



LA NORMALIZACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

Por ANTONIO GONZALEZ DE GUZMAN

Sumario: 1. Conviene precisar algunos conceptos.—2. Actividades nacionales e internacionales de normalización que pueden interesar a las distintas ramas de la Administración pública.—2.1. Ministerio de Obras Públicas.—2.2. Ministerio de la Gobernación.—2.3. Ministerio de Educación Nacional.—2.4. Ministerio de la Vivienda.—2.5. Ministerio de Información y Turismo.—2.6. Ministerio de Agricultura.—2.7. Ministerio de Comercio.—2.8. Ministerio de Hacienda.—2.9. Ministerio de Industria.—2.10. Ministerios Militares.—3. Los fundamentos filosóficos de la normalización.—4. No se deprecian en modo alguno los problemas del trabajo en las oficinas.

1. Conviene precisar algunos conceptos

EN los años—que ya son muchos—que llevo ocupándome de cuestiones de normalización he tenido oportunidad de observar el proceso de iniciación en la normalización de rango nacional de varios países. Pude apreciar con tal motivo que, con rara unanimidad, uno de los primeros problemas que se ha intentado resolver mediante normas en todos los casos fué el de los formatos de papeles. Y me pregunto, ¿es que tiene esto tanta importancia?

Como es natural, son también muchísimas las ocasiones en que empresas y organismos, públicos o privados, han recurrido al Instituto de Racionalización del Trabajo solicitando su asesoramiento

para resolver unos u otros problemas que les interesaban. Por regla general, cuando estos organismos han pertenecido a la Administración pública, sus preocupaciones fundamentales iniciales han sido los formatos de papeles y la organización de los archivos. En cambio, las empresas o centros de investigación suelen plantear problemas técnicos o de organización y ejecución de trabajos. Al examinar la cuestión creo encontrar razones obvias justificativas de esta diferencia de preocupaciones. En la empresa o en el laboratorio predomina en número, y prácticamente dirige, el hombre que realiza trabajos técnicos o de investigación, en los que el papel o el documento es sólo un medio auxiliar, una especie de mal menor. Por el contrario, en las oficinas, sobre todo en las oficinas públicas, predominan numéricamente y dirigen los hombres que realizan trabajos de «escritorio», en los que el papel y el documento adquieren rango fundamental y como consecuencia acaba por producirse una cierta subversión en el orden de importancia de las funciones.

Incluso todos hemos podido apreciar en algún caso la curiosa deformación mental que llegan a sufrir algunos funcionarios en cuyo espíritu parece radicar la íntima convicción de que los servicios públicos existen sólo para mayor gloria y realce de la burocracia, olvidando que la situación es exactamente la contraria, o sea que si la burocracia existe es sólo para auxiliar y facilitar los servicios que cada Departamento ministerial ha de prestar el país.

Dejando aparte estos casos, que afortunadamente considero sólo excepcionales, hay la realidad de que en la Administración pública predominan numéricamente los hombres de oficina sobre los de taller o laboratorio; resulta, pues, lógico que sus preocupaciones específicas pasen a primer plano. Desde que el proceso de civilización logró llegar a introducir el trabajo mecanográfico en las oficinas, es tal la afluencia de comunicaciones, escritos, copias y documentos que recibe cualquier persona que esté en una cualquiera, que su principal preocupación suele consistir en lograr que estos papeles resulten cómodos de manejar, en conseguir quitarlos de encima de su mesa, mandándolos a un archivo, y en encontrarlos en dicho archivo cuando más tarde los necesite.

Admito todo esto como sumamente lógico y natural, y no se crea que porque he ironizado un poco desprecio la función burocrática. Por el contrario, la considero esencial e imprescindible, y si he recargado las tintas fué únicamente para justificar la afirmación de que erróneamente es muy frecuente empezar el camino de la normalización preocupándose de lo accesorio, que son los papeles, y olvidando lo fundamental, que son los servicios.

En el Instituto Nacional de Racionalización del Trabajo existen 58 Comisiones Técnicas, casi todas las cuales se dedican a estudiar problemas de normalización. En todos los países la situación es análoga con una u otra organización.

Existe la International Organization for Standardization (ISO), formada por asociación de las organizaciones nacionales de todos los países que disponen de ellas y dedicada a estudiar en un plano internacional la resolución de los problemas de normalización. La ISO dispone de 104 Comités Técnicos.

Existe también la Comisión Electrotécnica Internacional (CEI), que se ocupa de los problemas de esta especialidad. Tiene también variados Comités Técnicos.

Voy a hacer, refiriéndome sólo a los títulos de las Comisiones y Comités Técnicos de estos organismos, una enumeración de los problemas que en un análisis superficial se aprecia que han de interesar a los distintos Departamentos ministeriales, para que se pueda comprender hasta qué punto sus actividades estarán afectadas por la normalización y en qué medida las normas son capaces de servirles para resolver tales problemas, en un plano nacional, o incluso internacional a veces.

Quisiera justificar con esto la necesidad de que todos los Ministerios civiles—los militares ya lo hicieron—se incorporen y participen en el trabajo nacional de normalización de un modo sistemático y organizado, y no como hasta ahora lo han hecho, intermitentemente y sólo para problemas aislados, ya que de esta última postura son muy escasos los beneficios que para ellos pueden deducirse.

2. Actividades nacionales e internacionales de normalización que pueden interesar a las distintas ramas de la Administración pública

Aunque la enumeración de asuntos no va a resultar precisamente muy amena, no veo manera de soslayarla si he de cumplir la finalidad que antes expuse.

2.1. MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS

Este Ministerio tiene problemas relacionados con la construcción de edificios, puertos, caminos, canales, ferrocarriles, aeropuertos, etcétera. Serán, por lo tanto, esenciales para el mismo los materiales que se empleen en la ejecución de todas estas obras y las reglas y métodos de construcción empleados. Le afectará también el mate-

rial de transporte y los equipos de utillaje de puertos, ferrocarriles, aeropuertos, etc. Veamos ahora qué entidades se ocupan de cuestiones relacionadas con estos problemas.

En el Instituto de Racionalización del Trabajo existen las Comisiones Técnicas números: 7. Ensayo de materiales; 17. Medios de fijación; 19. Tuberías y bridas; 20. Electrotecnia; 21. Explotación de líneas eléctricas; 24. Ingeniería civil; 25. Material ferroviario; 26. Material automóvil; 28. Aeronáutica; 29. Ingeniería sanitaria; 31. Pólvoras y explosivos de empleo civil; 36. Siderurgia; 37. Metales no féreos; 38. Metales ligeros; 41. Industrias de la Construcción, y 48. Pinturas y barnices.

Si ahora nos trasladamos a la ISO, veremos que entre los Comités que tiene constituidos se ocupan de problemas que afectan a este Ministerio; el 22. Automóviles; el 59. Construcción inmobiliaria; el 71. Hormigón y hormigón armado; el 74. Aglomerantes hidráulicos; el 77. Productos de amianto-cemento; el 88. Manutención, transporte y almacenaje de mercancías; el 92. Ensayo de resistencia al fuego de materiales de construcción y elementos de edificios; el 94. Seguridad individual, vestimenta y equipos de protección; el 96. Grúas y excavadoras; el 98. Bases para el cálculo de construcciones; el 103. Dimensiones de embalajes, y el 104. Containers para el transporte de mercancías.

Algunos de los servicios técnicos de este Ministerio mantienen contacto con el Instituto; pero este contacto no existe, por lo menos directamente, con los Comités Técnicos de la ISO.

2.2. MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN

No cabe duda su interés en toda una serie de problemas relacionados con la construcción y equipo de hospitales, cuarteles, servicios de defensa pasiva, material contra incendios, material automóvil (faros, cinturones, frenos); la enumeración sería interminable.

Desde este punto de vista creo que a este Ministerio podrán interesarle los trabajos que se realizan por las Comisiones Técnicas del Instituto: números 20. Electrotecnia; 21. Explotación de líneas eléctricas; 24. Ingeniería civil; 26. Material automóvil; 29. Ingeniería sanitaria; 39. Industrias del gas del alumbrado; 41. Industrias de la construcción, y 42. Arquitectura. En cuanto a los problemas de que se ocupan los Comités ISO, los de interés serían: el 21. Material contra incendios; el 22. Automóviles; el 31. Neumáticos y ruedas para autovehículos; el 33. Materiales refractarios; el 59. Construcción inmobiliaria; el 71. Hormigón y hormigón armado; el 74. Aglome-

rantes hidráulicos; el 75. Camillas y sus soportes; el 76. Aparatos de transfusión sanguínea; el 77. Productos de amianto-cemento; el 83. Equipos de gimnasia y deporte, y el 85. Energía nuclear (Subcomités de protección y seguridad).

2.3. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Pudiera parecer este Ministerio uno de los más alejados, por su dedicación a la función docente, de los trabajos de normalización. Sin embargo, no cabe duda que le afectarán los problemas de construcción y equipo de Universidades, Institutos, Escuelas y Centros de Investigación, así como su material de enseñanza y trabajo. La labor puramente científica de algunas de nuestras Comisiones Técnicas, como la 1. Asuntos Generales; la 4. Ciencias sociales, y la 5. Ciencias generales, pueden ofrecer datos para la información sumamente valiosos. Igualmente creo que podría estar interesado en la labor de muchos de los Comités Técnicos de la ISO que se dedican a unificar criterios en materia de carácter científico abstracto, tales son, por ejemplo, el 12. Magnitudes, unidades, símbolos, factores y tablas de conversión; el 19. Números normales; el 30. Medición del flujo de flúidos; el 37. Terminología; el 43. Acústica; el 46. Documentación; el 47. Química; el 69. Métodos estadísticos de interpretación de series de observaciones; el 95. Máquinas de oficina, y el 97. Calculadoras y tratamiento de la información.

2.4. MINISTERIO DE LA VIVIENDA

Resulta directamente interesado en todos los problemas implicados en la industria de la construcción: cementos, cales, yesos, áridos, aceros de construcción, elementos accesorios normalizados, tales como puertas, ventanas, calefacciones, cañerías, grifos, pintura, etc.

Se ocupan de todos estos problemas nuestras Comisiones Técnicas números 7. Ensayo de materiales; 20. Electrotecnia; 21. Explotación de líneas eléctricas; 24. Ingeniería civil; 29. Ingeniería sanitaria; 41. Industrias de la construcción, y 42. Arquitectura. Y si pasamos a la ISO, encontramos trabajando en problemas de interés los siguientes Comités Técnicos: el 10. Dibujo técnico; el 17. Aceros; el 18. Cinc; el 21. Material de lucha contra incendios; el 33. Materiales refractarios; el 35. Pinturas y barnices; el 43. Acústica; el 44. Soldadura; el 55. Maderas de construcción; el 59. Construcción inmo-

billaria; el 74. Aglomerantes hidráulicos; el 77. Productos de amianto-cemento; el 89. Industrias de transformación de la madera; el 92. Ensayos de resistencia al fuego de los materiales de construcción y de los elementos de los edificios; el 96. Grúas y excavadoras; el 98. Bases para el cálculo de construcciones; el 99. Maderas semielaboradas, y el 101. Transportadores, montacargas y elevadores.

2.5. MINISTERIO DE INFORMACIÓN Y TURISMO

Existen también Comités Técnicos ISO dedicados a problemas que afectan a este Ministerio, como son el 36. Cinematografía, y el 42. Fotografía. Hay otros que rozan indirectamente su campo de acción, como son el 22. Material automóvil, por lo que se refiere a los problemas de transporte, códigos de circulación y reglas de alumbrado y seguridad de vehículos. Dependen de este Ministerio, como es sabido, los servicios de Televisión y Radio, y desde este punto de vista pueden interesarle las actividades desarrolladas por la Comisión Electrotécnica Internacional, varios de cuyos Comités de Trabajo están dedicados al estudio de normas y recomendaciones sobre la materia.

2.6. MINISTERIO DE AGRICULTURA

Pueden afectarle los problemas relacionados con la Comisión, 34. Industrias agrícolas y alimenticias del Instituto, o 44. Agricultura y máquinas agrícolas, y aquellos otros que estudian los Comités de la ISO: números 22. Tractores agrícolas; 23. Maquinaria agrícola; 34. Productos agrícolas alimenticios; 55, 89 y 99, dedicados a distintas especialidades de la industria de la madera; 86. Frio; 87. Corcho; 53. Embalajes para artículos alimenticios congelados, etc.

Como argumento para demostrar la utilidad de no estar al margen de los trabajos internacionales de normalización, relataré lo sucedido en 1955. Tuvo la Secretaría General del Instituto Nacional de Racionalización del Trabajo ocasión de enterarse por contactos con la Secretaría General de la ISO y con otros organismos, de que en 1954 se había firmado en Ginebra, dentro de la CEE, un protocolo para la normalización de frutos y productos agrícolas, con vistas al comercio internacional. Habiendo estado España ausente de dicho acuerdo, esta información brindó la oportunidad de poder advertir de su existencia al Servicio de Política Comercial del Ministerio de

Agricultura, a la Inspección General del SOIVRE y al Sindicato Nacional de Frutos y Productos Hortícolas, todos cuyos organismos carecían hasta la citada fecha de información sobre dicho asunto.

2.7. MINISTERIO DE COMERCIO

No cabe duda que todos estos problemas son de interés análogo para el Ministerio de Comercio. Aunque en realidad, por la índole de sus actividades, creo que su interés será general por todos los productos susceptibles de comercio internacional, y, en consecuencia, puede verse especialmente afectado por los trabajos internacionales que se desarrollan en los Comités ISO: 52. Envases metálicos para artículos alimenticios; 53. Embalajes para artículos congelados; 103. Dimensiones de embalajes, y 104. Containers para el transporte de mercancías. También pueden interesarle algunas de las actividades desarrolladas por el Instituto de Racionalización del Trabajo; por ejemplo, en este momento estamos estudiando, a petición de OFICEMA, y en contacto con el Comité Español de la International Cargo Handling Coordination Association, la normalización de documentos para el despacho de buques. Existe también el proyecto de normalizar internacionalmente la documentación para el comercio exterior.

2.8. MINISTERIO DE HACIENDA

El que haya tenido la paciencia de seguir esta exposición tan poco amena se preguntará qué tiene que hacer respecto a normalización un Ministerio aparentemente tan burocrático como éste. Y resulta que si tiene que hacer; por ejemplo, en el año 1957, en la última reunión del Consejo de la ISO se recomendó a los países miembros de la organización que entrasen en contacto con el Comité de Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera, que se había establecido en Bruselas, en diciembre de 1950. Más tarde, y aunque sólo haya sido esporádicamente, el Instituto de Racionalización del Trabajo ha mantenido contactos con la Dirección General de Aduanas, ya que este problema de la terminología y nomenclatura normalizada tiene gran importancia para la resolución de muchas cuestiones relacionadas con la aplicación de aranceles.

Desde otro punto de vista, creo que pueden tener mucho interés para el Ministerio de Hacienda las actividades que desarrollan los 10 Subcomités que tiene el ISO/TC; 95. Máquinas de oficina o los del ISO/TC, y 68. Normalización de documentos bancarios.

2.9. MINISTERIO DE INDUSTRIA

He dejado conscientemente fuera de esta enumeración al Ministerio de Industria, porque siendo el órgano rector de un sector tan amplio de actividades típicamente industriales, son tantos los campos que abarca, en orden a las nuestras y a las de la ISO, que hubiera resultado interminable la enumeración. Posiblemente, aparte de los tres Ministerios militares, es éste, de todos los demás, con el que más relaciones mantiene el Instituto de Racionalización del Trabajo. Otra de las cuestiones que fundamentalmente le afectan es la relacionada con las marcas de calidad.

2.10. MINISTERIOS MILITARES

Estos Ministerios están desarrollando ya una labor positiva de normalización, perfectamente coordinada con el Instituto Nacional de Racionalización del Trabajo.

3. Los fundamentos filosóficos de la normalización

Creo que será muy conveniente, antes de entrar en materia, definir, en términos genéricos, qué es la normalización y cuál es la filosofía que le ha dado origen. En el fondo se trata de una manifestación y a la vez de una consecuencia de la ley del mínimo esfuerzo, que es una de las leyes reguladoras fundamentales que deben regir cualquier actividad humana adecuadamente encauzada. Normalizar consiste en definir, unificar y simplificar. ¿Qué? Cualquier cosa o cualquier operación; lo mismo los artículos que se van a fabricar o a utilizar que los elementos que se emplean para construirlos o que el proceso que se sigue para realizar una tarea cualquiera.

Al definir se trata de precisar lo más posible el objetivo perseguido. Al unificar y simplificar procuramos reducir las variedades superfluas de materiales, elementos u operaciones, eliminando todo lo no esencial.

La normalización llega a conseguirse a través de las normas que son los documentos en que se realiza la definición.

Dondequiera que nos encontremos ante un problema de cualquier índole, cuya resolución exija una acción por nuestra parte, podemos adoptar diferentes actitudes:

- Si el problema nos es conocido y fué ya resuelto en otra ocasión, nos convendrá aprovechar la experiencia obtenida, repitiendo la acción.
- Si el problema es nuevo, es evidente que podremos o improvisar, lo que en manera alguna es conveniente, o aplicándole la teoría del análisis, dividirlo en sus partes elementales, examinar éstas e incluso buscar relaciones de analogía con casos anteriores ya resueltos.

Es un hecho real que cuando así se actúa se desenmascaran muchas relaciones de semejanza con casos anteriores, que al haber contemplado el problema en su conjunto pasaron inadvertidas. Es entonces posible establecer consecuencias en cuanto a la persistencia o repetición sistemática de sus fases parciales. Cuando se llega a esta situación, conviene:

- Descubrir las, a fin de que queden claramente determinadas; esto es *definir*.
- Buscar soluciones comunes para todos los casos semejantes; esto es *unificar*.
- Procurar que estas soluciones que se estudian con todas las garantías de una experiencia analítica sean las más sencillas; esto es *simplificar*.

Como puede verse, nos movemos en un plano perfectamente lógico. Codificar sistemáticamente estas definiciones, unificadas y simplificadas, es hacer *normas*. Habré de repetir aquí la definición que tantas veces he dado de normalización, que en mi sentir es «codificar el procedimiento para resolver un problema que se repite con frecuencia, ordenando sus datos con un criterio unificado y lógico y garantizando la solución más sencilla».

4. No se deprecian en modo alguno los problemas del trabajo en las oficinas

Como la normalización se inició en las fábricas y talleres y ha sido la industria la que ha prestado mayor interés a la introducción de los métodos de trabajo normalizados, se ha creado la errónea impresión de que normas y normalización son algo que sólo a los industriales interesa. En mi sentir, esto es completamente inexacto, ya que las tres funciones de definir, unificar y simplificar pueden

ser cumplidas en cualquier proceso de trabajo y sobre cualquiera de los elementos que en él intervienen. Voy a citar dos casos como ejemplo.

a) *Utilización de textos impresos.*—Resulta sumamente conveniente en cualquier oficina el empleo de formatos impresos normalizados para el cumplimiento de trámites o informes que se repiten con frecuencia. Por ejemplo, la elaboración de las normas UNE se realiza a lo largo de una serie de fases que más adelante explicaremos. Pues bien, todos los cambios de fases de estas propuestas de normas se efectúan utilizando una serie de impresos, de los que como ejemplo insertamos uno, que cubre desde la terminación de la encuesta pública hasta el momento en que se da la orden de editar la norma.

Este procedimiento, aparte de la ventaja que ofrece desde el punto de vista de ahorrar trabajo de máquina, tiene la de que evita posibles confusiones por parte de los funcionarios que intervienen en la tramitación; confusiones que serían, por otra parte, muy probables, ya que el promedio de normas en elaboración que existe de ordinario en trámite en el Departamento de Normalización del Instituto de Racionalización del Trabajo excede del millar, entre las distintas fases.

En cualquier oficina es posible resolver un número considerable de asuntos mediante el empleo de impresos con textos prefabricados.

b) *Empleo de guías de tramitación.*—En muchos casos, un análisis de los problemas que afectan a una oficina puede permitir redactar una guía de tramitación similar a la que insertamos a continuación como modelo.

Esta guía está en utilización en la Dirección General de Construcciones e Industrias Navales Militares, del Ministerio de Marina, que es un organismo extremadamente complejo con numerosos Centros afectos y con una densidad de problemas a resolver considerable. Las indicaciones se realizan con cruces y siglas que se insertan en los recuadros, yendo firmada la hoja con la estampilla del director general. Como puede apreciarse, hay un espacio para las observaciones que se salgan de lo normal. De cada hoja, que está numerada, hay dos ejemplares, uno en blanco, que marcha unido con el expediente, y otro verde, que queda en el archivo de la Secretaría. Ambos se llenan simultáneamente con papel de calcar. La idea de introducir este impreso se obtuvo de la norma canadiense 6-GP-12A, de 10 de julio de 1959, publicada con una finalidad análoga en aquel país, para oficinas privadas.

Si se examina el catálogo de normas UNE, Grupo 1, Asuntos Generales, se encontrarán muchas normas de indudable aplicación para el trabajo de oficinas, archivos y bibliotecas. Pero ya no vamos a hablar más de este problema de la normalización del material de oficina. En realidad es sólo uno de los muchos problemas que la normalización puede resolver y no justificaría por sí solo que le dedicáramos una serie de artículos.

Perseguimos una finalidad mucho más amplia, que es difundir la tesis de que a los Ministerios civiles les convendría extraordinariamente hacer lo mismo que ya han hecho los tres Ministerios militares. Esto es, crear sus propios Servicios de normalización, que trabajen preferentemente sobre la base de las normas UNE, coordinarlos entre sí por medio de una Comisión Interministerial y con el trabajo del Instituto Nacional de Racionalización. El día que esto se logre habremos introducido en un solo circuito y coordinado la normalización industrial, la civil y la militar, y podríamos lograr lo que países mucho más industrializados que España no han conseguido todavía, esto es, darle su pleno sentido técnico y económico a la labor de normalización.