



NOTAS

LA PRETENDIDA INEFICACIA ADMINISTRATIVA: ALGUNAS MATIZACIONES SOBRE LA MATERIA

35.06.01

Por **CARLOS POL TORRELLA**

De forma regular, aparecen en los periódicos nacionales quejas referentes a la lentitud de los trámites que se llevan a cabo en las oficinas de la Administración pública, y que evidencian el malestar y disgusto de los particulares, que se ven obligados a comparecer ante los centros oficiales, por los retrasos que se imponen en obtener documentos y realizar gestiones. Malestar y disgusto mayores en cuanto que es un hecho consagrado al crecimiento del intervencionismo estatal en la esfera privada, y por tanto, cada día resulta más problemático eludir el contacto con la organización administrativa en alguno de sus grados.

El empresario moderno que, al hallarse inmerso en un medio fuertemente competitivo le obliga a una gran tensión diaria, debe

de agilizar al máximo sus propios mecanismos de organización interna, al entrar en contacto con la esfera de la Administración pública tiene que ajustar su actividad a una serie de normas, escritas o no, donde se ve frenado por la proliferación de trámites y el retraso en la obtención de aquellos medios que le son necesarios para evitar la sanción administrativa o el quebranto económico.

Concediendo que, frecuentemente, aquellas quejas vienen motivadas por la ignorancia de las normas procedimentales, y que la multiplicación de trámites haga creer a los particulares que los plazos señalados por la ley son desbordados o ignorados, en vez de interpretar las medidas cautelares como garantía para los propios particulares, no obstante, creemos que en ciertas ocasiones la Administración extrema su rigor formalista, a pesar de las disposiciones de la ley de Procedimiento administrativo en el sentido en que recomiendan el abandono de los trámites innecesarios, y se convierten las garantías de procedimiento en auténticos ritos de oculta significación para los neófitos.

Cabría aceptar el hecho de que, efectivamente, en ocasiones la actividad de los órganos gestores se halla tan apegada a determinadas circunstancias, que su roce con los particulares engendra críticas, y fomenta la opinión ya tradicional de que la Administración sólo sirve para entorpecer la libre marcha de los negocios privados. Esto es, se exhiben argumentos de rancia estirpe liberal, y no es raro hallar empresarios que manifiesten actualmente tal opinión. ¿Es ello justo? ¿Al criticar a la Administración se refleja un hecho incontrovertible, o, por el contrario, no se hace más que simplificar rudamente el problema, cuando en realidad es mucho más complejo?

Formulemos, pues, una pregunta como punto de partida: ¿Cuál es el aparente desfase de la Administración pública con la privada, cuáles las causas más evidentes de la lentitud en los trámites?

Por nuestra parte nos inclinamos a aceptar «prima facie» las siguientes, sin pretensión de agotar las posibilidades:

a) Rigidez en las líneas de comunicación superior-subordinado.

- b) Pervivencia de trámites innecesarios, culto al papel escrito.
- c) Escasa o nula concentración de los centros administrativos.
- d) Baja moral de trabajo.

Pasemos a examinar brevemente algunas de sus respectivas características:

- a) Rigidez en las líneas de comunicación.

Una de las posibles causas del retraso en el despacho de asuntos parece deberse a la necesidad de que cada subordinado u órgano inferior se sujete a determinados formulismos en sus relaciones con el superior inmediato o con los centros directivos. La accesibilidad del director del centro, dependencia o servicio, dado el impresionante incremento del volumen de trabajo que debe de despachar y prestar personal atención, y su naturaleza a veces heterogénea, se convierte, en muchos organismos, en una empresa ardua. Recordemos, a propósito de lo dicho, la inefable ceremonia de «pasar a la firma», que si en los escalones más elevados de la organización se sublima por su significado político, en los más bajos se convierte únicamente en un retraso de la actuación de lo dicho.

La misma organización interna de los centros reparte entre los diversos niveles de jefatura, y con carácter eliminador, las diversas competencias sobre el despacho y resolución de asuntos, de lo que resulta que aquellas jefaturas, lentamente devienen en estancas, y cada una retiene ciertas competencias con exclusión de las demás, agudizándose, no una especialización por razón de los asuntos, sino una fragmentación reducida, en algunos casos, a lo puramente anecdótico. Cabría imaginarse tal situación, especialmente en órganos de gran envergadura, como reinos de taifas administrativos, celosos de sus competencias. La misma jefatura superior se autoespecializa, dejando a las inferiores determinadas competencias residuales, o bien, por el contrario, repartiendo dichas competencias y quedándose, para sí, con las residuales. Resultado de todo ello es el fenómeno tan conocido del negociado que no puede atender los asuntos el día de ausencia de su jefe, y todos los demás, por especialización y por ignorancia cons-

ciente de la competencia ajena, se niegan a solucionar o despachar asuntos que quedan pendientes hasta el feliz regreso del jefe ausente. Lo mismo sucede cuando el ausente es el jefe superior, en cuyo caso el servicio sigue funcionando sobre el plan de rutina, quedando paralizadas todas las actividades que impliquen adopción de resoluciones, firma, etc.

No obstante, la orden de la Presidencia del Gobierno de 31 de diciembre de 1958, dispuso que se confirieran a los jefes de sección las facultades para firmar una serie de actos trámite que antes eran competencia exclusiva del subsecretario o directores generales, y en materia objeto de su propio servicio. Tal autorización no ha sido recogida, en general, a niveles inferiores, de modo que las jefaturas de negociado descargarán al superior de ciertas ceremonias de trámite, y tampoco se ha hecho nada por remediar la especialización exclusivista de los niveles de trámite. Sólo en aquellos organismos en que el crecimiento del trabajo y la ineludible necesidad de despachar al día determinados asuntos ha impuesto la urgencia de agilizar los trámites, se ha llegado a soluciones empíricas en tal sentido.

Por otra parte, en los organismos en que los cargos de jefatura se hallan fuertemente estratificados (así, cuando los respectivos jefes proceden de diversos cuerpos), se efectúan todo tipo de gestiones de orden interno mediante remisión por vía de oficio, lo que no hace más que recargar al personal auxiliar con trabajo suplementario, elevando, incluso, las medidas de seguridad al rango de finalidades. Ello entorpece la propia labor de los superiores, quienes concluyen por delegar informalmente en alguno de los subordinados para el despacho y recepción de tales trámites. Es decir, que a fuerza de pretender una efectiva constancia de todo documento o gestión que implique a varias jefaturas, éstas terminan por no enterarse más que de aquellos asuntos que por su especial gravedad o relevancia impiden a terceros resolverlos. Ello tiende a crear «camarillas» oficiosas en torno a las jefaturas, integradas por los hombres de confianza de aquéllas, quienes tienen la ventaja de saber tanto o más que el propio jefe, quien, a su vez, halla así un medio cómodo de descargarse de trabajo. Tampoco hay que olvidar que en toda garantía de procedimiento late la desconfianza hacia posibles desvíos de los

órganos gestores, y esta desconfianza se transmite a sus mutuas relaciones, lo cual no hace más que alimentar, en ocasiones, los recelos y la suspicacia.

Cabe, por tanto, preguntarse si lo deseable no sería evitar la fragmentación de competencias, estrechar las líneas de comunicación superior-subordinados, y al mismo tiempo efectuar un reparto más racional del trabajo, basado no en las competencias atribuidas, sino en la efectiva capacidad de absorción de asuntos de cada jefatura, evitando la multiplicación de controles, unificando las gestiones y, en resumen, suprimir las prácticas viciosas de inútil jerarquización.

b) Pervivencia de trámites innecesarios, culto al papel escrito.

Uno de los ataques más frecuentes que suelen hacerse a la burocracia, es el de ser una infatigable devoradora y archivera de papel. Por desgracia, ello es bien cierto en cuanto que, por aquella necesidad de legalidad que informa toda su actuación, se ve compulsada a poner por escrito, «documentar», todas sus manifestaciones de voluntad, tanto para salvaguardar los derechos de los particulares en sus futuras acciones contra acuerdos de la Administración, cuanto para servir a ésta de medio de defensa y justificación.

No obstante, amparándose bajo esta necesidad consagrada por la norma, perviven un sinnúmero de prácticas tradicionales que no cuentan con más apoyo que la costumbre, cuya presencia sólo es motivo de trámites enojosos e inútiles, que no sólo obstaculizan el desarrollo de la organización, sino que inciden en los intereses de los particulares, en cuanto afectados por aquel culto al «siempre se ha hecho así». No es raro descubrir resistencias pasivas ante las reformas de procedimientos y técnicas de trabajo. Así, no extraña descubrir todavía sistemas arcaicos de registro de documentos, de archivo, contabilidad y organización de las oficinas. Así, también, perviven las solemnes fórmulas de tratamiento y los ampulosos escritos plagados de gerundios, respetuosas abreviaturas y piadosos deseos, y que la LPA y la orden de la Presidencia de 31-XII-1958 o rechazan, o aconsejan soslayar, o no exigen como requisito de forma.

Así, subsiste la multiplicación de escritos, copias, oficios de remisión y acuse de recibo, etc., como una competición entre las

oficinas, y que hace sospechar que o carecen de actividades más sustanciales, o éstas quedan relegadas a segundo término. Así, en algunas ocasiones, se soslaya la normalización de impresos y la racionalización de los procedimientos de producción de los trabajos competitivos, cuando ello vino dispuesto en 1958, por la propia LPA en su artículo tercero.

En un reciente cálculo sobre la circulación de documentos entre una dependencia y sus servicios, llegamos a la conclusión de que, por término medio, la transmisión de un documento, acompañada con todas las ceremonias usuales, comportaba 39 operaciones, excluyendo las actividades inútiles, y todas ellas concentradas en requisitos de acuse de recibo, remisión, archivo, registros de entrada y salida, diligencias, etc. Y todo ello, sin llegar a lo que se pretendía en origen, esto es, que las jefaturas subordinadas se enteraran del calendario de vacaciones estivales.

Como puede verse, se llega a la culminación del culto al papel. Una sola circular moviliza a varias oficinas, sólo para su traslado, y produce la aparición de un sinfín de documentos sin contenido. ¿Es de extrañar que el despacho de los asuntos realmente urgentes sufra retrasos?

Afortunadamente, una nueva mentalidad, antiformalista, dinámica, deseosa de eficiencia, va abriéndose paso.

c) Escasa o nula concentración de centros administrativos.

En la capital de la nación, no es infrecuente observar que un mismo departamento tiene varios de sus organismos desperdigados por el casco urbano, debido a la insuficiencia del inmueble matriz para contenerlos a todos. A escala provincial ocurre el mismo fenómeno, desde luego con las delegaciones provinciales de los diversos ministerios, y, dentro de ellas, existen numerosos casos de que sus servicios se hallan desconcentrados con respecto al centro directivo, ya sea también por insuficiencia de espacio en éste o por aparición posterior.

Hemos observado que ello viene también levantando quejas del público que acude a las oficinas administrativas, ya que no es infrecuente que se precise de la concurrencia de más de un organismo para la satisfacción de una pretensión, obtención de una licencia, etc. La separación de los organismos produce, in-

evitablemente, retrasos, molestias de desplazamiento, pérdida de tiempo e incluso jornales, etc.

En capitales de provincia de reducida extensión, ello no creará problemas, pero dado el índice de expansión de bastantes ciudades españolas, con el aumento de distancias entre el centro y la periferia, el problema de los desplazamientos representa hoy una seria dificultad. Sabemos de intentos, en algunos departamentos, de unificar edificios en dichas capitales, intentos que no han llegado a cristalizar. Mantener tal situación, ¿es rentable?

1.º Si se trata de locales antiguos, las rentas son bajas y totalmente desfasadas de la realidad. Los organismos no ven con simpatía su abandono, ya que la diferencia de rentas antiguas a actuales es tan grande que rebasa en ocasiones las posibilidades presupuestarias. Ello ha engendrado, a su vez, el deterioro progresivo de los inmuebles, ya que los propietarios, gravados por tal servidumbre, se niegan a todo tipo de reformas, excepto las preceptivas. Ello va inhabilitando a los locales referidos para el cómodo desarrollo de las actividades. La escasez de espacio, la falta de elementos de moderno confort, la impropiedad del local para la recepción de público, salta a la vista en muchos casos. Por otra parte, las revisiones de arrendamientos no alcanzan las cifras que los propietarios obtendrían en caso de disponer libremente de sus inmuebles. Lo notable es que las consecuencias del estado semirruinoso las recibe tanto el funcionario, que debe trabajar en lugares inadecuados, como el público, que debe padecer toda suerte de incomodidades por la misma razón.

2.º Por el contrario, cuando algunos organismos se han instalado en edificios adecuados, previstos por el montaje de oficinas, de moderna construcción, las elevadas rentas que se deben satisfacer obligan a una reducción del espacio a ocupar, con lo que, si se gana en confort, se pierde en operatividad, por lo que, irónicamente, el problema queda como antes. En cuanto a la posibilidad de construir edificios propios, algunos departamentos han acometido la tarea, si bien las dificultades presupuestarias hacen que sea un lento proceso del que no se ve el fin. Además, con ello no se palia el problema de separación de los organismos, y aún se acrecienta, al hallarse los nuevos edificios en zonas de expansión urbana, notablemente alejadas del centro urbano.

Por todo ello, por razones que benefician tanto a los organismos como a los particulares, cabría pensar en la solución de reagrupar todos los organismos públicos de cada capital en un único complejo arquitectónico, que si bien exigiría una fuerte inversión, a la larga redundaría en beneficio público y privado. Con ello, se abreviarían grandemente los tiempos y recorridos, facilitando a los particulares realizar sus gestiones en un mismo lugar, y por otra parte, los organismos se beneficiarían de una serie de adelantos que, considerados individualmente, son hoy impensables: así, disponer de un centro de proceso de datos, instalaciones de energía propias, servicio de correos unificado, télex, aparcamientos, etc. El ejemplo de los ministerios reunidos en Madrid, en la zona superior del paseo de la Castellana, debería ser motivo de reflexión.

d) Baja moral de trabajo.

Los enemigos de la Administración intervencionista suelen afirmar, para apoyar sus tesis, que el funcionario trabaja poco y mal. Igual argumento utilizan los que se lamentan de la marcha de las oficinas públicas. Lo que en tal consideración quepa de exageración o veracidad, creemos que debe examinarse atentamente, pues el funcionario es, en definitiva, el ejecutor de los actos, el vehículo por el que la Administración muestra su actividad al exterior, y, en definitiva, su espejo.

El funcionario público se ha visto, desde hace mucho tiempo atrás, sometido a dos tipos contrapuestos de presiones, que tienden a desenfocar su posición con respecto a los particulares y con respecto a la organización. De una parte, existe un temor reverencial por parte de los particulares, quienes ven en él la personificación de entes abstractos. Este temor, justo es admitirlo, viene ocasionado de cierta mentalidad arraigada en algunos funcionarios, en cuanto que el particular se suele hallar en muchos casos en la ignorancia de las fórmulas sacralizadas de la actuación administrativa, o bien desconoce los recovecos legales que complementan o varían el sentido de normas que conoce. En tal tipo de relación, el funcionario se ve tratado como un ser todopoderoso; al mismo tiempo, tiene conciencia de la frecuente impericia de los administrados y, por tanto, se siente inclinado a mostrar

su superioridad, atajando reclamaciones o protestas extemporáneas.

Ahora bien, ¿qué perturbación reporta a la marcha de la organización este doble sentimiento de temor en el particular y de superioridad en el funcionario? Creemos, ante todo, que al desarrollo de la labor del segundo, ya que hace que ésta se convierta en una pugna diaria de dudosa utilidad. Es frecuente el descenso a la controversia personal, y con ello, el desprestigio del funcionario.

Por otra parte, la actitud de uno y otro parece ser que tiene su génesis, sobre todo en países en vías de desarrollo, en la seguridad de que disfruta el funcionario, económica y profesional, y la conciencia de constituir una clase especial y rigurosamente seleccionada. Y creemos que sobre todos los funcionarios gravitan una serie de supuestos que influyen poderosamente en su capacidad de trabajo:

1.º) El sueldo del funcionario es fijo y puede seguir un ritmo creciente hasta cierto punto, donde se estabiliza, siendo difícil su mejora. En esta situación se hallan todos los cuerpos de funcionarios que no desempeñan cargos políticos o de confianza, y que, por tanto, tienen una «vida administrativa», al largo plazo muy estable, pero limitada de ámbito. La sociedad de consumo le exige sacrificios económicos (por abastecimiento) y psicológicos (por privación). El pluriempleo del funcionario es un hecho comprobado. Sobre él actúa el «efecto demostración» con gran fuerza, al compartir su trabajo con compañeros de calificaciones superiores. Por otra parte, dado el aumento del coste de la vida en los últimos años, con una veloz escalada en materia de arrendamientos, alimentación, enseñanza, etc., y la casi total inmovilidad de los sueldos de los funcionarios, cabe empezar a pensar si no se estará operando una auténtica proletarización de los funcionarios, sobre todo de los que carecen de titulación universitaria y, por tanto, ven muy reducidas sus posibilidades de pluriempleo.

2.º) El funcionario es consciente de que la sociedad lo mira como un ser privilegiado, por razón de la seguridad de su cargo y sueldo, sentimiento que desemboca en la envidia, sobre todo cuando las condiciones laborales hacen difícil la vida a los empleados del sector privado. Ello puede cambiar en las sociedades

desarrolladas, y desembocar en cierto desprecio basado en su situación estable y falta de incentivos poderosos para el enriquecimiento. Cunde la opinión de que «los funcionarios no trabajan» al comparar su actividad con la dinámica febril de una sociedad plenamente industrializada. Frase que haría las delicias de Adam Smith.

3.º) La complejidad de las modernas actividades de la Administración exige un mayor grado de división del trabajo. Se requieren medios más sofisticados de producción. Los centros oficiales, atados por el presupuesto, no pueden satisfacer al mismo tiempo todas las necesidades, y las plantillas de personal deben multiplicar sus esfuerzos para tramitar el incremento de trabajo, que siempre sigue una curva ascendente. Ello introduce factores de nerviosismo, irritación y fatiga, que vienen a disminuir la capacidad productiva. En esta instancia es cuando el público se resiente y protesta al recibir directamente las consecuencias de una política presupuestaria anticuada.

4.º) No hay que olvidar los detalles ambientales en que se halla inmerso el centro de actividad. Muchos edificios y oficinas fueron concebidos mucho tiempo atrás, y documentación y personal van hacinándose lentamente en precarios espacios, haciendo inhabitable el local.

5.º) Finalmente, no hay que olvidar aquellos casos en que el trabajo es puramente repetitivo y monótono, creando el tedio y la insatisfacción. El funcionario es de un tipo de formación lo bastante completa como para desear tener mayor libertad y complejidad en sus misiones. La división del trabajo, llevada a sus últimos extremos, produce un lento despego para con los fines de la organización, ya que no le es dado, al miembro de una cadena de producción, comprender el proceso en todas sus fases, comprendiendo la finalidad por la que se producen las anteriores. Por ello se ha podido observar abandonismo y malestar en aquellos centros de producción repetitiva, y es revelador la noticia de que en algunas grandes factorías estadounidenses, los obreros han mejorado la calidad de su trabajo al aumentar sensiblemente la complejidad de cometidos.

En resumen, creemos que estas motivaciones aparecen combinadas en mayor o menor grado en la mayoría de funcionarios,

influyendo en su rendimiento, en su identidad con la organización, en su malestar personal y profesional. Es cierto que también se ha venido sospechando si el bajo rendimiento del funcionario con respecto al empleado privado viene también influido por su situación prácticamente inexpugnable, en cuanto a posibilidad de perder su empleo. El funcionario se sabe protegido por la organización, en tanto cumpla con una serie de deberes fáciles de respetar, y por sus propios compañeros, en tanto respete las normas no escritas de conveniencia en el trabajo: Investigaciones hechas en el campo de la industria han demostrado que la producción en un centro de trabajo sin incentivos económicos especiales con respecto al incremento de productividad, se ajusta tácitamente al nivel de los trabajadores menos productivos o, según en qué casos, al tipo medio que se considera decoroso dentro del grupo de obreros. Sólo la aparición de recompensas diferenciales rompe el acuerdo y se establece competencia, y con ellas, aumento de la producción y de la tensión de las relaciones como factor negativo. La dificultad de aplicar el sistema de incentivos económicos a labores no mensurables podría ser otra explicación para la baja moral de trabajo. En contrapartida, se señala el mayor grado de adhesión y apoyo a la organización pública por parte de sus empleados. ¿Cabría desear que se introdujeran ciertos tipos de recompensas diferenciales, sobre todo en centros de actividad predominantemente repetitiva, en los que el mayor entorpecimiento no viene representado por la complejidad de los asuntos, sino por su misma cantidad?

Con todo lo expuesto hemos deseado sumarnos a las voces más autorizadas que reclaman para la Administración pública un nuevo tratamiento de sus problemas de organización interna. Una frase viene a resumir ese estado de ánimo: «mentalidad empresarial». Con ello se pretende insuflar en el cuerpo de la Administración un enfoque más practicista que leguleyo, desvincularla del culto a la forma por la dinámica de las ideas constructivas puestas en práctica, aunando economía con eficacia, planificación con eficiencia.

Es evidente que la Administración pública del último tercio del siglo xx debe y puede afrontar la magnitud de las empresas

que se ha propuesto, auténtico desafío a su capacidad no de improvisación, sino de innovación.

La controversia dialéctica entre legalidad en su actuación y discrecionalidad creemos que vendrá a fundirse en una síntesis armónica que confiera a los organismos públicos un basamento de reglas que posibiliten su actuación, y un impulso dinámico animado por la idea de la competencia y los fines.