

de forma abstracta es función de los informes que les llegan, totalmente vacíos a veces de contenido humano.

5. EL FUNCIONARIO A LA DEFENSIVA: LA DESCONFIANZA.

La Administración es un campo de fuerzas. Cada servicio está sometido a intensas presiones. No es extraño por consiguiente, que el funcionario experimente una sensación de desconfianza ante los centenares de peticiones que le asaltan. Ante estas fuer-

zas, los responsables de la Administración tratan de apoyarse en un reglamento o en un precedente o, en su defecto, de elevar barreras que puedan contener la marea.

Estos ejemplos demuestran claramente que las deformaciones burocráticas se deben con frecuencia a la estructura profunda de la Administración (a su rigidez, a sus dimensiones, etcétera) o bien al mecanismo de su funcionamiento (carácter colectivo de la toma de decisiones, intensidad de las fuerzas que se ejercen sobre el aparato estatal, etc.).—M. J.

SIMPLIFICACION DEL TRABAJO ADMINISTRATIVO

331.87:65.012.3

Domenico Macri ha realizado un completísimo estudio sobre «Metodi e tecniche di lavoro in un Ufficio moderno», publicado en la revista italiana «Organizzazione Scientifica e Técnica Amministrativa», año II, números 7 y 8, 1958. Resumimos seguidamente una de las más interesantes partes del trabajo.

El primer paso en la racionalización de la actividad de la Administración pública consiste en la simplificación del trabajo, lo que supone un método sistemático para identificar y analizar los problemas de trabajo, efectuar mejoras y esbozar nuevas soluciones.

Esta actividad requiere una serie de técnicas, que se denominan, respectivamente, medición del trabajo, análisis de la distribución del trabajo, estudios de los movimientos y consideración de la distribución de las oficinas.

A. MEDICIÓN DEL TRABAJO

Es la medición del trabajo un método utilizado para establecer una re-

lación justa entre el trabajo cumplido y la mano de otra utilizada.

Esta técnica es importante con objeto de programar el empleo del personal y los medios con que se cuenta, confrontar la carga del trabajo con las necesidades del personal, realizar comparaciones entre los servicios que desarrollan actividades paralelas y, por último, determinar un criterio exacto para establecer un programa de incentivos.

1. *Clasificación del trabajo de las oficinas.*—El trabajo desarrollado en cada oficina puede clasificarse en actividad y en operaciones.

La actividad puede ser definida como un sector particular del trabajo comprendido en la función asignada

a cada oficina. Por ejemplo, la oficina del personal puede desarrollar las actividades siguientes: reclutamiento, nombramiento, relaciones con los empleados.

Se define la operación como el trabajo particular que se encamina al cumplimiento de una actividad. Por ejemplo, en las oficinas de personal la actividad de reclutamiento puede subdividirse en las operaciones siguientes: determinación de programas para la selección de personal, provisión publicitaria, etc.

2. *Obstáculos que se oponen a la medición del trabajo:*

- Disposiciones legales o reglamentarias, puesto que en determinadas oficinas, compuestas en base a la organización establecida por normas jurídicas, el personal es remunerado con independencia del trabajo que realiza.
- Exigencias generales de la Administración, cuando para manifestar la importancia de determinadas funciones se remunera a los encargados de asumirlos de modo superior al que efectivamente corresponde.
- Exigencias de la estructura orgánica, de modo que el trabajo prestado por los encargados de organizar no puede medirse en cuanto tal trabajo, sino que es preciso atender, sobre todo, a su significación.
- Centros dedicados a la investigación, cuyo trabajo no puede medirse sobre la base de «standard» prefijados.

3. *Determinación de las unidades de medida de trabajo y de tiempo.*— Las características principales de la unidad apropiada en orden a la medición del trabajo son las siguientes:

- Debe tratarse de trabajos susceptibles de numeración: recursos examinados, cartas escritas, personas recibidas, etc.
- Hay que considerar el trabajo efectivamente realizado y no el resultado práctico obtenido.

La unidad de tiempo debe venir expresada en una terminología fácil y familiar; generalmente la hora, y para operaciones de breve duración, el minuto.

4. *Agrupación y comunicación de los datos.*— Los datos recogidos deben ser transmitidos y elaborados en gráficos y tablas. En materia de comunicación de los datos es necesario observar los siguientes criterios:

- Evitar una doble información.
- Evitar, al analizar los resultados, el uso de fórmulas estadísticas complejas.
- Hacer el sistema lo más simple posible y, si cabe, «standardizado».

5. *Relación entre el volumen de trabajo y las horas de trabajo.*— De los datos obtenidos es posible determinar:

- El número de unidades de trabajo producidas por cada hora de trabajo.
- O bien el número de horas empleadas para cada unidad de trabajo.

Mediante el establecimiento de esta relación es posible juzgar la eficiencia de cada oficina. Este juicio se desprende de la confrontación entre las horas de trabajo gastadas en cada unidad de producción y las que realmente, de acuerdo con el plan trazado, hubiesen sido necesarias.

6. *Conclusiones.*—La técnica de medición del trabajo no sirve para valorar la calidad del trabajo y no siempre pone de relieve la productividad individual de cada empleado

Lo que permite es efectuar comparaciones entre la productividad de las oficinas que realizan funciones análogas, o bien de la misma oficina con referencia a diversos períodos de tiempo. Ofrece la posibilidad, y ésa es su principal ventaja, de reexaminar la organización, simplificar el trabajo, adiestrar el personal y comparar, por último, el total del trabajo administrativo con el número y calidad del personal necesario.

B. ANÁLISIS DE LA DISTRIBUCIÓN DEL TRABAJO

Es aconsejable diseñar un gráfico que sintetice las funciones asignadas a las oficinas que se tomen en consideración para su estudio. Un análisis sistemático del contenido de la distribución del trabajo ofrece la posibilidad de llegar a las siguientes conclusiones:

- Eliminación de las tareas que se revelen innecesarias.
- Reducción del tiempo dedicado a las funciones menos importantes.
- Eliminación de la duplicación y superposición del trabajo.
- Mejor equilibrio del total del trabajo a realizar.
- Agrupación homogénea de las tareas similares.
- Más perfecta utilización de la capacidad personal.

C. ANÁLISIS DEL FLUJO DE TRABAJO

El fin de este análisis es reducir el tiempo y la distancia dentro de un

procedimiento, eliminando, combinando y cambiando la continuidad de las fases en el flujo del trabajo.

El examen de cada una de las fases de la actividad, considerada en el complejo del procedimiento, ayuda a identificar la duplicación de los esfuerzos y a individualizar los casos que presentan, normalmente, mayores dificultades.

Mediante un gráfico adecuado se ofrece una representación consecutiva de todas las fases de un procedimiento, a través de cinco símbolos que indican las operaciones típicas fundamentales: operaciones, ○ ; transporte, ⇒ ; control, □ ; retrasos, D; archivo y depósito ▽

D. ESTUDIO DE LOS MOVIMIENTOS

Posteriormente es preciso examinar la labor de cada empleado para apreciar si su actividad se desarrolla con la menor pérdida de tiempo y con el mínimo desgaste de energía. La técnica para obtener esta valoración consiste en el estudio de los movimientos más racionales en la ejecución de cada tarea individual. Este análisis es factible en las operaciones administrativas. La finalidad última es la de obtener una economía en los movimientos, es decir, en el esfuerzo humano.

E. ANÁLISIS DE LA DISPOSICIÓN DE LAS OFICINAS

La finalidad de tal análisis es: hacer más fácil el flujo de trabajo, reduciendo las distancias entre el personal y el material que aquel debe utilizar; obtener una mejor utilización del espacio, del personal y de los instrumentos de trabajo; mejorar las condiciones en que se desarrolla el trabajo.

F. SIMPLIFICACIÓN DEL TRABAJO

Después de estas fases de análisis y de crítica, el procedimiento de simplificación del trabajo supone la determinación de nuevos métodos; métodos en los que todos los detalles inútiles sean eliminados, así como las actividades que se hayan manifestado incongruentes. Sólo entonces las fases del trabajo pueden alcanzar la normalización. Normalizar equivale a establecer reglas, siendo su tarea, fun-

damentalmente, ordenar las ideas y crear esquemas de terminología y clasificación y determinar para cada materia su principal característica.

Las operaciones de racionalización de la actividad de la Administración Pública suponen un nuevo paso —cuando el trabajo ha sido ya simplificado y normalizado—, la «standardización», es decir, determinar el número de unidades de trabajo que deben realizarse en un tiempo cierto. L. E. V.

LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS EN FRANCIA

352.9(42)

I. ¿QUÉ ES EL PEQUEÑO MUNICIPIO?

Se dice que en Francia hay demasiados pequeños Municipios. ¿Pero qué es el pequeño Municipio? Ningún texto legal lo define, ni existen regímenes legales especiales —con excepción del de la villa de París y del de los Municipios de Alsacia y Lorena— para los grandes Municipios por un lado y para los pequeños por otro.

a) *La población.* — La población es un elemento en el que a menudo se suele pensar para definir al pequeño Municipio. Según el censo de 1954 existen en Francia 2.917 Municipios de más de 2.000 habitantes y 35.083 de menos de esta cifra. Pero, ¿podemos considerar como pequeño Municipio al que tiene menos de 2.000 habitantes? O ¿al que tiene menos de 1.000? Sin

duda, la población, como único elemento, es insuficiente para definir el pequeño Municipio.

b) *La superficie.* — Otro elemento es la superficie, pero debemos considerarlo como más secundario que el anterior. Hay Municipios importantes que tienen un territorio tan reducido que para poder instalar su cementerio tienen que expropiar terrenos de los Municipios colindantes. Y, por el contrario, otros, que se podían calificar de «murientes», que tienen una gran extensión.

c) *Identificación con el Municipio rural.* — Otro sistema para definir el pequeño Municipio podría ser el de su identificación con el Municipio rural. Pero entonces la dificultad surge al definir a los Municipios rurales. Ningún texto hasta ahora los define, y además existen conceptos legales tan

En el número 65 de la *Revue Administrative* se publica un interesante artículo de J. Singer, titulado «El porvenir de los pequeños municipios», en el que se estudia el concepto de los mismos, su situación actual, y los modos de remediar el constante incremento de su elevado número.