

# PROBLEMATICA DE LA MECANIZACION EN LA ORGANIZACION PERIFERICA DE LOS SERVICIOS DEL MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA \*

65.011.54 : 354.32(46)

Por JOSE MARIA PEÑA VAZQUEZ

*Sumario:* I. Aproximación sociológica a la relación entre estructuras y mecanización: 1. La Administración y los fenómenos colectivos. 1.1 La Administración y su público. 1.2 La Administración y los interesados.—2. Técnicas de conocimiento sociológico aplicables a los colectivos.—3. La Administración y la mecanización. 3.1 La dimensión de las unidades administrativas como pretexto condicionamiento (costes y rendimientos). 3.2 Mecanización y estructura administrativa.—4. La Administración y la mecanización de la actividad de sus órganos. 4.1 La elaboración de las decisiones. 4.2 La actividad burocrática.—II. El problema de la organización periférica y la mecanización de la administración de la educación. La provincia como perspectiva: 1. La Administración de la educación. La provincia como perspectiva. 1.1 Una cuestión previa: administración y docencia. 1.2 La extensión del interés a administrar.—2. Educación, planificación y mecanización. 2.1 La agrupación de fenómenos en la Administración de la educación y la mecanización. 2.1.1 Por niveles educativos. 2.1.2 Por sectores administrativos. 2.1.3 Problemas de coordinación y control. 2.2 Centralización y descentralización. 2.2.1 La descentralización por concentración de atribuciones. 2.2.2 Provincia y distrito como centros de referencia.

---

\* El presente trabajo es un intento de aproximación a la problemática de la Administración de la educación a través de la consideración de la mecanización y de la organización periférica de los Servicios del Departamento, y desde el punto de mira de quien está incardinado profesional y vocacionalmente en aquélla.

En este estudio se comprenden exclusivamente los criterios y puntos de vista de una comunicación presentada en las Jornadas de Estudio sobre Me-

## I. Aproximación sociológica a la relación entre estructuras y mecanización

### 1. LA ADMINISTRACIÓN Y LOS FENÓMENOS COLECTIVOS

La Administración de siglos pasados, cuando el Estado tenía como fines principales mantener el orden y hacer respetar el Derecho—por corresponder a una sociedad individualista—, tenía poco presente y producía menos esta categoría de fenómenos. La amplitud con que hoy ocurren en el ámbito de la Administración Pública los fenómenos colectivos, es consecuencia del aumento del campo de responsabilidades y obligaciones del Estado; lo que se pide hoy a la Administración es que mire y cuide por la sociedad entendida como un todo y al individuo integrado en la comunidad. Que ordene la vida económica de la nación y que incluso la planifique; que realice el orden social (no «público»), produciéndose por ello una copiosa normativa de convenios colectivos, acciones concertadas, cooperativismo, igualdad de oportunidades, etc., etc. Nomenclatura mil veces utilizada y bien expresiva de la actual relación entre Administración Pública y fenómenos colectivos.

Por una parte, la Administración deviene fenómeno colectivo por su forma de actuación, por la elaboración de sus decisiones, el medio en que se producen y los destinatarios a quienes se dirige. Por otra califica y determina la formación de colectivos humanos dentro de la sociedad en que se mueve. De la totalidad de los ciudadanos—administrados— a quienes se refiere configura en cada caso o situación «su público» y «sus interesados». Dos categorías pluripersonales de «estar» ante la Administración.

#### 1.1 *La Administración y su público*

Podemos decir que la Administración, en el cumplimiento de los fines del Estado, se dirige, de alguna manera indeterminadamente, a todos, sin especificar; pero, por la situación cualificada en que algunos ciudadanos o grupos sociales están ante ella, adquieren la condición de público. Público, en este sentido, viene a ser sólo aquel sector

---

canización y Automación celebradas en 1967. A pesar del tiempo transcurrido, no se ha modificado el texto, sino ligeramente para suprimir apartados que aparecían como epígrafes sin desarrollar. El contenido permanece, pues, idéntico, como elemento de contraste entre lo que entonces se estimó oportuno y los actuales objetivos de la Administración educativa.

que por su situación «especial» se convierte en sensible ante la actuación administrativa. Aquí el particular no es tenido como portador de derechos, sino como resonancia sociológica primera del acontecer de la Administración o de ciertos órganos de la misma, que se sitúa así entre la sociedad total y los interesados en particular.

Cuando la Administración habla genéricamente de público, o lo citan sus disposiciones; cuando crea oficinas de información al público, o de reclamaciones, es verdad que no está contemplando a nadie en particular, pero los órganos administrativos cualifican, por el interés que gestionan o por sus actuaciones concretas, unos colectivos—conjunto social con propiedades comunes—que para ellos y no para otros son «público», creando una atención o un interés en muchos particulares, que no se identifican con los propios de los «legítimamente interesados» o afectados, ni con los de los simples terceros.

La Administración, en consecuencia, crea sus oficinas de Relaciones Públicas o de Información en muchos Organismos para conocer las corrientes de opinión, llegar mejor a «su» público o para informarle de su labor. En cambio no provoca en todos los casos reunión de interesados ni sindicatos de afectados, ni se contenta con las formas usuales de comunicación e información.

Porque la Administración genera y depende de colectivos, necesita conocerlos y saber su opinión al mismo tiempo que se obliga a formar ésta en muchos casos, para que su labor sea conocida o comprendida, o para crear en ellos las condiciones de receptibilidad y adhesión precisas para asegurar la eficacia de su actividad eliminando injustificadas resistencias.

## 1.2 *La Administración y los interesados*

Una segunda manera de «estar» ante la Administración es la de los interesados o afectados en procedimientos o actuaciones de carácter administrativo. El Derecho administrativo ha venido contemplando estas situaciones individualizadas y aisladamente, por consecuencia de las relaciones o situaciones jurídicas creadas o posibles. Pero sabemos hoy que la Administración no puede contemplarse sólo desde una perspectiva jurídica; su consideración global y sistemática obliga a tener en cuenta otros contenidos entre los que no es el de menor peso el sociológico. Desde este punto de vista contemplaba el supuesto anterior y desde el mismo quisiera que se entendiese éste. Aquí considero a los interesados como colectivo humano más próximo a la actividad de un órgano (los actuales sujetos pasivos o activos de un procedi-

miento); conjunto de personas movilizadas de alguna manera, y no sólo sensibilizadas, por tal disposición o acto administrativo—prescindiendo en parte de las precisiones que el término «interesados» tiene en la doctrina jurídico-administrativa—. La conducta de este colectivo no sólo importa a la Administración para formar sus líneas de opinión, sino que incide en la manera de actuar diaria de sus órganos y funcionarios; éste es el grupo portador de recursos, de solicitudes y peticiones. Al propio tiempo, la Administración no sólo debe tender a tenerlos informados para su mejor entendimiento, sino a formarlos—íntegramente en algunos casos—para poder seguir desenvolviéndose (piénsese por ejemplo en una comunidad de regantes, en una institución no estatal de enseñanza o, si se quiere, el caso extremo de sus propios cuerpos de funcionarios).

La relación, en este caso, ha de ser tan estrecha que las comunicaciones informales son insuficientes, haciéndose preciso los canales de comunicación directos y muy organizados. La sociología administrativa tiene aún mucho camino por recorrer y no se encuentran precisiones sistemáticas del todo aceptables para esta tipología sociológica que a ella se refiere. La Administración no siempre sabe distinguir entre público «común», público administrativo, administrados, interesados, etc., como categorías sociológicas diferenciadas a las que dirige su actuación. Y al distinguirlos mal, o no en todos los casos, poco puede hacer en un momento dado, por actuar con pleno conocimiento de causa, calibrando, adecuadamente, la real y compleja repercusión de sus medidas.

Cabría quizá asimilar el concepto de público del punto anterior con el de «clientela posible» y el de interesados con el de «clientela efectiva».

## 2. TÉCNICAS DE CONOCIMIENTO SOCIOLOGICO APLICABLES A LOS COLECTIVOS

La sociología, al plantearse el problema de conocer y abarcar mejor los fenómenos sociales, estableció que éstos no eran asimilables a los individuales o aislados. En consecuencia, viene aplicándoles unos procedimientos de auscultación y tratamiento directos e indirectos, utilizando métodos, técnicas e instrumental distintos y nuevos.

La investigación sociológica parte de la conciencia de la amplitud y dificultad de la aprehensión de los fenómenos que se le refieren.

Mientras la sociología se contentó o sólo pudo generalizar sobre actitudes o hechos sociales, su actuación fue sólo teórica y doctrinal.

El moderno análisis causal, los enfoques descriptivos, operativos, proyectivos y prospectivos, introducen en la sociología un repertorio de métodos y medios de estudio y conocimiento de actitudes, fenómenos, situaciones, configuraciones, etc., de carácter social que le dan un marco de posibilidades y recursos de actuación de extraordinaria perspectiva.

En todos ellos, la recogida de datos, su estandarización, seriación y tratamiento nos acercan al fenómeno total en sus causas y sus atributos a través de las frecuencias de sus variables, del *quantum* y de sus manifestaciones y características. Así, la entrevista; los estudios de antecedentes y concomitancias; la encuesta, el muestreo y estadística; técnicas de recogida, análisis, descripción de datos, distribución de frecuencias, etc.

Basta sólo citar estos enunciados de las técnicas más usualmente conocidas y empleadas en el estudio de los fenómenos sociológicos. En todas ellas resalta de manera inequívoca la necesidad de trabajar sobre multitud de referencias e informaciones, cosa que sería inviable en colectivos amplios (como son los relacionados con la Administración) sin el empleo de máquinas adecuadas. El tratamiento manual de la multitud de datos que proporciona una encuesta, por ejemplo, sobre el público de un determinado organismo sería imposible en la mayoría de los casos. Las fichas perforadas, las máquinas tabuladoras, selectores de cifras y datos, computadoras electrónicas, etc., son los instrumentos que nos hacen realmente posible encararse con tales tareas indispensables para el conocimiento de los colectivos sobre que se actúa o de las reacciones que se producen en éstos.

### 3. LA ADMINISTRACIÓN Y LA MECANIZACIÓN

El camino de innovación y mejor utilización de la capacidad de rendimiento de la Administración comenzó por la división del trabajo, para continuar por la racionalización de los procedimientos hacia las actuales conclusiones de mecanización y automatización.

El hecho de la división del trabajo en unidades cada vez más sencillas impuso la parcelación del todo y la mayor homogeneización y simplificación de las tareas parciales. Con ello ocurre la repetición a cargo del especialista que aplica su capacidad y trabajo a un solo aspecto del proceso. Realmente, en algunos niveles, las actuaciones son de tipo casi automático y casi siempre simplistas; de aquí que puedan muchas operaciones reducirse a ser ejecutadas mecánicamente, ganando en precisión y velocidad.

La consideración de tal situación en la Administración Pública ha revelado resistencias y dificultades que prueban su menor o más tardía adaptación a las modernas técnicas. Consecuencia, estimamos, de las características de sus enfoques, excesivamente jurídicos hasta épocas bien recientes. El espanto y desdén con que es recibida la máquina de escribir en una oficina, en una conocida comedia, puede ser gráfico. La falta de términos relativos a mecanización, máquinas automáticas, etc., en nuestras disposiciones legales, y más concretamente en las de procedimiento, es sintomática. Hasta la vigente Ley de Procedimiento Administrativo no encontramos una declaración expresa de necesidad de normalización, racionalización y mecanización de la actuación administrativa.

Quizá, apuntábamos, la rémora sea debida tanto al excesivo tinte jurídico-formal dado entre nosotros hasta los años cincuenta al actuar administrativo y al respeto a la voluntad del particular considerada de forma inadecuada, como a la consideración del procedimiento administrativo como unidad indivisible. De tal forma ha respetado aquella voluntad que ha costado trabajo y tiempo poder extender el concepto y sentido del particular como colaborador de la Administración en sus cometidos. En materia procedimental, difícilmente se ha podido dejar de pensar en el expediente individual como un todo completo, sin divisiones (desde su inicio muchas veces), para el total de las actuaciones y trámites (como si hubiese temor excesivo a descomponerlo en sus partes sencillas y divisibles); de tal modo que, cualquier funcionario por el que pasaba un expediente, lo recogía y examinaba todo entero aunque su función terminase por consistir en consignar un dato del mismo en un margen o subrayar alguna línea. Hubiese bastado normalizar sus partes—en muchos expedientes repetitivos y sencillos—de forma que el dato a entresacar o la línea a subrayar fuese siempre una misma casilla o viniese a situarse en un mismo espacio del documento de formato siempre idéntico. Ocurre como con el fenómeno prodigioso de la memoria de los funcionarios que es posible aún observar en unidades administrativas; que hay entre otras muchas razones una resistencia por parte del encargado de una función burocrática a encariñarse con la idea de que el dato de su memoria prodigiosa pero falible, es más seguro encontrarlo en un signo anónimo de una ficha, o que su misión en voluminosos expedientes consista en comprobar el dato que siempre aparece en la casilla 3.3.1 del impreso C. 7. El funcionario que se auto-automatiza (valga la expresión) pierde psicológicamente importancia y habrá que inculcarle la mucha que cobra su hacer mecanizado para la Administración y sociedad a quienes sirve,

y para la mejor resolución del expediente. Algo así como el prestigio que ha llegado a cobrar en la organización administrativa, en mucho tiempo, un buen mecanógrafo, o (salvando distancias) modernamente los operadores de televisión o los traductores simultáneos.

Lo que antes era sencillo y manual, lo burocrático, ha pasado a ser terreno de una técnica específica dominada por especialistas que cada vez adquieren mayor relevancia en nuestra sociedad técnica; y esto ha pasado inadvertidamente para grandes sectores de nuestra Administración.

La Administración usa *in crescendo* sus potestades; reglamenta la actuación de sus administrados, ampliando cada día más la gama de relaciones jurídico-administrativas y de situaciones acogidas por su particular normativa. La vasta proliferación de sus disposiciones y actos se producen sobre todo para conformar y restringir el ámbito antaño reservado a la iniciativa y libre desenvolvimiento de los administrados, que soportan luego, no sin resistencia, el mayor peso de la constancia burocrática sobre su personal proyección. El crecimiento de las actividades de la Administración no va siempre acompañado de una agilización en los procedimientos de ejercitación de sus facultades. El hombre de la calle teme cada día más a lo que se le antoja un monstruo voraz y quisquilloso, alejándose, cuando no es alejado, de la participación y el entendimiento de la gestión administrativa. La propia Administración parece haberse sentido demasiado engrosada y laborante —prepotente pero anciana— sin la posibilidad de una sana gimnasia. Junto al tratamiento estructural, organizativo y funcional de su arterioesclerosis o dentro de él habrá que situar la dosis diaria de racionalización y mecanización, para procurar la propia fe en su revitalización y la mayor confianza de sus administrados.

A mayor abundamiento, ello viene exigido por el necesario replanteamiento del gasto en el sector público. Las modernas técnicas y métodos de gestión administrativa, con introducción de la mecanización en sus procedimientos, se viene empleando en el campo de la empresa privada junto al criterio de la reducción en los costes de los servicios. El gasto inicial de inversión en mecanización es alto, pero los costes unitarios de producción decrecen.

Creemos sinceramente que la mayoría de los documentos que componen los expedientes que se manejan usualmente podrían ser normalizados y estandarizados en vías de su tratamiento posterior con máquinas adecuadas.

Falta aún «clima» en la propia Administración que acoja e impulse una dinámica de actualización decidida de las tareas mate-

riales que comporta la actuación administrativa moderna. Es necesario que el auténtico contenido de la tarea de administrar penetre decididamente a través del entramado dispositivo de nuestros organismos. Hasta que no nos encontremos al menos con órdenes ministeriales frecuentes, en las que se diga aproximadamente lo que sigue, no estaremos ante una auténtica conciencia de lo que supondría en simplificación y rapidez el proceso de mecanización:

«Orden ministerial por la que se establece el tamaño exacto y numeraciones de casillas en las declaraciones X, a presentar en el organismo X, en virtud de las características de los computadores con que realiza este Departamento el examen de los datos de las mismas.»

Dos consideraciones cabe hacer por último en este punto: una sobre los tipos y clases del instrumental de mecanización y la otra respecto a las operaciones que sean susceptibles de tratamientos de mecanización. La primera es de carácter fáctico; bastaría repasar el repertorio de las existentes en el mercado y estar a lo que resultase de un estudio y verificación completo de la segunda cuestión. La segunda es la que quisiéramos observar desde el punto de vista de los colectivos. Si realmente la repetición y plurivalencia de los actos administrativos tiene la virtud de formar colectivos respecto de la Administración, tendremos que, cuanto más similares sean los actos emanados y más abundante su repetición, más homogéneos y más amplios serán los colectivos formados. Admitamos que la homogeneidad perfecta se da con los «actos administrativos producidos en masa»; mas una homogeneización menor, pero también susceptible de formar colectivos y de aplicar mecanización, se da en todas las actuaciones numerosas y repetidas de carácter análogo, aunque de contenidos distintos, que produce tan extensamente cualquier organismo administrativo de mediana entidad. Y a mayor homogeneización, tendremos que las respuestas que provienen del colectivo (público o interesados..., según nuestra nomenclatura de urgencia) presentan indudablemente una tendencia mayor a ser tratadas de una manera semejante y mecanizable en las operaciones de facilitar formularios de reclamaciones o declaraciones, recogida de datos fácilmente estandarizables por su similitud; agrupación de los mismos, tabulación; ordenación, clasificación, archivo, etc.

Pero ocurre además que, en muchos casos, determinados órganos se encargan de la gestión de algunos aspectos o problemas de colectivos que la Administración no sólo ha generado, sino que ha configurado las características a que se han de ajustar sus componentes, y ha establecido taxativamente y por ley, todas sus posibilidades,



formas y procedimientos de actuar, sabiendo de antemano cuál es el repertorio de actos que del mismo se pueden derivar. Nos referimos no sólo a los que administran personal al servicio de la Administración, sino también a aquellos que gestionan intereses de «individuos» que se han de «colocar» administrativamente en forma idéntica, ya sean alumnos, propietarios o delincuentes. En estos casos lo arcaico es que la Administración no haya normalizado las tareas burocráticas y mecanizado los procesos, cuando la actuación no uniforme es la excepción o la transgresión que precisamente tiene el encargo de corregir.

Realmente desde las multicopistas, fotocopistas, fotoseradoras, calculadoras, hasta los modernos ordenadores y toda la gama de «cerebros electrónicos», tienen su lugar indispensable allí donde la Administración actúa para colectivos homogéneos u homogeneizables en sus manifestaciones.

### 3.1 *La dimensión de las unidades administrativas como pretextado condicionamiento. Costes y rendimientos*

Creo que éste es un punto neurálgico del problema de la mecanización y que está en directa relación con la cuestión de su coste y rendimiento.

Empecemos por decir que, a pesar del artículo 29 de la LPA: «La actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia»; las del primer tipo no son precisamente las más predicables del hacer actual administrativo. O más exactamente, que la Administración desconoce el real contenido económico de su actividad. Y es que, sin estudios suficientes de costes y rendimientos, ¿qué criterios ciertos de economía se podrían aplicar?

Es verdad que los modernos equipos de mecanización de oficina son de elevado precio, pero cuando una empresa industrial o de servicios de envergadura monta su organización administrativa, realiza sus correspondientes estudios de costes y rendimientos y llega normalmente a la conclusión de la necesidad de mecanizar sus procesos burocráticos; luego para ella no es caro invertir en equipos que hemos calificado de elevado precio. El concepto de caro es pues relativo y ha de ser contrastado con el de utilidad y rendimiento.

Hechas estas consideraciones, entremos en el problema de la relación: dimensión de la unidad administrativa - mecanización - costes.

Es evidente que el coste de que aquí se trata es de funcionamiento y que éste se expresará por la relación gasto total/número

de unidades producidas, y que ésta variará con relación a la dimensión de la unidad.

La dificultad está en mecanizar los procesos en dependencias y unidades pequeñas. Para decidir el tipo de mecanización hay que hacerlo por el «tamaño» del organismo, ¿pero con qué «métrica»? No creo que la solución sea tan fácil como aparenta. ¿Mediremos por el número de funcionarios? Creo que no sería válido, al menos en el momento actual de las políticas de personal, en la mayoría de los sectores de nuestra Administración. No son siempre las «mayores» dependencias las que tienen mayor número de personal.

¿Nos serviría el criterio de la extensión territorial sobre la que recae su actuación? Creo que es insuficiente en multitud de casos; por ejemplo, los equipos de concentración parcelaria o los del DNI adquieren gran dimensión administrativa actuando sobre un término municipal, más que muchos organismos de competencia provincial.

¿Bastará con referirnos al volumen de su actividad administrativa?; esto es, expedientes tramitados, licencias expedidas, solicitudes atendidas, etc. Este es el criterio generalmente aceptado.

Reconozco a este último su virtualidad práctica, pero aplicarlo en todo caso nos llevaría muchas veces a conclusiones falsas. Hay unidades de escasa dimensión o volumen en atención a esta medida que, en consecuencia, no aconsejarían su mecanización; pero es que a lo mejor esta unidad está mal establecida, y lo que realmente sucede es que no es «rentable» o justificable su funcionamiento, porque sin mecanización es costosa, y para la mecanización necesaria habría que variar su estructura, competencias o atribuciones en relación a otras unidades parejas... Esta consideración última estimamos que es la adoptada por el legislador en las disposiciones que desde hace algún tiempo relacionan la disminución del gasto público y los costes con la reorganización y la reestructuración administrativa.

En la empresa privada, se repite, la mala salud de las pequeñas o medianas depende de los altos costes unitarios que supone la pervivencia de viejos métodos e instrumentos. También podríamos decir aquí: las pequeñas y medianas unidades administrativas están amenazadas de muerte. La Administración es una gran empresa, «la mayor empresa del país», que no se puede permitir el lujo de mantener pequeñas dependencias que no se puedan mecanizar. Excepcionalmente la salvación de pequeños servicios muy localizados o especializados que no pudieran integrarse en unidades administrativas mayores sin merma de su eficacia.

En este sentido, la dimensión de los órganos y unidades administrativas debería venir dado por el juego de estas coordenadas:

1. La dimensión y características de «sus» colectivos humanos. 2. El carácter y amplitud del interés o fin del Estado que ese órgano administra con vistas a un tal colectivo. Desde esta perspectiva, serían desechadas automáticamente las unidades «pequeñas» y «no rentables» que resultasen marginadas por la aplicación de las técnicas y medios actuales de gestión.

Habrán de englobarse (de seguir justificándose) en otra más «importante»: sea porque el interés que gestionan no tiene suficiente entidad por sí solo, o porque el colectivo a que se refieren habrá de fusionarse con otros próximos geográficamente o cuyos intereses fueran más fácilmente acumulables.

El tamaño, en un 99 por 100 de casos, constituye un inconveniente falso en la tarea de mecanizar. Lo importante es considerar y establecer que la mecanización es necesaria, barata e ineludible, si queremos que la vida administrativa se desenvuelva con eficacia, celeridad (que no hay que olvidar que es un concepto *mecánico*) y economía, en sentido moderno. Partiendo de este axioma, lo necesario será revisar la organización administrativa de manera que sean eliminadas las dependencias (en la forma que prevemos en el párrafo anterior) que no se adaptan a la aplicación del principio citado. Lo demás es puro conservadurismo, falta de visión dinámica.

### 3.2 *Mecanización y estructura administrativa*

La relación en este caso resulta ser de tipo directo y positivo.

La reforma administrativa emprendida en España desde hace unos años se ha propuesto objetivos diversos respecto de la función pública y de los aspectos orgánicos.

Muy certeramente, el decreto 2764/1967 da un paso importante en ese segundo aspecto. El motivo próximo está en el objetivo de reducción del gasto público, pero su razón última habrá que encontrarla en todo caso en dar una fisonomía no proporcionada a los diversos departamentos, a la vez que se constituyen altas jefaturas de sectores lo suficientemente amplios (al menos en el decreto), que podrán evitar que nuevas funciones o actividades asumidas por la Administración reclamen su especial jefatura. A no ser que se trate de abarcar nuevos fines. Al menos, ese, creemos, es el intento de dar cumplimiento a no pocos preceptos de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, cuando fija el decreto de 27 de noviembre de 1967 líneas de organización uniforme y común para ciertos aspectos de la actividad administrativa, en todos los departamentos.

Pienso que el mejor cumplimiento de las normas de procedimiento, a medida que la coyuntura y madurez administrativa lo consienta, habrá de originar otra serie de escalones en la reforma orgánica. Si la del 27 de noviembre se refiere fundamentalmente a los altos niveles de la organización (subsecretarías, secretarías generales técnicas, direcciones generales y organismos autónomos), la mecanización posibilitará y dará lugar a cambios en los niveles dependientes e intermedios.

Efectivamente, existe general asentimiento en estimar que la máquina no reemplaza al hombre, pero que transforma el desenvolvimiento de su quehacer.

El hombre no es esclavo de la máquina, pero la organización en la que se halla inmerso, sí que lo es en cierta medida. El instrumental mecanizado provoca fusiones y nuevas combinaciones de unidades, especialmente en las más directamente operacionales y tramitantes. Pero es que incluso las que incluyen funciones estimativas y decisorias, perderán parte de su contenido específico e independencia. En particular existe proliferación de las de cálculo, por ejemplo, o de personal en algunos ministerios. Realmente, sin mecanización es impensable la fusión del variado y extenso cometido de las mismas, porque la amplitud y complejidad de actividad resultante se resiste al tratamiento unificado por una sola unidad. La alternativa actual, desde este punto de mira, sería complicada, pero no con la instrumentación adecuada que puede introducir la amplia mecanización y automatización de estos sectores donde la multitud y difícil asimilación de datos y documentos parece ser el mayor motivo que dificulte la reforma necesaria, exigida a mayor abundamiento por criterios de simplificación y racionalización administrativa. La agrupación de muchas de estas unidades menores en otras «mayores», a la vez que posibilitará el tratamiento homogéneo de sectores únicos, hoy fraccionados, es precisa y honrada traba al crecimiento del número de funcionarios.

#### 4. LA ADMINISTRACIÓN Y LA MECANIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE SUS ÓRGANOS

Aunque sólo sea para acercarnos a la segunda parte, quiero hacer algunas precisiones sobre extremos de la actividad de la Administración donde la mecanización revela la magnitud de sus posibilidades:

#### 4.1 La elaboración de las decisiones

He aquí un momento culminante de la actividad de un órgano, donde la mecanización demuestra su virtud. No se trata de que ésta influya o determine directamente aquéllas. De sobra sabemos que la máquina nunca reemplazará absolutamente al hombre, que es éste quien en definitiva ha de decidir.

Pero por vía indirecta, la mecanización de procesos presta su valiosa ayuda al momento de la decisión, en varios aspectos; como en la imprescindible fundamentación fáctica de las decisiones. Exíjese hoy la máxima fundamentación, justificación, razonamiento, motivación, etc., a los actos producidos por la Administración; porque están llamados (y ello se espera) a influir en todos los campos de la vida social, en todos sus aspectos, debido a la mayor complejidad observada en la Administración Pública. Pero es que esta misma complejidad dificulta la fundamentación real de las decisiones: los antecedentes, causas, etc., en que se basan algunas decisiones consisten hoy en un número de documentos muy superior a los que integran un expediente puramente administrativo, a lo *ancien regime*. Un caso gráfico es la decisión de un plan de inversiones: ¿estaría fundamentado fácticamente su establecimiento por una escasa serie de informes escritos?; evidentemente, no. Sabemos que tales resoluciones son tomadas en virtud de un repertorio de estudios, cálculos, apoyos estadísticos, econométricos, financieros, etc., que exigen el tratamiento mecanizado inevitable del cúmulo de datos que figuraban en los correspondientes «dosiers»; en otro caso, la programación de inversiones (por pequeña que ésta sea) no estará suficientemente fundada, justificada.

Tenemos, que la Administración actúa sobre grupos cada vez más amplios y que el más exacto conocimiento de los mismos constituye un elemento importantísimo de la fundamentación de las decisiones que se les refieren en cada caso. Los datos que habrán de componer ese conocimiento están también afectados por las mismas consideraciones de multiplicidad y complejidad, y el tratamiento mecanizado se hace obligado en muchos casos. Si no fuera poco, la Administración ha de prever los efectos, resultados e influencia de las decisiones de sus órganos, y en ello las técnicas aludidas muestran la necesidad de instrumental moderno adecuado. Junto a la delimitación del campo de actuaciones podemos situar en pie de igualdad de necesidad de trabajos mecanizados los aspectos de previsión necesaria, así como los análisis de costes y financiación de los servicios y actividades.

En los estudios de costes, no ya sólo de los servicios públicos, a los cuales se refiere, por ejemplo, la orden ministerial de Hacienda de 1 de abril de 1967, que al citar a la Sección de Análisis Presupuestario dice que «tendrá a su cargo, sin perjuicio de los que viene desempeñando, los trabajos para la determinación preventiva del coste y rendimiento de los servicios públicos» y «la recopilación de documentación en materia presupuestaria y el análisis de proyectos».

Nos referimos aquí al cálculo necesario de la utilidad y rendimiento, del coste de determinadas actividades asumidas por los Organismos de la Administración Pública. Algunas de ellas recabarían tal estudio y manipulación de datos que una actitud y posibilidad de cálculo serio de su economía aconsejarían quizá no ser asumidas por la Administración Pública o variar antes la estructura de sus órganos. No es frecuente ver que la Administración encargue a una empresa privada bajo su control, actividades que no sería «rentable» llevar por propia mano. Y no estaría de más adoptar las técnicas de éstas o encargarles muchas tareas hoy asumidas directamente hasta tanto se cuente con los medios necesarios para todas ellas.

Igual cabría decir respecto a los estudios de financiación, prevención de efectivos y a la medida de la influencia social de la actividad administrativa.

#### 4.2 *La actividad burocrática*

La mecanización es pues exigencia de un determinado instrumental, de unos determinados medios, en función de algo que precisa de un cambio en el hacer administrativo; de cambios fundamentales de estructura, y de un cambio de enfoque sobre el contorno en que la misma se sitúa. Ello nos conduce a considerar lo insoslayable que resulta la mecanización de las puras actividades burocráticas.

¿Qué es actividad burocrática a estos efectos? El artículo 35 de la LPA dice que «las tareas de carácter predominantemente burocrático habrán de ser desempeñadas exclusivamente por funcionarios técnicos administrativos y auxiliares administrativos»; aquéllos constituyen una categoría de funcionarios que la ley de Funcionarios Civiles corrige; éstos siguen en la misma consideración. Así el artículo 23 de la ley de Funcionarios Civiles nos dice que «los funcionarios del Cuerpo Auxiliar se dedicarán a trabajos de taquigrafía, mecanografía, despacho de correspondencia y otros similares». Si damos por sentado que la coetilla del legislador («y otras similares») tiene la intención de no hacer *númerus clausus*, pero que no desvirtúa la catalogación de tareas que el artículo cita, tendremos que lo burocráti-

co viene a consistir precisa y fundamentalmente en manejo de máquinas. Entonces, ¿qué ocurre?; ¿qué hacen nuestros auxiliares hoy? Simplemente diremos que en la mayoría de los casos sólo conocen y manejan máquinas de escribir y de cálculo sencillísimo. Si nos atenemos a que es necesaria una mayor mecanización tendremos que a la vez están ocurriendo dos cosas: *a)* que la estructura de la organización administrativa actual hay que revisarla ampliamente para introducir la mecanización adecuada en unidades administrativas que tomen el carácter, orientación y dimensión suficiente para ello, como ya hemos apuntado en otro lugar, y *b)* que la mecanización lleva implícita una grande y previa o conjunta tarea de racionalización y normalización que hagan posible que las tareas burocráticas se mecanicen suficientemente en aras de la mayor eficacia, economía y celeridad y no hay por qué darle al funcionario un aspecto de autómatas, sino hacer posible que maneje aparatos automáticos.

Si la taquigrafía, la copiación, el cálculo, etc., son susceptibles de los tratamientos modernos, ¿por qué subemplear a los funcionarios y permitirse el lujo de sustituir ingenios mecánicos por hombres? Ni es rentable ni (lo que es peor) humano.

Por último, es interesante indicar la serie de condicionamientos e influjos que la mecanización opera en los hombres que la utilizan. En este caso el funcionario. En cualquier caso, «lo mecánico» está llamado a ser instrumento de ejercicio de la actividad humana, nunca suplantación de ésta, como antes decía, en el sentido de que la voluntad del hombre, la exigencia de su última decisión, la alternativa de elección, corresponderá siempre al hombre. De todas formas, la máquina sirve a quien la utiliza, nunca la reversión de los términos, pero para ello el hombre ha de asimilar, entender, comprender el hecho mecánico y servirse de él plenamente. Como cuestiones que este punto plantea señalaremos: la especialización técnica del funcionario para la mecanización; su adecuación mental y funcional; el cansancio «de la» máquina; el coste social y humano de la mecanización.

## II. El problema de la organización periférica y la mecanización de la administración de la educación. La provincia como perspectiva

### 1. LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN. LA PROVINCIA COMO PERSPECTIVA

Cada interés social que constituye fin para el Estado aporta unas características especiales a la Administración y los organismos que le son propios. Este es el caso de la educación, en donde lo específico se mezcla con la relevancia social del interés educativo para dar tintes especiales.

#### 1.1 *Una cuestión previa: administración y docencia*

Las ciencias y técnicas de la Administración moderna están aún en sus álbeos de aplicación entre nosotros, y algunos de sus contenidos propios y específicos no se encuentran más que en terreno puramente doctrinal. Si en lo que podemos denominar su «parte general» la hemos visto aún demasiado vinculada a modos jurídicos, en su «parte especial» aparece demasiado prendida a las notas propias del interés que configura cada rama en particular. Así, tenemos que en la administración de la educación predominan los aspectos docentes y académicos sobre los criterios generales de administración. Es tradicional la subordinación y minusvaloración de los contenidos «administrativos» sobre los de enseñanza. Aún subsiste la idea de que quien dirige un servicio en virtud de técnicas determinadas y especiales (quizá por la supervaloración de lo especial) deviene rector de sus «servicios generales administrativos» como cuestión de normal subordinación. Por alguna de estas dos razones: a) Por confusión entre el concepto de administración de enseñanza como definición de impartir la enseñanza. b) Por confusión entre lo docente y académico, dándole a este último aspecto una misión de organización total que necesitaba englobar y subordinar los aspectos administrativos que son considerados como mera y peyorativamente burocráticos.

En ambos casos lo que está presente es la falta de madurez de lo «administrativo general», su poca consistencia y peso específico.

Hace falta en primer lugar resaltar el hecho de la «independencia» y unidad de lo que venimos llamando «administración general»; pensarla y estimarla como posibilidad distinta y útil dentro de una



consideración de la Administración que dé criterios unitarios a la estructura de cada uno y todos los organismos, dejándoles a su vez la suficiente elasticidad para poder actuar con soltura y adaptarse a la especialidad del objetivo en cada caso.

## 1.2 *La extensión del interés a administrar*

A la hora de determinar los colectivos propios de este campo tenemos que fijar la idea de su enorme amplitud, que se resiste a la idea de unidades administrativas pequeñas. Según los criterios que en otro lugar hemos adoptado, podremos distinguir:

a) Público en sentido genérico, para este sector, es toda la nación. La extensión de la educación se piensa y planifica en nuestros días para toda la población de un país, y así surgen tantos niveles —primario, secundario— y —superior— en nuestro caso, clases —general, especial, técnica, profesional, etc.—, o tipos —de adultos, de subnormales, etc.—. A todos los ciudadanos, de alguna manera, llega ya sea el interés al menos o la necesidad de la educación. A todos pretende al menos involucrarlos la sociedad misma en el objetivo plural de lo educativo.

b) «Su» público, según la nomenclatura que señalábamos, está formado por extensos colectivos, ya sean de padres, de instituciones y sociedades de fomento o interés por la enseñanza.

c) Sus interesados, la inmensidad del alumnado y de los centros e instituciones de enseñanza, incluso sus nutridos cuerpos docentes.

Siendo así y puesto que fijábamos las características estructurales y orgánicas más convenientes para la Administración en función de los colectivos de referencia, debemos pensar en la necesidad de una organización de amplias y mecanizadas unidades administrativas, sobre todo si nos fijamos en la repetición de datos que en esta administración se dan hacia sus colectivos y la uniformidad de la respuesta de éstos en virtud de su gran homogeneidad.

## 2. EDUCACIÓN, PLANIFICACIÓN Y MECANIZACIÓN

No es necesario resaltar aquí la necesidad, la imprescindibilidad que lo educativo y cultural tiene para el desarrollo económico. Lo que sí procede es considerar como ineludible la propia planificación de la educación, de manera que pueda llegar a todos en la medida y condiciones adecuadas, para lo cual habrá que agilizar sus canales de gestión, precisar sus orientaciones y disponer la estructura admi-

nistrativa de la educación y la cultura de manera que la intervención que provoque el Estado por la planificación encuentre en los diversos organismos la apoyatura de sus criterios ordenadores y la eficacia de su activación.

### *2.1 La agrupación de fenómenos en la administración de la educación y la mecanización*

Demos por suficientemente expresado que la estructura orgánico-administrativa debe estar en función de dos variables: colectivo e interés de referencia. En educación (y cultura) hemos visto que sus colectivos presentan siempre una enorme amplitud y, en la mayoría de los casos, estimable homogeneidad. Entonces resulta que la mecanización es indispensable para la mejor atención de la multitud de fenómenos similares que provoca.

La cuestión está en establecer una agrupación racional en vista y razón de los órganos de la estructura total de la administración educativa, que haga posible su tratamiento por los procedimientos modernos de recogida, ordenación, clasificación, utilización, etc., de datos masivos.

La visión actual del panorama de la administración educativa nos dice que su montaje estructural no responde a orientaciones racionalmente pensadas, sino que es una pura situación de hecho provocada por causas históricas y ocasionales: a la creación de cada centro seguía la de su aparato administrativo anejo. Ha sido primero, pues, la consideración de la necesidad sentida de educación que el crear la estructura adecuada al colectivo e interés para que éste nos dijera cuándo y dónde era posible o conveniente establecer centros docentes o unidades administrativas.

Así observamos por doquier la multiplicidad de centros docentes con una autonomía falsa o por negación (por negación de un centro de referencia siquiera a la escala provincial en que se sitúan); una proliferación anárquica cuyo sentido de coordinación ha querido buscarse luego en consejos o juntas inoperantes o que no suplen en todo caso la necesidad de unidad y normalización (que no uniformidad) administrativa. El actual régimen de «pluriconcilio» no facilita, sino que entorpece la planificación y racionalización administrativa, porque el plan (todo plan) presupone unidad de mando y también unidad de actuación.

La urgente unificación de criterios en orden a la aplicación de técnicas de administración y métodos modernos, ha de buscarse en la agrupación de los datos que constituyen los fenómenos administra-

tivos del proceso educativo. La dificultad estriba en situar los colectivos a considerar en vista de una determinada estructura administrativa. Veamos los criterios posibles.

2.1.1 *Por niveles educativos.*—Es decir, por los colectivos que forma cada escalón del actual sistema educativo. Esto puede parecer lógico, pero depende de la esfera a que se aplique. Si nos fijamos en el plano nacional, parece razonable y natural que el deslinde de la administración educativa se haga en alguna medida por la especial consideración de cada nivel; éste deviene en sector común, de ahí su validez. Pero periféricamente, ninguna extensión territorial demuestra dar suficiente contenido a la administración de cada nivel como para justificar el montaje de unidades de administración propias e independientes dotadas de medios y técnicas modernos. Además, desde el plano de la Administración central hacia abajo vemos que la acción de aquélla tiene y aporta objetivos, necesidades, servicios comunes a todos los niveles educativos. Así el programa del Principio de Igualdad de Oportunidades representa las mismas características y necesidades sustancialmente para todos los sectores; no tiene sentido, pues, que junto a la Delegación de Protección Escolar nos encontremos en la provincia que la misma Comisaría General de P. E. (hoy Dirección General de Promoción Estudiantil) vierta fondos y subvenga atenciones por otros conductos que son motivo de dispersión de esfuerzos, solapamientos en su aplicación y falta de control (piénsese en fondos para permanencias a través de las Inspecciones Provinciales de Enseñanza Primaria; ayudas para comedor por las Delegaciones Administrativas, etc.); máxime si consideramos que las Delegaciones Provinciales de Protección Escolar solamente en una provincia radica en la Delegación Administrativa y que éstas en algunos casos no tienen la Secretaría de aquel organismo.

Este criterio, además de ser puramente histórico, no está aplicado en su total consecuencia (las Inspecciones Provinciales de Enseñanza Primaria no tienen referencia superior en el marco provincial de la educación, ni cuidan, como es lógico por otra parte, de todo lo concerniente a la administración del nivel que inspeccionan). Tampoco este sistema comporta garantías de control, acción común, unidad administrativa, cálculo de costes y reducción de los mismos, etcétera.

Razón de más: la dimensión actual de la política educacional requiere que se vuelque, en las unidades territoriales, con afán de

totalizar la atención del problema y adecuar así una administración coherente, moderna y eficaz a costa de conservadurismos estériles.

2.1.2 *Por sectores administrativos.*—El criterio que proponemos no puede ser otro que el de poner en relación estructura y colectivos provinciales. En primer lugar sabemos que el colectivo de base en educación es toda la provincia en la actual organización territorial, por lo que la estructura orgánica ha de ser única y la misma para toda ella, según contempla el decreto 2764/1967. La estructuración interna de esta unidad ha de venir a decidirse por los colectivos homogéneos y similares en todos los niveles educativos que provoca la administración de la educación: así alumnos, centros de enseñanza, profesorado, entidades municipales, colaboración y estímulo hacia la sociedad (subvenciones, ayudas, Patronatos, etc.). Todos ellos tienen suficiente entidad y los fenómenos que producen (matriculaciones, estudios comarcales, de concentraciones escolares, «becas» por niveles, etc.) están formados por la extensa repetición y plurivalencia de unos mismos datos que hacen innegable su racionalización y mecanización, lo cual no sería muy posible, ni económico, realizarlo seccionada y separadamente.

2.1.3 *Problemas de coordinación y control.*—Una estructura así pensada ha de ser dotada de los correspondientes resortes de coordinación y control. Estimo que hacia la escala central de la Administración, ésta se conseguirá dotando al coordinador de la Administración provincial del Departamento, delegado provincial, de la suficiente consideración como para que sea el único responsable ante las autoridades centrales y dejando su control o fiscalizándosele por una inspección administrativa central y general.

Hacia dentro de la propia provincia, la estructura es impensable como totalmente autónoma. La coordinación aquí hay que establecerla primeramente en relación con los demás intereses de la provincia, de manera que el organismo coordinador y de «control» a situar, en nada se parezca a las actuales Juntas y Comisiones de carácter mediatizador y puramente educativo y cultural, sino con participación de las representaciones políticas y autoridades que velan por los intereses generales en la provincia. Con los aspectos docentes, por la constitución de las Juntas puramente consultivas (revalorizando este aspecto de la administración por contraste en los ejecutivos y los de fiscalización) que no incidan en las cuestiones administrativas. Consultivas por la especialidad de los aspectos sobre que aconsejen o propongan.

## 2.2 Centralización y descentralización

Son aspectos que se suelen confundir con los de concentración y desconcentración y que deben distinguirse. La estructura que he propuesto supone la concentración de actuaciones y tareas en vista del tratamiento uniforme, y por descentralización de funciones, de los fenómenos comunes a la educación en la provincia, en vista de su mecanización y modernización administrativa. Concentración a la vez que descentralización.

Se da hoy, por ejemplo en el caso de los concursos de traslados del Magisterio, que las Delegaciones administrativas han de manipular multitud de datos que hacen que los cálculos de puntuación se lleven por complicadas sumas de décimas, centésimas y milésimas, cuando un computador en la sufrida Sección de Provisión de Escuelas dejaría los servicios y méritos alegados por los participantes como únicos a aportar y acreditar por la Delegación provincial.

Los partes de alteraciones y control de servicios de los maestros y de su vida administrativa en vista de los trienios, nóminas, etc., comportan un manejo difícil, manual y precario de datos y más datos, fichas y más fichas que se repiten en las Delegaciones y en las Secciones centrales.

Los documentos contables y de pagos muestran la anarquía de tener distinto curso y carácter, según del órgano central de que provienen o al que se dirigen. La nueva estructura presupuestaria de la orden ministerial (Hacienda) de 1 de abril de 1967 simplificará lo suficiente, y la nueva organización provincial en nuestro Departamento deberá actuar en el mismo sentido.

El régimen del alumnado presenta las mismas características.

2.2.1 *La descentralización por concentración de atribuciones.*— Por todo ello, concentración de atribuciones en la escala provincial, pero con tratamiento mecanizado del cúmulo y masa de datos que comportará cada sector. Y descentralización, pero de modo que los procesos normalizados y mecanizados no exijan que los servicios centrales hayan de tener copia de todos los datos que maneja la organización administrativa provincial (según hoy ocurre), sino que ésta adquiera tal simplificación y claridad que la Inspección Central y General, y los servicios pertinentes puedan tener clara noción del comportamiento y funcionamiento sin necesidad de esas torpes repeticiones.

2.2.2 *Provincia y distrito como centros de referencia.*— De esta forma nos quedaría la estructura territorial de la administración de la educación con dos únicas y básicas referencias: la provincia,

según hemos visto, y el distrito por las específicas características que presenta.

Tal configuración ha sido finalmente consagrada al regularse las Delegaciones provinciales del Departamento por el decreto 2538/1968, de 25 de septiembre, que por otra parte es básico en la distinción de lo docente con los demás aspectos de la administración de la educación. En él se señala que, «sin perjuicio de la jerarquía y atribuciones de las autoridades académicas, la dirección, coordinación, programación y ejecución de la actividad administrativa de todos los Centros y dependencias del Departamento en la provincia, a excepción de las Universidades, se realizará por la Delegación Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia», repitiéndose la misma prescripción en la orden ministerial de 24 de febrero de 1969, que desarrolla el decreto antes citado, y extendiendo la excepción del campo de actividad de las Delegaciones a los Institutos Politécnicos.