiento profundo del organismo. No debe procederse a la ligera, y con frecuencia hay necesidad de aproximaciones sucesivas hasta lograr la acomodación, después de cuidados análisis.
- Este primer paso supone, en mayor o menor grado, una redistribución de funciones entre el personal activo de la oficina, a veces algún cambio en la separación de servicios y consiguiente variación en las personas. Pero, además, han de comprenderse en el plan de perfeccionamiento otras cuestiones relacionadas con la materia de personal.
- También se recomienda un análisis directo de la dinámica de la oficina para tener idea de la eficacia de su funcionamiento administrativo, es decir, para comprobar si el despacho es *seguro*, si se cumplen los trámites y requisitos necesarios y si es *diligente*, sin paradas ni lentitudes injustificables.
- Las relaciones con el público, en sus aspectos de información, asesoramiento y sustanciación de reclamaciones, tienen primordial importancia.

Bien se comprende que existe entre estos cuatro puntos un enlace funcional, pues dependen los unos de los otros, pero una breve exposición del tema se facilita mediante el examen sucesivo de los mismos.

3.1. CRÍTICA DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA.

Damos por conocido cuanto se refiere a las formas de organización, al estudio lógico de organigramas, al uso de códigos para definir los puestos de trabajo, las funciones, facultades y relación de dependencia de los agentes, etc.

Algunos autores insisten en que las funciones deben ser estudiadas antes que los órganos, mas esta cuestión de precedencia no afecta apenas a nuestro plan. En efecto, cuando el jefe opera a base de conocimientos preliminares bastante precisos para entender cuál es el reajuste que conviene a un haz de funciones, susceptible de desligarse del resto, puede someter el asunto a análisis elemental en lo tocante a algún detalle.

Ante el jefe aparece como objeto de estudio una *estructura de hecho*, la que en el momento dado responde a la conformación orgánica de su

oficina. Se trata de proceder al análisis de los defectos más aparentes, de examinar las posibilidades de reforma, aunque sólo sea en menudos detalles; de perfeccionar el contenido de los puestos de trabajo y de buscar acomodación a las capacidades de los empleados que hayan de servirlos.

Con el auxilio de sus inmediatos colaboradores, y teniendo presente los fines de cada Servicio, procederá el jefe a la tarea de revisión. Pueden aplicarse, en parte, las normas que recomiendan los especialistas, previa reducción de escala, pues el organigrama es de traza sencilla, con pocos escalones jerárquicos. Basta observar si hay lógica y equilibrio en el conjunto, fallos en la línea, casos de dualidad de mando, faltas de claridad en las definiciones, funciones sin agente responsable o cualquier otro vicio; por lo general, las medidas sólo afectan a ligeros retoques.

La estructura de hecho es, en algún modo, consecuencia de la tradición del establecimiento. Los intentos de reforma deben promoverse con prudencia, dejando margen para su consolidación; en lo posible, se evitarán cortes bruscos, con solución de continuidad, pero es importante llegar a una separación de servicios adecuada a las necesidades reales, así como procurar una equidistribución aproximada de cargas de trabajo.

No hemos de olvidar, tampoco, que la organización evoluciona, cambian las personas, se alteran los procedimientos y hasta la sustancia del servicio público adquiere nuevos matices con el tiempo. Esa tarea de crítica constructiva debe replantearse de un modo periódico, hay lugar a revisar la estructura, por ejemplo, una vez al año, y recomendamos aquella práctica consistente en dejar constancia de las modificaciones estructurales de la oficina al reflejarlas en la Memoria anual que puede extender el jefe, con inclusión del organigrama del centro.

3.2. CUESTIONES DE PERSONAL.

Las reformas estructurales dependen, claro está, de los efectivos de personal, y por cierto que en este dominio las facultades del jefe son de corto alcance y sus iniciativas enflaquecen y pierden vigor por causa de las enervantes limitaciones de que se ha hecho mención.

Como es bien sabido, la técnica administrativa en materia de personal (Personnel Administration) ha experimentado notables progresos en pocos años. Así encontramos novedades, por ejemplo, en el carácter

de las pruebas de orientación vocacional, en el proceso complejo de la selección, en el valor que se atribuye a la entrevista previa con el aspirante, o bien en los sistemas de evaluación, con arreglo a distintos criterios, como medio de dar sentido y orientación a la política de personal de un establecimiento, incluso en materia de remuneraciones, o en los planes conjuntos de formación y perfeccionamiento, en la previsión a largo plazo de las variaciones internas y de la evolución de los cuadros de personal de un centro, etc.

El jefe de nuestra oficina no puede variar la composición de la plantilla ni cuantitativa ni cualitativamente. Salvo excepción, no se le consulta para seleccionar a sus funcionarios ni interviene de un modo activo en la promoción de ascensos. El sistema de remuneraciones se basa en escalas determinadas según la situación en el escalafón, y muchas veces se sujeta a unos tipos invariables. Fuera de lo relativo a régimen y disciplina internos, ¿qué queda, entonces, como facultad discrecional del jefe en la mayoría de los casos?

El rigor de semejantes cortapisas no llega a eliminar toda posibilidad de lograr pequeñas mejoras. Y entre los sectores en que la intervención del jefe parece inexcusable, pondremos la revisión de tareas a cargo de cada individuo, el apartado de las relaciones humanas y el que toca a la formación y perfeccionamiento de personal.

a) Ya se ha visto que la revisión de la estructura implica un estudio paralelo de las tareas asignadas y de las que de hecho corresponden a cada uno de los empleados. Dentro del marco en que se desenvuelven las distintas categorías de agentes, dentro de lo que puede ser peculiar en el trabajo de cada cual, importa descubrir aptitudes y procurar la acomodación óptima de todos. Lo que se busca a base de las células y combinaciones posibles es la composición de equipos que responda a la eficacia conjunta que razonablemente cabe esperar de la oficina.

En este enunciado se incluyen múltiples cuestiones conexas, aunque no siempre compatibles. Por un lado, sería conveniente intensificar el grado de especialización de algunos funcionarios, mas al propio tiempo se deben cubrir sustituciones, atender puntas de carga y demás circunstancias. No hace falta ejemplo, pues bien se comprende que no deben subestimarse los detalles y que es preciso incorporar tales cuestiones al programa de reformas.

El principio de la delegación de facultades en sentido descendente merece consideración especial. Muchos órganos de la Administración necesitan, en cierto grado, este tratamiento que clarifica y depura la

actividad general. Aún queda margen a la influencia del jefe para aplicar este principio en determinadas situaciones.

b) El tono de las llamadas relaciones humanas, el sistema de información y las comunicaciones internas, la dinámica de los grupos, la moral de los equipos y demás conceptos que son hoy de dominio público, deben incluirse también entre los puntos sujetos a revisión y reajuste periódico.

c) Por otra parte, cabe atribuir alguna responsabilidad al jefe de nuestra oficina, dentro de la escasez de posibilidades, en cuanto a la formación y perfeccionamiento del personal a sus órdenes.

Los funcionarios de categorías medias, auxiliares y subalternas serán objeto predilecto de atención en el programa de reformas. En especial, conviene examinar las circunstancias que concurren en los individuos relativamente jóvenes a quienes pueda brindarse oportunidad de mejorar su calificación.

Medidas de desarrollo interno, tales como la rotación de puestos, la designación de adjuntos o ayudantes y otras varias de fácil implantación pueden contribuir a mejorar la instrucción de aquéllos.

Si bien la formación externa se contemplaba habitualmente como asunto ajeno a los fines de la unidad administrativa, las ideas evolucionan, y al valorar ahora las posibilidades potenciales de encauzar las carreras de algunos y de procurar un fondo de conocimientos a muchos, se estima necesario un cambio para que no se malogren aquellas posibilidades. De ahí la razón de incluir algún grado de formación externa en el plan de reformas propuesto.

3.3. PROCEDIMIENTO.

El movimiento de la oficina se halla regulado por normas de procedimiento que en líneas generales determinan la serie de trámites a seguir. Sobre esta armazón hay lugar a una crítica elemental o de menudos detalles que, en su mayor parte, se refiere al flujo de la documentación y viene a ser comparable al estudio racional del trabajo en una fábrica (Work Study).

Donde predomina la comunicación escrita, el tráfico documental debe someterse a estudio minucioso en toda su trayectoria, a partir de la revisión del sistema de impresos establecido. Ayudan a definir los principales canales, el *caudal* o densidad de circulación de documentos, el *ciclo* o periodo de despacho y resolución, la *velocidad* de tramitación y otras magnitudes indiciarias de la actividad del centro.

Este análisis dinámico facilita al jefe nuevas oportunidades de perfeccionamiento. La depuración de los trámites tiene por objeto asegurar la eficacia del despacho, y al propio tiempo lograr economía de movimiento y evitar pérdidas de tiempo.

Una vez elegidas las principales líneas de tráfico, el instrumento para analizar cada trayectoria típica es la *hoja de ruta* o diagrama representativo de las fases sucesivas del trabajo, donde se indican los funcionarios que en ellas intervienen y demás notas aclaratorias, así como el concepto (operación, demora, inspección, traslado, etc.) que corresponde a cada eslabón elemental del trayecto analizado. Varios tipos de diagramas sirven a este propósito, pero no juzgamos preciso detenernos en más explicaciones por ser materia suficientemente divulgada (DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA números 35 y 36).

De la preparación de los diagramas y del estudio de las *hojas de ruta* se encargará alguno de los colaboradores del jefe, o bien un funcionario especializado o alguno de los que conozcan a fondo los pormenores por estar implicados en el asunto de que se trate. El resultado del estudio es una propuesta de perfeccionamiento sometida al jefe, quien resuelve en definitiva y ordena lo necesario para la implantación de la reforma.

Las aplicaciones prácticas del sistema son bastante extensas, si bien se llama la atención sobre aquellas líneas de mayor tráfico documental; por ejemplo, las de entrada y salida de correspondencia, registro, caja, contabilidad y despacho, en general, de grandes series de documentos.

Saltan a la vista las ventajas de regular con minuciosidad el tráfico de documentos. El empleo de las *hojas de ruta* evita dudas y confusiones y muchos vicios que son producto de la rutina habitual. En manos del jefe, el libro o conjunto de *hojas de ruta* (que se sujeta a revisión y comprobación periódica) es una pieza de gran valor indicativo.

3.4. RELACIONES PÚBLICAS.

Este último punto del programa de pequeñas reformas requiere permanente vigilancia. Nuestra oficina ha de esmerarse en los contactos con el público y en todo aquello que represente proyección de sus actividades al exterior con referencia a dos rúbricas primarias, que son la información y las reclamaciones.

Pero ante todo, hemos de reclamar del jefe una revisión que apunta

de nuevo hacia los funcionarios, y en especial hacia los que por razón de su trabajo han de mantener más frecuente trato con el público. Se plantea aquí una cuestión de aptitudes o de predisposición psicológica (las cualidades necesarias de tacto, paciencia, cortesía, etc.) que en ciertos casos obligará a la remoción de personas; hay, además, una política específica de relaciones públicas, cuyos principios se comunican mediante instrucciones a los funcionarios.

a) Desde que por disposición oficial se dictaron normas en lo referente a oficinas de información cabe pensar que en muchos centros se han hecho progresos ciertos. Sin embargo, aún queda margen a la intervención del jefe que pretende abrir su oficina para comunicar al público la información que precise.

Las facilidades de información se perfeccionan por distintos caminos, tales como el de la rotulación primaria (señalización), las nociones de orientación, los informes que se despachan por teléfono o por correo, gran ventaja para quienes no pueden acudir en persona a enterarse o a plantear su cuestión, los avisos en el cuadro, las notificaciones en periódicos, etc. En el mismo apartado hemos de incluir el estudio de los impresos desde el punto de vista del particular que ha de usarlos, la preparación de folletos con instrucciones que aclaren y precisen conceptos y demás modalidades que poco a poco se van introduciendo en la Administración pública.

b) El apartado de reclamaciones, en cambio, representa lo que de extraordinario o anómalo puede darse en el funcionamiento de la oficina. Las quejas fundadas proceden de algún defecto, sea retraso en el despacho, extravío, errores, etc., y para el superior jerárquico valen como indicio de ocurrencias más o menos típicas, cuya repetición debe evitarse. El jefe tiene así conocimiento concreto de algunas anomalías, a título de excepción, y puede ordenar su estudio en cada caso, y en definitiva, las oportunas medidas para corregir el defecto o mejorar el sistema.

4. Aplicaciones

El plan de estos cuatro puntos tiene amplia posibilidad de desarrollo; a medida que se profundiza en él aparecen nuevos objetivos de reforma.

Sin embargo, hemos oído argumentos en contra. Se nos dice que todo jefe consciente presta atención a los aspectos administrativos y

conoce pronto los puntos susceptibles de reforma y perfeccionamiento de su oficina, por lo que éste (o cualquier plan análogo) carece de sentido y de verdadera eficacia. Esta aserción tiene poco fundamento casi siempre, pues sólo mediante una revisión sistemática será posible atender cumplidamente estos menesteres de apariencia minúscula.

El plan de los cuatro puntos, y en general el método de las reformas a pequeña escala, tienen aplicación inmediata en el supuesto de la oficina considerada. El jefe, con el auxilio de sus colaboradores, puede proponerse en cualquier momento plantear problemas de reorganización o de simple revisión periódica y abarcar todo el conjunto o sólo una parte aislada del programa.

En cualquier caso, la programación de principio se facilita por el empleo de cuestionarios minuciosos, más o menos análogos a los que han introducido los especialistas de organización. No habría gran dificultad en preparar un modelo de cuestionario para uso en las oficinas de un determinado Ministerio, con vistas a la implantación de pequeñas reformas. El manejo del cuestionario proporcionaría, sin duda, interesantes elementos informativos, aparte de contribuir a los fines deseados.

