

La desconcentración administrativa y las resistencias que debe vencer 35.072.1

Por FELIX DE LEON

La desconcentración es uno de los objetivos principales de la reforma administrativa. No obstante, los jefes suelen ofrecer una resistencia natural a la desconcentración que, en opinión del autor, debe vencerse por aplicación de la técnica de las "relaciones humanas".

Bajo diversos enfoques y desde diferentes puntos de vista, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración con su acertado objetivo de una reforma de la organización administrativa que responda a las exigencias determinadas por el creciente desarrollo de la vida del país y a las necesidades de un Estado moderno, ofrece temas de meditación que presentan un interés a todas luces evidente. Tal vez, dentro del citado texto legal, revista capital importancia la desconcentración administrativa, no sólo por sí misma, sino también por los problemas que puede plantear en el campo de las relaciones humanas. Estos problemas que puede motivar el traspaso de funciones, encuentran lógica y fácil solución en la fiel aplicación de las técnicas de "relaciones humanas".

Deliberadamente eludimos todo atisbo de enjuiciamiento de la desconcentración de funciones desde un ángulo de interpretación jurídica, ya que resultaría pueril negar que constituye uno de los instrumentos adecuados para que la acción administrativa alcance una mayor celeridad y eficacia.

LA DESCONCENTRACIÓN LLEVA IMPLÍCITA UNA "MEJORA DE MÉTODOS"

No resulta aventurado afirmar que la propia finalidad de esta desconcentración determina, tal vez, una implícita "mejora de métodos", porque se promueve una mayor sencillez en la tramitación de los asuntos y se impulsa igualmente una mayor rapidez en la misma. Y decimos esto porque esos dos resultados positivos vienen a sumarse, con total independencia, a los derivados de la aplicación de las técnicas genuinas de "mejoras de métodos" que formando parte de la O. y M. han de representar una de las bases fundamentales de la reforma administrativa que se pretende llevar a cabo.

REPERCUSIÓN EN EL MANDO

Es evidente, por otra parte, que cualquier desconcentración de funciones—sobre todo si esta tarea se concibe como la determina la Ley de Régimen Jurídico—repercute de manera casi única en el aspecto humano,

y, dentro de la Administración, en la figura del “jefe”, dando a este término la amplitud extensiva a todo el que ejerce función de mando. En su consecuencia, esta repercusión afecta no sólo a su natural vertiente de traspaso de competencias, sino también a un acortamiento de la vía administrativa como fruto del otorgamiento de una potestad de resolución definitiva.

APLICACIÓN PRÁCTICA

Sin duda alguna, la aplicación práctica de la desconcentración de funciones plantea en cierto punto problemas análogos a los que normalmente surgen cuando se implanta un nuevo método de trabajo, aunque en términos estrictos de organización no se produzca tal novedad.

Por lo que se refiere a la Administración pública, todo “jefe”, por elevada que sea su jerarquía, es “mando intermedio”, y como tal, está subordinado a unas Jerarquías superiores a las de su grado, siendo al propio tiempo “jefe” de las inferiores a él (naturalmente, prescindimos, por no hacer al caso que comentamos, de la equiparación en grado con los jefes de otras unidades administrativas de análogo nivel jerárquico). Por lo tanto, este jefe, simultáneamente, recibe, transmite y da órdenes, lo que no obsta para que también, dentro de la esfera de su competencia, tenga facultad resolutoria tan decisiva en algunos casos que puede incluso llegar a poner término a la vía administrativa.

PROBLEMA HUMANO

Es claro, por tanto, que la desconcentración le afecta, como subordinado, por “arriba”, puesto que capta o hereda funciones hoy atribuidas a Organos Superiores; y por “abajo”, como jefe, puesto que debe ceder facultad resolutoria a sus subordinados. Y es justo, en este momento, cuando hace fatalmente su aparición el problema humano.

Al funcionario, como a cualquier individuo—hablamos en términos generales—no le desagrade el acrecentamiento del mando propio, aun con las desventajas que puede acarrear y, en cambio, es reacio a ceder, en beneficio de otros, parcelas del mando que tiene conferido y que en muchos casos viene disfrutando con absoluta plenitud dentro, naturalmente, de la relatividad impuesta por su condición de “jefe intermedio”.

RESISTENCIA A CEDER FACULTADES

Un somero análisis de las razones de esta innata resistencia del funcionario a ceder funciones permite deducir, entre otras, las siguientes motivaciones de tal actitud:

a) *La rutina*

Si bien cree en la oportunidad y en el acierto de que él capte esa función resolutive encomendada al Organó Superior, no mantiene igual criterio por lo que respecta a la cesión de parte de sus atribuciones. Apoya esta posición mental en la experiencia de los largos años con que se viene tramitando el asunto o expediente que se trata de desconcentrar, sin que se haya producido jamás un entorpecimiento. Dirá, incluso, que el público ya está acostumbrado a que sea él quien resuelva este tipo de asuntos y que, por tanto, puede llegar a producirse un desconcierto que anule los efectos beneficiosos que se buscan.

b) *Desconfianza en la capacitación del inferior*

Argüirá que el inferior no está capacitado para resolver, por desconocer, dada su misma experiencia, los diferentes problemas o supuestos que la solución puede llevar consigo. Asimismo esgrimirá que el acuerdo, vista la importancia intrínseca del asunto, compete al nivel de su jerarquía y, en su consecuencia, que con el traspaso de funciones se corre el riesgo de una inexacta resolución, desvalorizando al propio tiempo la importancia del asunto.

c) *Temor a pérdida de emolumentos*

Se adivinará, o se dirá en terreno más confidencial, que el traspaso de la facultad resolutive puede llevar aparejada, en algunos casos, la pérdida o el cercenamiento de retribuciones complementarias (gratificaciones, derechos obvenconales, etc.) anejas a la función que se pretende traspasar.

RESULTANTES

Todas estas razones, y otras varias que no exponemos por sus análogas características, son, en fin, consecuencia de la situación, hábitos y mentalidad del funcionario. Razones que pueden crear en alguno de ellos un auténtico "problema humano" que se traduce en una velada resistencia a aceptar la desconcentración y en ser inconscientemente agente fomentador de un posible clima de escepticismo sobre la eficacia de la misma.

RELACIONES HUMANAS

Como en toda técnica de O. y M., este problema hay que resolverlo también a través de las técnicas de "relaciones humanas", sin olvidar aquella parte de "instrucción de nuevos métodos" que, como antes hemos ex-

puesto, suponen, en cierto aspecto, la puesta en práctica de la desconcentración de funciones.

Estas “relaciones humanas” pueden aplicarlas a las Secretarías Generales Técnicas y han de tener como “puntos claves” para ser asimiladas por los “resistentes” los siguientes:

a) Que la desconcentración supone un robustecimiento de autoridad, toda vez que se capta del Organismo Superior una atribución de funciones de mayor jerarquía que la que se cede a los Organismos inferiores.

b) Es necesario que en la propuesta de desconcentración colabore el jefe de la dependencia administrativa afectada, por las siguientes razones:

- Para utilizar su experiencia.
- Para hacerle responsable del resultado.
- Para evitar la sorpresa del cambio.
- Para darle la oportunidad de que haga suya la idea de cesión.

c) La propuesta de desconcentración debe comenzar tanto en su estudio como en su aplicación, de “arriba a abajo”, no solamente por una elemental razón lógica, sino porque ante el ejemplo del Organismo Superior le costará menos al Organismo inferior desprenderse de algunas de las atribuciones que hasta entonces tenía conferidas.

d) Habilitar la fórmula de compensación económica en aquellos casos en que el traspaso de facultades lleve parejo una pérdida de emolumentos.

e) Hacer notar que, en muchos casos, la desconcentración no es otra cosa que una confirmación legal de una situación que de hecho ya existe, pues es corriente, sobre todo en multitud de asuntos de trámite, que la resolución del jefe se fundamente de manera exclusiva en el informe preceptivo o en la propuesta del Organismo inferior y que su actuación se reduzca a la mera firma.

f) Infundir el convencimiento de que la simplificación y celeridad del trámite administrativo (demostrándolo si es preciso con diagramas de recorrido) exige imperiosamente la desconcentración. De esta forma, se mejorarán las relaciones públicas, lográndose una acentuación en el prestigio del Departamento y, en suma, de los funcionarios que en él presten servicio.

De todo lo expuesto, y sin la pretensión de haber agotado, ni mucho menos, todas las consideraciones que el tema sugiere, se deduce abiertamente que la desconcentración de funciones tiene en su aplicación práctica unos aspectos que entran de lleno en las “relaciones humanas”. Esta circunstancia puede servir de piedra de toque para constatar la eficacia de las mismas en la Administración pública, revalidando así las “relaciones humanas”, la eficacia que reiteradamente han demostrado en las Empresas privadas.