

NOTAS PARA MEJORAS ADMINISTRATIVAS

35.085.2

Por AGUSTIN DE ROBLEDO MOLINA.

Sería difícil enunciar unas bases de reforma más concisas y más sustanciosas que las hechas en este trabajo. También se plantean algunas cuestiones conexas con la reforma, y, en cuanto a organización, se describe el sistema "staff and line", del que el autor se manifiesta decidido partidario.

La reforma administrativa, en cuanto intenta superar una situación anterior desajustada, ha de imponerse. Pero por convicción.

Ante todo, es preciso una reforma de mentalidad y de conciencia.

LAS RELACIONES HUMANAS

A esto obedecen los cursos de relaciones humanas: sembrar inquietudes, ganar inteligencias para una labor que, o se hace por todos o corre inminente peligro de perderse.

La mejor información que puede darse de estos cursos es el consejo de que se asista a ellos. Su importancia es extraordinaria y existe plena posibilidad de aportar al acervo común las ideas de cada uno. Confrontar criterios y deducir conclusiones.

Partiendo de esta base de preparación mental del funcionario, en dos direcciones fundamentales, las relaciones dentro de la Administración y las relaciones públicas, es preciso sentar unas bases mínimas de partida para la reforma.

BASES PARA LA REFORMA

A) *De orden humano en relación con los funcionarios*

1. Selección previa adecuada que lleve a una formación total del funcionario.

El sistema de oposición, tal y como se practica en la actualidad, es pernicioso. Se juzga de conocimientos teóricos y predominantemente memo-

rísticos cuando la realidad demuestra, como dice González Palomino, que el funcionario debe ser un hombre de despacho, no un “ateneísta”.

Un complemento necesario de la oposición puede ser una escuela formativa, donde se atienda especialmente a la formación humana del funcionario y a su preparación profesional básica.

2. Selección posterior a cargo de la propia Administración, adoptando cualquiera de los sistemas de calificación que rigen en otros países.

3. Supresión de las categorías administrativas. Las categorías, por lo menos actualmente, no están en relación directa con la función que se desempeña. Los ascensos de categoría están únicamente relacionados con el aumento de sueldo, las más de las veces ilusorio. Esto lleva a la “petrificación” del funcionario, falto totalmente de estímulos.

Sin categorías, los cargos estarían servidos por los más aptos en relación con la calificación obtenida.

4. Remuneración justa, no sólo para mantener un mínimo vital, sino en relación con el trabajo efectivo desempeñado en cada puesto.

Así la remuneración del funcionario tendría dos conceptos: a) el sueldo personal, igual para todos (según el Cuerpo de procedencia) en consideración al mínimo vital; b) el complemento por el cargo servido en función de la tarea a realizar y de la responsabilidad aneja al mismo.

Además cabría introducir premios a la antigüedad en la forma que se creyera oportuno.

Al propio tiempo, el sueldo mínimo sería revisable periódicamente en relación con el coste de vida.

B) *De orden orgánico y funcional*

1. *Supresión o refundición de Cuerpos.*—El panorama actual de la Administración en este punto, con sus doscientos Cuerpos, no es muy alentador. La excesiva proliferación de los llamados Cuerpos especiales ha hecho de la especialidad la regla general, y viceversa. Con arreglo a los nuevos métodos administrativos, es inconcebible pensar en un Ministerio, con un Cuerpo general y cinco o seis Cuerpos especiales, máxime cuando éstos, faltos de unidad por su propia especialidad, son implicados en las tareas administrativas directamente, lo que produce una verdadera Babel administrativa.

La labor de la Administración, cuyo fondo es eminentemente jurídico, debe confiarse a dos o tres Cuerpos a lo sumo de sólida formación jurídico-

administrativa, quedando los restantes en las líneas de asesoramiento o fiscalización y nunca en la de ejecución o mando directo.

Estos Cuerpos, o mejor dicho, clases administrativas, serían tres: directivo, ejecutivo y auxiliar, amén del escalón de subalternos.

La clase directiva estaría constituida por funcionarios titulados de formación universitaria.

La clase ejecutiva, por los funcionarios sin título profesional procedentes de los actuales Cuerpos técnicos y por funcionarios de titulación media, bachilleres, peritos, etc.

La clase auxiliar, por funcionarios de comprobada competencia y de eminente preparación práctica, mecanográfica, taquigráfica, etc.

2. *Descentralización de servicios.*—El centralismo provoca incesantemente conflictos de orden personal para el administrado, que necesita de continuos desplazamientos para resolver sus asuntos o de acudir a terceras personas, cuya intervención, muchas veces, encarece, sin fundamento lógico, los servicios públicos.

La descentralización de servicios cumpliría una verdadera necesidad nacional, fortaleciendo la vida administrativa provincial y local.

3. *Desconcentración de funciones.*—Como consecuencia de la excesiva centralización, se ha producido una congestión en la vida pública. El creciente número de asuntos a resolver por la Administración dificulta extraordinariamente su resolución, que, por otra parte, se localiza generalmente en los escalones de alto nivel.

Una prudente delegación de funciones en diversos escalones haría más eficaz la labor del funcionario, descargando de mucho trabajo inútil a los superiores organismos de la Administración.

La creación de las Comisiones delegadas del Gobierno y las demás medidas de desconcentración previstas en la ley de Régimen Jurídico de la Administración obedecen a estas imperiosas necesidades.

4. *Despolitización.*—Es obvio que la Administración depende aquí y en cualquier parte del mundo del Poder político, pero esto debe ocurrir a más alto nivel.

Las Direcciones Generales en muchos países están servidas por funcionarios. En esta categoría culmina la carrera administrativa, consolidándose así la función de gobierno que, en un 90 por 100, es administrativa.

Piénsese en el caso de Francia. Su indudable inestabilidad política es corregida y superada diariamente por su gran prestigio y estabilidad administrativos.

5. *Descripción de tareas.*—Sería deseable la formación en cada Departamento ministerial de un cuaderno o colección de tareas, a base de los puestos efectivos de trabajo. Cada puesto tendría una calificación distinta, teniendo en cuenta la capacidad de trabajo exigible, la competencia del funcionario que lo habría de servir, la responsabilidad del cargo y la remuneración adecuada.

Los puestos serían servidos por aquellos funcionarios que hubiesen alcanzado una puntuación personal equivalente.

C) *De Relaciones Públicas*

1. *Profundo respeto al administrado.*—Es frecuente ver cómo algunos funcionarios consideran incompatibles sus propios intereses con los de los administrados, con evidente perjuicio para la Administración. En este punto sería deseable una mayor responsabilidad efectiva de los funcionarios en sus relaciones con el público.

2. *Rapidez informativa.*—La creación de oficinas de información con una organización moderna y eficaz daría un gran rendimiento a la Administración. El descrédito de los servicios públicos comienza por una mala información.

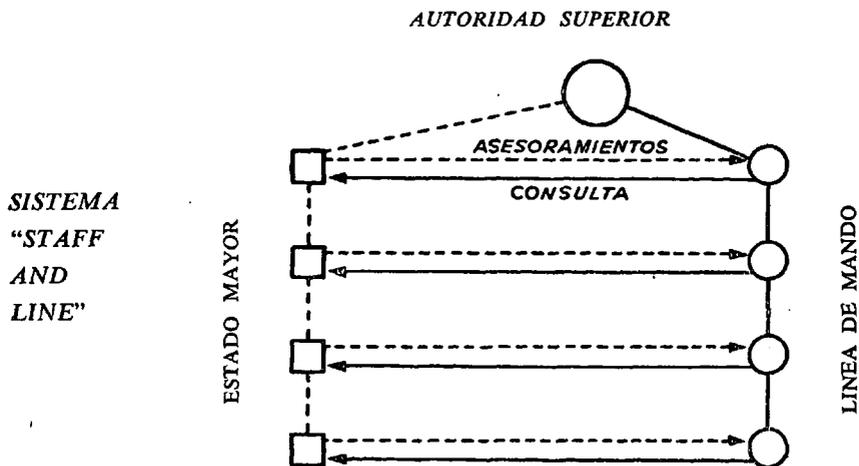
LA VERDADERA REFORMA

Creemos que consiste, a base de las sugerencias anteriores, en el espíritu de querer llevarla a cabo.

Nada conseguiríamos con un nuevo Estatuto si todo quedase igual. Es preciso remozar ideas, aligerar trámites, introducir métodos y respetar, en gran medida, la herencia que recibimos del sistema anterior.

Como decía Disraeli, hay que sentirse conservador ante lo que merece ser conservado y radical ante lo que debe ser eliminado.

La introducción del sistema *staff and line* (línea y estado mayor) sería aconsejable. De esta forma existiría una línea de mando y otra de asesoramiento o estado mayor permanente, que actuaría, no a base de dictámenes escritos, sino de contactos personales con el jefe de línea que hubiese hecho la consulta. La línea de estado mayor tendría su propia organización jerárquica dependiente de la misma autoridad superior que la línea de mando, como se expresa en el gráfico de la página siguiente.



Este sistema tiene en su favor haber sido adoptado por la Administración americana, tanto pública como privada, en los tiempos presentes y desde antiguo por las dos grandes instituciones de la Historia, la Iglesia Católica y el Ejército, habiéndose conseguido en ambos casos eficacia y seguridad.

La línea de asesoramiento estaría servida por personal de Organización y Métodos.

Este asesoramiento se efectuaría en la esfera administrativa de trabajo, descargando así a los funcionarios de línea de una labor que es imposible simultanear con el trabajo administrativo de resolución. La implantación de nuevos métodos, mecanización, ensayo de aparatos, estudio de tiempos, estadísticas, diagramas, etc., sería la verdadera labor del estado mayor, siempre al servicio de la línea jerárquica y con labor de consejo, sin que sus propuestas fuesen obligatorias en ningún caso.

OPOSITORES A LA REFORMA

Una reforma así planteada habría de tener opositores; desde el temporero distinguido que ha obtenido la propiedad del cargo por "prescripción", hasta el hedonista escalafonal, defensores, ambos, a ultranza del *statuo quo*, pasando por el coleccionista de títulos, sin más ambición que acumular méritos documentales para nuevas oposiciones.

Desde los partidarios del dejar hacer, dejar pasar, aplicado a la Admi-

nistración, hasta los que propugnan una reforma administrativa con caracteres de cirugía de urgencia, con verdadero afán iconoclasta.

CONCLUSIÓN

Una reforma administrativa, en suma, por y para los funcionarios y en interés inmediato de los administrados que, recogiendo del sistema anterior la competencia y gran preparación de la mayoría de los servidores del Estado, logre injertar en los servicios las nuevas técnicas puestas ya en práctica en gran parte en la industria privada.

No todo el sistema anterior es reprobable ni tampoco son recomendables a gran escala los nuevos métodos, en cuanto consideran la organización como el 90 por 100 de la Administración. La excesiva mecanización haría del funcionario un autómata, matando el estímulo personal y la iniciativa que deben tener su base en la preparación y en la competencia. Y sinceramente creemos que esto es lo fundamental.

Por ello, siguiendo en este punto al ilustre catedrático don Eduardo García de Enterría, podríamos decir ante el viejo sistema administrativo, como se dijo ante el Código Civil de Napoleón, oponiendo a la turba de improvisadores e iconoclastas, la célebre frase: "Nadie lo toque, sino con mano temblorosa."