

LAS OFICINAS DE O. Y M. Y SU ACTIVIDAD EN LA ADMINISTRACION ESPAÑOLA

Por L. BLANCO DE TELLA

Profesor de O. y M. del CFYPF
de Alcalá de Henares

Sumario: 1. Introducción. — 2. Situación actual de la especialidad de Organización y Métodos y de sus manifestaciones orgánicas en la Administración española.—3. Conclusiones.

1. Introducción

La amplitud de las responsabilidades del dirigente administrativo superior determina la necesidad de estructurar separadamente unidades de apoyo capaces de prestarle una asistencia referida a parcelas concretas de la función directiva, sin perjuicio de que existan también otras figuras orgánicas concebidas para asistir al dirigente desde un punto de vista de conjunto, colaborando con el mismo mediante el estudio de problemas que afectan a los objetivos fundamentales de la organización y a la política general que para su consecución haya de seguirse en un momento dado.

Una de las manifestaciones más sugestivas que presenta la evolución de las unidades comprendidas en el primero de los citados

grupos (*staff especial*) está constituida por los denominados *Departamentos de Organización* o, más frecuentemente, *Oficinas de Organización y Métodos*. Sin entrar en detalles, cabe afirmar que dichas unidades han llegado a adquirir carta de naturaleza en todos los sistemas administrativos en el breve período de veinticinco años (1). A esta rápida difusión ha contribuido, sin duda, la existencia de problemas directivos comunes a los sistemas políticos y administrativos más diversos, acompañada posiblemente de una cierta dosis de espíritu de imitación del cual la Administración pública no parece completamente exenta.

A fin de delimitar el alcance de estas líneas, entenderemos por oficinas de organización y métodos los *servicios especializados de carácter permanente que asisten al dirigente administrativo en el cumplimiento de su responsabilidad de organizar, desarrollando de modo exclusivo una actividad predominantemente consultiva consistente en la investigación y análisis de los problemas de estructura y funcionamiento de la entidad y en la elaboración de propuestas concretas dentro del mismo campo*.

Quedan, por tanto, al margen de nuestras observaciones y comentarios otras posibles formas de asistencia directiva especializada en materia de organización, como son las comisiones o comités de reforma, los asesores externos, etc., cuya utilidad para la Administración no será examinada en este lugar.

Tal como han quedado definidas, las oficinas de organización y métodos deben reunir los siguientes requisitos:

- Especialización.
- Permanencia.
- Carácter consultivo.
- Dedicación exclusiva.

En efecto, las oficinas de organización y métodos deben estar *dotadas de personal especializado* en el análisis de problemas administrativos, lo cual distingue a dichas unidades de otros instrumentos utilizables por la dirección de alto nivel en el desarrollo

(1) La primera unidad regular que recibe la denominación específica que actualmente se utiliza para designar las citadas oficinas es la *H. M. Treasury O. & M. Division* de la Administración británica, creada en julio de 1942. Ocho años más tarde, y según datos recogidos por A. MILES, existían oficinas centrales de O. y M. en dieciséis países («Las oficinas centrales de organización y métodos» en *Estudios sobre Administración*, vol. II, pp. 159 y ss.). La evolución posterior permite asegurar que si se realizase actualmente una encuesta encaminada a determinar el número de unidades de esta clase se obtendrían resultados muy superiores a la indicada cifra.

de la función de organizar (sistemas de iniciativas, reuniones de trabajo, asistencia prestada por elementos del sector de línea, etc.).

En segundo lugar las oficinas de organización y métodos han de configurarse como *unidades regulares y permanentes* de la organización administrativa. Su permanencia hace posible la continuidad y oportunidad de las actuaciones, permitiendo abordar a tiempo las deficiencias de la organización antes de que se acumulen y consoliden dificultando su tratamiento posterior. Con ello, la actividad de las oficinas de organización y métodos se diferencian del asesoramiento ocasional prestado por especialistas ajenos a la Administración y de la actuación intermitente propia de las fórmulas colegiadas (2).

Además, las oficinas de organización y métodos deben aparecer formalmente diseñadas como *unidades puramente consultivas*. En consecuencia, tales oficinas no pueden resolver ni dirigir las actividades de otros elementos de la organización. Hacer depender orgánicamente de la unidad de organización y métodos, siquiera sea *con carácter funcional*, determinados servicios que utilizan equipos de trabajo cuyo manejo requiere técnicas o conocimientos especializados (por ejemplo, Servicios de Mecanización), constituye una práctica no recomendable o, todo lo más, una solución de validez transitoria. Del mismo modo, las oficinas de organización y métodos no deben tener asignadas de forma *permanente* funciones de control sobre ningún otro sector de la entidad. Las actividades de fiscalización se compaginan mal con las de naturaleza asesora y consultiva.

Por último, sólo consideramos oficinas de organización y métodos a las unidades cuyo contenido está constituido únicamente por *funciones de investigación y análisis de problemas administrativos de naturaleza adjetiva*, con exclusión de cualquier otro ingrediente. La presencia de funciones de apoyo ajenas a esta especialidad, dentro

(2) Aparte de ello, las comisiones o comités concebidos como instrumento de análisis administrativo pueden presentar otros inconvenientes. Como dicen KOONTZ y O'DONNELL, el «comité es un órgano notoriamente mal dotado para estudiar o investigar... Uno de los peores empleos del comité es usarlo para estos fines» (*Principios de dirección de empresas*, pp. 247-254). Por otra parte, E. BONNEFOUS recoge una relación de 21 tentativas de reforma administrativa en Francia, encomendadas en su mayoría a comités y comisiones cuyos resultados no alcanzaron la necesaria proporción con los objetivos perseguidos y medios utilizados (*La reforma administrativa*, pp. 80-137). Más concretamente: el campo del análisis de procesos y métodos parece demasiado especializado para ser confiado a una gran comisión de reforma. El citado BONNEFOUS, en el lugar igualmente indicado, advierte que «es difícil encontrar vestigios de actividad» de la *Comisión Superior de Métodos*, creada en 1945.

de una unidad que recibe la denominación de oficina de organización y métodos, da lugar en realidad a modalidades orgánicas de *staff* de proyección más amplia. Por otra parte, la acumulación de funciones de gestión a las actividades específicas de organización y métodos determina la aparición de figuras híbridas en las que aquellas funciones, normalmente más urgentes, suelen prevalecer en la práctica sobre las tareas de estudio e investigación.

2. Situación actual de la especialidad de Organización y Métodos y de sus manifestaciones orgánicas en la Administración española

Intentada en el punto anterior una delimitación, siquiera sea elemental, de las unidades que han de constituir el objeto de nuestro comentario y de la actividad que están llamadas a desarrollar, creemos conveniente examinar su situación en la Administración pública de nuestro país.

En principio, puede afirmarse que, en la práctica, la actividad de O. y M. y las unidades que la encarnan se encuentran todavía en sus comienzos. Tenemos además la impresión, confirmada en algunas ocasiones, de que ciertas oficinas de O. y M. existen solamente en el texto de las disposiciones que las establecen o son unidades relativamente inoperantes. Estas particularidades, comunes también a otros sistemas administrativos, pueden ser debidas a:

- *Ausencia de formación especializada o de experiencia práctica del personal.*—Los funcionarios adscritos a algunas oficinas de O. y M. cuentan solamente con su formación general y su buena voluntad, no siempre suficientes para asegurar el éxito de una unidad de esta clase. Esta circunstancia puede deberse bien a que no existe personal diplomado en algunos sectores de la Administración, o bien al hecho de que, a pesar de existir, no se tiene en cuenta lo dispuesto en el decreto de 28 de diciembre de 1960.
- *Ausencia de un clima administrativo favorable a la actuación de O. y M.*—Las oficinas de O. y M. sólo pueden rendir sus mejores frutos dentro de unas determinadas condiciones ambientales. El sentido empresarial de los dirigentes, la autenticidad del propósito de operar una reforma racional, la existencia de una adecuada formación de la burocracia, etc., son circunstancias que no se dan en igual medida en todas las administraciones públicas.

- *Insuficiencia de sus efectivos personales.*—Determinadas oficinas de O. y M. no tienen más puesto de trabajo que el desempeñado por la correspondiente *jefatura*, acumulada en ocasiones a la de otra dependencia de contenido funcional totalmente ajeno a la especialidad en cuestión.
- *Confusión de funciones.*—Las actividades específicas de O. y M. aparecen mezcladas en ciertas unidades con otras funciones extrañas y a veces perturbadoras, como ocurre con la información al público, control interno, gestión de asuntos generales, personal, etc., encontrándose incluso involucradas en la tramitación de cuestiones de naturaleza claramente operativa.
- *Encuadramiento orgánico inadecuado.*—En algunas ocasiones pueden hallarse ejemplos de unidades de O. y M. excesivamente alejadas del vértice de la organización o que, a pesar de la claridad de los términos del artículo 19 de la ley de Régimen Jurídico, se sitúan fuera de la Secretaría General Técnica y bajo la dependencia de jefaturas que, por dedicarse principalmente a actividades de naturaleza diferente, no suelen conceder mucha importancia al buen funcionamiento de aquéllas.
- *Restricciones en el campo de actuación de O. y M.*—En ciertos casos la unidad de O. y M. parece considerarse como un servicio con competencia limitada al diseño de impresos y formularios, a la mecanización de actividades y al tratamiento de ciertos problemas de organización material (señalización, distribución en planta, equipo y utensilios menores de oficinas). Las reorganizaciones estructurales, hoy tan frecuentes, y, en general la resolución de los problemas de mayor envergadura llegan en muchos casos a conocimiento de la unidad de O. y M. a través de las correspondientes disposiciones oficiales sin que dicha dependencia haya tenido en ningún momento la menor oportunidad de emitir su punto de vista.

Por otra parte, y juzgando en conjunto la actividad de las distintas oficinas de O. y M., se advierte una sensible falta de unidad de acción con la consiguiente disparidad de criterios y dispersión de esfuerzos. Dejando a salvo algunos aspectos concretos—propios o impropios—de la actuación de las oficinas de O. y M. (3), resulta difícil registrar síntomas de una específica actividad coordinadora.

(3) Solamente en materia de normalización de formatos de papel y en lo relativo a clasificación de puestos de trabajo y elaboración de plantillas orgánicas parece operarse de modo coordinado.

Todo ello puede obedecer, al menos en parte, a la circunstancia de que, a diferencia de lo que ocurre con otros servicios que aparecen dotados de una regulación detallada establecida por vía general (4), faltan disposiciones concretas aplicables a las unidades de O. y M. existentes a nivel ministerial, lo cual da lugar a notables diferencias en la asignación de funciones, forma de actuación, encuadramiento orgánico y otros extremos igualmente importantes, así como a una cierta variedad terminológica de la cual no deriva ninguna ventaja.

Incluso podría ser discutida en el terreno positivo la cuestión de si existe o no una unidad central de O. y M., pues aunque el artículo segundo del decreto-ley de 20 de diciembre de 1956 confiere a la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno como *órgano de estudio... en cuanto se refiere a la reforma y perfeccionamiento de la organización y actividad administrativa*, las demás funciones que se le atribuyen obligan a considerar a dicha Secretaría como una unidad de contenido notablemente más extenso que el que normalmente corresponde a una central de Organización y Métodos.

Esta observación produce el efecto de desplazar el problema al interior del esquema formal de la repetida Secretaría General, a fin de precisar si dentro de su estructura existe alguna subdivisión orgánica configurada como un departamento central de O. y M. La respuesta a tal cuestión no puede ser taxativa. En efecto, aunque el artículo cuarto de la Orden de 20 de septiembre de 1962 por la que se reorganizan los servicios de la Secretaría General Técnica crea una *Sección de O. y M.* dentro del *Gabinete de Estudios para la Reforma Administrativa* (5), resulta realmente difícil admitir que una unidad central de O. y M. se encuentre situada a nivel orgánico de *sección*. En todo caso, al omitir la citada disposición el calificativo de *central*, aplicado a otros servicios de la misma Secreta-

(4) Así ocurre, por ejemplo, con las Oficinas de Información, citadas por el artículo 33 de la ley de Procedimiento Administrativo y por las Oficinas de Iniciativas y Reclamaciones a que se refiere el artículo 34 de la misma ley, ambas reguladas posteriormente por decreto de 28 de enero de 1965, que establece una ordenación unificada de las mismas creando además un Servicio Central. Por el contrario, en nuestras disposiciones administrativas fundamentales no se utiliza ni una sola vez la expresión Oficinas de Organización y Métodos, aunque sus actividades aparecen aludidas y reguladas de forma más o menos directa en diversos preceptos de la ley de Régimen Jurídico y de la de Procedimiento Administrativo.

(5) Obviamente el carácter de unidad central de O. y M. no puede ser atribuido al citado Gabinete, cuya compleja estructura comprende incluso alguna manifestación de controles centrales institucionalizados.

ria General, y al no contener ninguna referencia a las funciones de la repetida Sección de O. y M., se deja sin precisar suficientemente lo que podría haberse resuelto de modo terminante e inequívoco.

2.1 RÉGIMEN POSITIVO

En nuestra ley de Régimen Jurídico se atribuye a las Secretarías Generales Técnicas la misión de *proponer las reformas que se encaminen a mejorar y perfeccionar los servicios de los distintos centros del ministerio y preparar la relativa a su organización y métodos de trabajo atendiendo principalmente a los costes y rendimiento*. Queda, por tanto, fuera de toda duda que las unidades administrativas que bajo cualquier denominación se establezcan con tal fin a nivel ministerial han de encuadrarse, desde un punto de vista legal, en las Secretarías citadas.

Sin embargo, no siempre ha sido así. Al margen de lo dispuesto en la ley de Régimen Jurídico, ciertas unidades de O. y M. se han hecho depender orgánicamente, bien de la Inspección de Servicios del departamento (6), o bien de la Oficialía Mayor, dentro de la correspondiente Subsecretaría (7).

Ciertos aspectos de la actividad de O. y M. aparecen también aludidos, de modo un tanto inorgánico, por la ley de Procedimiento administrativo, cuyo artículo 31 vuelve a atribuir la competencia en materia de propuestas de normalización y racionalización a las Secretarías Generales Técnicas.

Sin embargo, la disposición general de mayor interés, desde el punto de vista de la configuración positiva de las oficinas de O. y M., está constituida por el decreto de 28 de diciembre de 1960 por el que se regula la especialidad de diplomados de O. y M. en la Administración pública. Dicha disposición nos ofrece en su preámbulo una satisfactoria definición de las oficinas de O. y M. que se describen como *unidades administrativas especializadas que asisten a los órganos superiores de la Administración en el cumplimiento de*

(6) Así ocurrió inicialmente con la unidad de O. y M. del Ministerio de Hacienda, transferida posteriormente a la Secretaría General Técnica y desdoblada en la reforma de 21 de julio de 1965, que asigna a la Dirección General del Régimen Interior ciertas actividades encomendadas hasta entonces a la oficina de O. y M.

(7) Así sucede en el Ministerio de Educación y Ciencia con la Sección de Ordenación Administrativa, cuyo contenido parece coincidir con el que normalmente se encierra bajo la rúbrica O. y M.

su deber de mejorar la organización en todos sus aspectos. El contenido que el decreto considera propio de tales unidades aparece detallado en su artículo primero, que, con carácter enunciativo, atribuye a los especialistas de O. y M. la función de realizar estudios y propuestas en materia de *estructura de la organización administrativa; reparto de atribuciones y competencias; mejora de métodos de trabajo; determinación de costes de los servicios; distribución, acondicionamiento y equipo de locales de oficina; normalización de material; racionalización de impresos; mecanización de servicios y relaciones humanas y públicas en la Administración.*

La enumeración contenida en el citado artículo primero resulta lo suficientemente detallada y precisa para constituir la base unificadora de las unidades de O. y M. Quizá cabe señalar, como reparo a tal enumeración, la circunstancia de resultar excesivamente amplia al incluir las materias de relaciones humanas y públicas como propias de la especialidad.

En la práctica, sin embargo, las oficinas de O. y M. no suelen intervenir en todas las materias apuntadas, bien porque su competencia, en casos concretos, aparece formalmente establecida con menor extensión, o bien porque la costumbre seguida en ciertos departamentos prescinde del punto de vista de la unidad de O. y M. cuando se trata de resolver determinadas cuestiones relacionadas con dicha actividad.

El hecho cierto es que las oficinas de O. y M. han orientado preferentemente su actuación hacia problemas que quedan dentro del campo de la administración de personal, hasta el punto de que en la actualidad muchas de ellas se dedican exclusivamente a actividades de esta clase (8).

2.2 EL DIPLOMA DE O. Y M.

La misma disposición que se viene comentando establece que la posesión del diploma de O. y M. constituye *condición indispensable* para que los funcionarios de cualquier categoría o cuerpo puedan

(8) Por lo que se refiere a la elaboración de plantillas, creemos suficiente transcribir literalmente el comentario emitido por un experto de reconocida solvencia que, al observar el funcionamiento de una unidad central de O. y M. ocupada «... en fijar (en colaboración con el Departamento Administrativo del Servicio Civil) las plantas de todos los ministerios y departamentos administrativos», estima que «no es esta precisamente atribución de una Oficina de Organización y Métodos» (*La reforma administrativa en Colombia, Informe TAO/ COL/12, preparado por A. ARTUJ en 1962, p. 49*).

ser adscritos a las oficinas o secciones de O. y M. que existan o que se creen en lo sucesivo dentro de los diferentes departamentos ministeriales u organismos de la Administración pública. De esta regla, cuyo alcance no parece ofrecer dudas, se exceptúa solamente el personal auxiliar o asimilado (9).

No obstante, la práctica demuestra que el precepto aludido no siempre se cumple. Determinados sectores de la Administración, aunque cuentan con funcionarios diplomados dispuestos a desempeñar su cometido, parecen ignorar el requisito establecido por el citado decreto, dándose incluso la anormal circunstancia de que en algunos ministerios, ni el Servicio de Personal ni la propia unidad de O. y M. conocen la cifra, nombre y demás datos acerca de los diplomados existentes en el departamento.

El diploma de O. y M., en consecuencia, ha producido solamente efectos relativos e indirectos. La designación de personal no diplomado para ocupar puestos de trabajo en oficinas de O. y M., unida a la generosa convalidación operada al amparo de la disposición final del decreto de 28 de diciembre de 1960 (10) y a la posterior selección y especialización de funcionarios que por razón del cuerpo de pertenencia o del destino ocupado no pretenden, obviamente, dedicar su actividad futura al ejercicio de las funciones específicas de O. y M., constituyen causas que conjuntamente han determinado que solamente una pequeña fracción del número total de diplomados se encuentre adscrito a oficinas de O. y M. (11). Según nuestros cálculos, que evidentemente sólo pueden ser aproximados, dicha ci-

(9) Lógicamente, después de la reciente ordenación de la función pública ha de entenderse también excluido el Cuerpo administrativo.

(10) De un total de 202 diplomados, 117 proceden de convalidación llevada a cabo por diferentes órdenes ministeriales. (V. «Situación actual del diploma de Organización y Métodos», de L. BLANCO DE TELLA, en *Documentación Administrativa*, núm. 94, pp. 89 y ss.)

(11) Comentando el desarrollo de los cursos de diplomados de Organización y Métodos organizados por el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, se ha dicho acertadamente que «de hecho, los cursos han resultado muy populares y han sido seguidos por muchos aspirantes que, a causa de su posición actual, no pueden ser considerados como candidatos adecuados a puestos en oficinas ministeriales de O. y M.» (*Report on the Center for the Training of Civil Servants in Spain*, Public Administration Service, Chicago, 1963, p. 7.) En este informe se estima razonable, sin embargo, la actitud adoptada por dicho Centro al considerar que, dada la relativa inactividad de algunas oficinas de O. y M., cabe introducir mejoras en la Administración a través de la iniciativa de jefaturas de línea. Esta observación, ciertamente realista, pierde gran parte de su valor desde el momento en que con posterioridad al citado informe se limita el número de diplomas por la legislación de funcionarios.

fra no pasa de 14 diplomados destinados en unidades ministeriales de O. y M. y de ocho en oficinas correspondientes a otros niveles y a organismos de la Administración local e institucional.

2,21 *Efectos del diploma*

En ciertos departamentos ministeriales parece haberse llegado al establecimiento de una gratificación permanente cuyo devengo depende de la mera posesión del diploma de O. y M. Si a esto se añade que el reciente decreto de 28 de abril de 1966, por el que se reglamenta la provisión de vacantes correspondientes a los cuerpos generales de la Administración civil del Estado, atribuye a la simple posesión del repetido diploma el carácter de mérito puntuable (12), cabe pensar que existen causas capaces de determinar en el futuro la concurrencia de candidatos no interesados realmente en el ejercicio de actividades de O. y M., pero que pueden contar cuando se trate de fijar el número de diplomas dentro del límite máximo establecido por el artículo 25-4 del texto articulado de la ley de Funcionarios civiles del Estado.

A nuestro juicio, la efectividad de un diploma de especialización no puede consistir en atribuirle cualesquiera efectos y mucho menos en hacerlos depender de la simple tenencia del mismo, sino que se consigue solamente vinculando la producción de aquéllos al desempeño de las actividades que el diploma ampara. Lo contrario no conduce a potenciarlo, sino a desnaturalizarlo. La regulación de los complementos de destino, tal como aparece desarrollada en las instrucciones que acompañan al decreto de 22 de septiembre de 1965, proporciona el cauce adecuado para asignar al diploma de O. y M. los efectos económicos que realmente debe producir. En lo relativo a concursos, a su vez, resultaría más razonable valorar la prestación efectiva de servicios en unidades de O. y M.

2,22 *Formación de los especialistas*

Por lo que atañe a la formación de los diplomados de O. y M., creemos que no es aventurado calificarla de exclusivamente teórica. El ciclo de especialización seguido por las sucesivas promociones—hasta la fecha se han desarrollado seis cursos de especialización—abarca todas las materias que normalmente figuran en programas

(12) La posesión del diploma se valora en 0,50 puntos, es decir, se le atribuye puntuación equivalente a la que corresponde a la prestación de un trienio de servicios computables en el cuerpo a que se refiera el concurso.

concebidos en otras administraciones con el mismo fin. La proporción o extensión relativa que se concede a cada materia puede estimarse también, en líneas generales, aceptable.

Dicha formación, sin embargo, no va seguida de un período de prácticas durante el cual se facilite a los futuros diplomados la oportunidad de aplicar y desarrollar su capacidad potencial en el campo del análisis administrativo. A diferencia de lo que ocurre en otros sistemas, en los cuales se concede a la formación práctica una importancia preponderante (13), las sucesivas disposiciones de la Presidencia del Gobierno convocando los diferentes cursos sólo prevén la necesidad de elaborar, después de la terminación de los mismos, un *trabajo práctico* que suponga aplicación de las técnicas de O. y M. a un problema real. El aspirante debe realizar dicho trabajo dentro de un plazo de seis meses y *simultáneamente con el desempeño de sus funciones normales en la Administración*.

Fácilmente se aprecian los defectos de tal solución, que, en la realidad, da lugar a que el trabajo final, que no siempre merece el calificativo de práctico, no pueda ser comenzado por muchos candidatos hasta que el plazo inicialmente concedido se encuentra próximo a finalizar o que, en algunas ocasiones, no llegue ni siquiera a ser elaborado.

Aun en los casos normales, superadas las dos fases del período de formación cesa para la mayoría de los diplomados todo nexo profesional con sus colegas. No existe hasta la fecha ninguna fórmula o manifestación asociativa que agrupe a los especialistas de O. y M. con vistas a la celebración periódica de seminarios, intercambio de experiencias, elaboración de publicaciones y otras actividades semejantes de interés para el perfeccionamiento de la función de Organización y Métodos (14). Una entidad de tal naturaleza permitiría, además, establecer y mantener un sistema de contactos con asociaciones semejantes y con expertos de diversas administraciones, pudiendo incluso promover la organización o la participación en jornadas de estudios y reuniones a nivel internacional limitadas al tratamiento de problemas específicos del campo de O. y M.

(13) En Francia, por ejemplo, una vez terminado el período de formación teórica, los futuros especialistas han de seguir un *stage* de seis meses de duración en oficinas particulares de Organización y Métodos.

(14) En Francia la *Association Nationale des Organismes du Secteur public* (ANOSP), entidad legalmente reconocida, agrupa más de 300 *organismes conseils*, asistentes y analistas de O. y M. Pertenecen al Servicio Central de Organización y Métodos (SCOM), a las unidades de O. y M. de los departamentos y organismos civiles del Estado y de las grandes empresas nacionales (SNCF, Air France, etc.).

3. Conclusiones

Llegados a este punto creemos que pueden formularse, por vía de recapitulación, las siguientes conclusiones fundamentales:

- Resulta indispensable, en primer lugar, desarrollar las insuficientes disposiciones establecidas hasta la fecha en nuestro sistema sobre las unidades de O. y M. en la Administración pública. Una ordenación adecuada de las unidades de esta clase existentes a nivel ministerial debe regular especialmente: *a)* su contenido funcional; *b)* su encuadramiento; y *c)* su forma de actuación. En estos extremos creemos que es posible operar sobre soluciones relativamente unificadas. Por el contrario, estimamos que los aspectos relativos al rango administrativo y estructura orgánica de las unidades ministeriales de O. y M. no pueden ser tratados con propósito unificador.
- Por lo que se refiere a unidades particulares de O. y M. en otros niveles de la Administración, se debe evitar la tendencia a establecer oficinas de esta clase donde no existe realmente un volumen de trabajo que justifique esta medida. Las oficinas de O. y M. creadas en ciertos sectores de la Administración vienen demostrando que, ante la falta de un soporte funcional suficiente, sólo pueden permanecer activas asumiendo tareas manifiestamente impropias. Determinadas unidades de O. y M. suponen un lujo más que una panacea administrativa.
- Se considera absolutamente necesario configurar la unidad central de O. y M., dentro de la Presidencia del Gobierno, *de modo que su carácter y contenido no hayan de ser inferidos a través de indicios o de interpretaciones de nuestro ordenamiento*. El rango administrativo y los efectivos especializados de la unidad central de O. y M. deben ser notablemente reforzados.
- Del mismo modo resulta necesario establecer medios específicos capaces de asegurar la coordinación de las actividades de las unidades particulares de O. y M. La dependencia funcional de éstas a la unidad central, ensayada en otros sistemas, no nos parece el único ni quizá el mejor procedimiento para lograr aquella finalidad.

- Se considera igualmente conveniente revisar el decreto de 28 de diciembre de 1960 en lo relativo a la selección de candidatos al diploma. A nuestro juicio, deben mantenerse los topes de edad y la exigencia de cinco años de servicios como índice de experiencia administrativa. Este punto, sin embargo, debe ser revisado en el sentido de referir dicha exigencia a la prestación de servicio activo en puestos reservados a funcionarios con título superior, de modo que se evite la anormalidad que supone que dicho requisito pueda ser justificado con el desempeño de actividades en un nivel cualquiera (por ejemplo, en plazas correspondientes al cuerpo auxiliar), por cualquier procedimiento de adscripción (por ejemplo, interinos o eventuales contratados), o por el cómputo de tiempo transcurrido en situaciones administrativas que no suponen prestación activa en plazas que requieran aquella titulación.
- Parece aconsejable, del mismo modo, revisar a fondo el sistema existente en lo relativo a la formación de especialistas. Una experiencia real en el campo del análisis administrativo sólo puede adquirirse aplicando en la práctica las técnicas de O. y M. Parece preferible integrar al futuro diplomado en un equipo especializado y dotado de un cierto grado de veterania a la solución de encomendarle un trabajo de elaboración individual y simultánea con el desempeño de sus funciones ordinarias. Cualesquiera que sean los problemas administrativos que plantee la desvinculación temporal del candidato de su puesto de trabajo, creemos que se debe establecer un mecanismo que permita la adscripción de aquél a una oficina de O. y M. en período de prácticas.
- Se considera también necesario evitar que, en lo sucesivo, la tenencia del diploma de O. y M. llegue a constituir un mero procedimiento para incrementar la remuneración o un título puntuable, susceptible de coleccionismo y fácilmente asequible para aquellos funcionarios que, por poseer superior formación o volumen de méritos, pueden acceder a los cursos de especialización en condiciones más ventajosas que aquellos otros que sólo reúnen los requisitos indispensables para concurrir, unidos a una especial vocación y aptitud para las actividades de O. y M.
- Finalmente, parece conveniente promover o patrocinar el establecimiento de una forma de vinculación permanente de

los especialistas de O. y M., a fin de evitar que el esfuerzo y el gasto realizados por la Administración para crear un núcleo de funcionarios especializados, queden improductivos y anulados por el progresivo alejamiento de aquéllos y la desaparición del interés por mantener y actualizar su formación. Una asociación nacional de especialistas de O. y M. tutelada por la Administración pública no puede ser sino ventajosa para los fines de la misma.