



DOCUMENTACION BIBLIOGRAFICA

BIBLIOGRAFIA

1

ORGANIZACION DEL TRABAJO ADMINISTRATIVO

65.012.3 : 35

Bajo el título de «Notions et donnés pratiques sur l'organisation du travail», Louis PERUER presenta los problemas de la organización del trabajo en los ámbitos de la empresa y de la Administración (*Collection des Chemins de fer*. Paris, 1959, página 364).

I. ORGANIZACION DEL TRABAJO

La organización del trabajo es, a la vez, una ciencia y un arte. Ciencia en cuanto que se basa en la observación y medida de los fenómenos que estudia, incluso en la experimentación, y trata de obtener, inductiva y deductivamente, reglas y principios. Arte en cuanto que, sin perjuicio de basarse en resultados experimentales e inspirarse en realidades, se relaciona con técnicas para la consecución de los fines propuestos. Estos fines son reducibles a uno: al aplicar los diversos principios y métodos de la organización del trabajo se pretende obtener una mayor eficacia con un esfuerzo menor.

a) *Precursores*. Al tratar de la organización del trabajo no es posible omitir las aportaciones de Olivier de Serres, notable organizador de los trabajos agrícolas; Amontons, que se distinguió por sus actividades en torno a la medición; Perronet, alentador de las ventajas que ofrecía la división del trabajo; Poncelet, a quien se deben acabados estudios sobre la fatiga del trabajador y su repercusión en el rendimiento; Taylor y Fayol, finalmente, de cuyos sistemas se han deducido, casi con generalidad, los modernos principios de la organización del trabajo.

b) *Principios de la organización del trabajo*.

— *Principio de concentración*, que asegura la convergencia de esfuerzos de todos los órganos y medios que posee el organizador para el cumplimiento de sus fines. Exige, para su virtualidad, la unidad de mando.

- *Principio de división*, que tiende a lograr, en mayor o menor medida, según las circunstancias, la especialización de los órganos de la empresa o administración, con el fin de mejorar la calidad de los resultados y obtener el rendimiento óptimo—que no es necesariamente el máximo—de los medios con que se cuenta.
- *Principio de vinculación*, para hacer coherente la organización interior y para facilitar las relaciones que se deben establecer entre los diversos órganos.
- *Principio de armonía y economía*, para adaptar los medios a los fines, a la vista de la calidad, cantidad y plazo.
- *Principio de autoridad*, que fija los límites de atribuciones y responsabilidades.
- *Principio de responsabilidad*, corolario del precedente.
- *Principio de orden y de selección*, tanto en las ideas—para precisar el fin que se debe conseguir—como en las cosas—exigencia que implica la necesidad de dar a cada cual, y a cada cosa, el puesto correspondiente.

II. ORGANIZACION DEL TRABAJO EN LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

Los servicios administrativos de toda empresa exigen una racional organización que no puede lograrse sin tener en cuenta los métodos y medios siguientes:

A) DOCUMENTOS

- *Impresos*: son documentos, con rúbricas impresas, para registrar informaciones periódicas, suministradas a, o recibidas por, los diversos servicios de la empresa. Se llaman *impresos de enlace* aquellos documentos que circulan, normalmente, en los ámbitos interno y externo de la organización. Reciben la denominación de *impresos de posición* los que se utilizan únicamente en el interior del servicio.

Para producir plenitud de efectos, el impreso debe ser completo, las rúbricas que contenga estarán dispuestas con claridad y serán de fácil lectura, la calidad del papel estará en relación directamente proporcional con la duración esperada de su utilización y con la frecuencia e intensidad de su circulación. Su formato no puede desconocer el cuadro de «normas homologadas».

- *Ficha* es un documento generalmente impreso, utilizado para el registro de informaciones y de referencias estadísticas y contables, susceptible de ser utilizada posteriormente y de poder ser localizada fácil y rápidamente. Las fichas de la misma naturaleza, aquéllas que tienen el mismo objeto, se agrupan y constituyen los ficheros. Para su utilización, en las bibliotecas y centros de documentación, la normalización de modelos ha adoptado las siguientes dimensiones: 75×125; 100×150; 125×200. En oficinas, los modelos más utilizables son: los de 135×210; 160×235; 210×270; 241×410.

El fichero presenta las ventajas siguientes:

- Facilidad de clasificación y susceptibilidad de cambio.
- Posibilidad de intercalar cuantas nuevas fichas se desee.
- Manejabilidad.

La elección de uno, entre los diversos sistemas de ficheros — verticales con índices visibles, fichas con índices visibles sobre tableros verticales, fichas clasificadas horizontalmente, ficheros horizontales, ficheros rotativos, etc. —, está subordinada al problema que se trate de resolver.

- *Tarjetas perforadas.*—A través de perforaciones es posible materializar la simbolización de hechos y de ideas. Los criterios son muy diversos y sus posibilidades de utilización muy numerosas, especialmente contables y estadísticas. Sólo son aconsejables cuando así lo imponga el número de fenómenos a analizar y seleccionar, y lo exija la rapidez de ejecución y de economía.
- *Hojas intercambiables.*—Los antiguos libros de registro —mal utilizados, ya que un 40 por 100 de su papel quedaba en blanco— han sido sustituidos por los cuadernos con hojas cambiables. La realización de copias permite disponer, al mismo tiempo, de varios ejemplares, con utilizaciones prácticas diversas.
- *Expedientes.*—Está constituido el expediente por la reunión de documentos referentes a un mismo asunto. Si lo integra un número excesivamente grande de documentos, es aconsejable agrupar algunos de ellos por ideas, constituyendo subexpedientes, facilitando así la clasificación y la búsqueda. En un servicio de personal, por ejemplo, se puede encontrar en el expediente individual de un empleado, un subexpediente para sus enfermedades, accidentes; otro para su situación civil, etc. Los documentos que integran el expediente pueden ser enumerados en la cubierta, sobre todo si los documentos tienen una particular importancia. Hay varias clases de cubiertas de expedientes:

1) *De tipo ordinario*, en las que se guardan los documentos sin otras precauciones que la de clasificarlos cronológicamente o insertarlos en los sub-expedientes que correspondan.

2) *Con dispositivos para la fijación de documentos*, como encuadernaciones perforadas, etc.

3) *Colgantes*, que son a la vez cubiertas para la clasificación de documentos y medio de colocación de los mismos.

B) CLASIFICACIÓN Y ARCHIVO

Los documentos del servicio, cartas, fichas, instrucciones, expedientes, etcétera, deben ser clasificados metódicamente para facilitar su utilización. Cuando el número de documentos que deben clasificarse es importante, es preciso concebir un plan orgánico de clasificación adaptado a las necesidades del servicio.

— *Diversos sistemas de clasificación.*

1) *Clasificación alfabética.* El diccionario es el ejemplo más conocido. En los servicios administrativos se utiliza para la clasificación de los expedientes del personal, ordenados por la inicial del primer apellido.

2) *Clasificación numérica en combinación con relaciones alfabéticas.* Los documentos numerados se ordenan después alfabéticamente. Es preciso disponer de un índice para entrever la vinculación entre la naturaleza del asunto y su numeración. Para facilitar esta consulta, el índice está compuesto alfabéticamente.

3) *Clasificación decimal*, muy conocida y utilizada en la organización de bibliotecas. Se ha opinado, sin embargo, que la clasificación decimal no es lo suficientemente amplia para permitir la clasificación de las diferentes rúbricas según su valor relativo, prefiriendo el empleo de la clasificación centesimal.

4) *Clasificación alfa-numérica.* Es una combinación de los sistemas alfabético y numérico. Las rúbricas principales están ordenadas según un índice alfabético, y la subclasificación de las rúbricas secundarias compuestas numéricamente.

5) *Clasificación cronológica*, utilizada fundamentalmente para la ordenación de recortes y noticias de periódicos.

6) *Clasificación geográfica*, sistema que responde a la representación espacial del conjunto de los hechos y de las ideas agrupadas.

Se emplea el sistema para registrar la clientela, suscriptores, etc., en una o varias localidades.

7) *Clasificación ideológica*, que puede ser titulada como el sistema más

racional para las ordenaciones de conjunto. En realidad, la clasificación decimal es un sistema ideológico-decimal.

— *Índice*.—El fichero constituye el índice más práctico y cómodo. Suele tener dos escalas: una alfabética (nombre del autor) y otra numérica (referencia al tejuelo del expediente o documentación).

— *Clasificación y ordenación de los documentos*.—Cada documento que deba conservarse por los servicios de la empresa ha de ser clasificado e individualizado conforme a sus características. Es necesario formular, a este respecto, ciertas reglas prácticas:

1) Si un documento es susceptible de poder ser clasificado bajo rúbricas diversas, es preciso elegir una de ellas y hacer la referencia a la misma en los demás, simplemente enunciativas.

2) Cada vez que un documento sea enviado o remitido a alguien, es preciso confeccionar una ficha que indique el nombre o servicio del destinatario.

3) Adoptar una señal visible que denuncie la falta del documento y la eventual morosidad en la devolución.

C) DIAGRAMAS

Un diagrama es la representación, o de una situación en un instante determinado, o de la variación en el tiempo de un fenómeno. Esta representación puede adoptar formas diversas, según la naturaleza de los fenómenos observados; cartogramas, diagramas pictóricos, gráficos, estereogramas, organigramas, etc.

Cartogramas.—Se utilizan para representar situaciones estáticas. Por ejemplo, clientela en una determinada región o localidad.

Diagramas pictóricos.—La representación de imágenes puede servir para dar a conocer, a tenor de sus proporciones, las cantidades que se someten a comparación—estadísticas de la población de diversos países, por ejemplo—. La utilización de colores diversos ayuda a diferenciar las imágenes y puede representar ideas independientes.

Gráficos.—Los lineales permiten seguir el desarrollo de una operación, considerando el porcentaje de su adelanto. Las tablas de regulación del trabajo o *planning* son frecuentemente una aplicación de este tipo de gráficos. Los gráficos de dos dimensiones muestran en coordenadas cartesianas o polares la curva representativa de la variación de un fenómeno y, por consiguiente, su marcha. El sistema frecuentemente empleado es el de coordenadas rectangulares. Los tiempos se llevan a las abscisas y las cantidades y valores medidos, a las ordenadas. Diagramas especiales son los llamados tubo de órgano, triangular, triangular equilátero, espiral y logarítmico.

Estereograma.—Se utiliza para representaciones con tres dimensiones. Una representación original de las variaciones de ciertos fenómenos consiste en hacer intervenir una tercera dimensión: la materialización de estas variaciones es un estereograma, cuya forma permite darse cuenta de la marcha de las variaciones registradas.

Organigramas.—Son la representación sinóptica de puestos de funciones.

D) LAS MÁQUINAS DE OFICINA

El estudio completo de las máquinas necesarias para el funcionamiento de un servicio administrativo obliga a entrar en el problema más amplio de la mecanización. La introducción de grandes complejos electrónicos en los servicios administrativos supondrá modificaciones cruciales en el trabajo burocrático. Los gastos importantes que origina la adquisición de un equipo electrónico para ordenar el trabajo en general frenan la extensión de la mecanización. Pero no cabe duda que las mejoras en el rendimiento pueden amortizar rápidamente las inversiones.

E) TRABAJO BUROCRÁTICO

Este trabajo se realiza a través de oficinas especializadas, como el secretariado, sección de contabilidad, oficina de personal, oficinas técnicas de estudios de métodos, etc. Funciones previas para lograr los fines propuestos son las de analizar el trabajo a realizar, y establecer métodos para confrontar y controlar el rendimiento.

F) LAS ESTADÍSTICAS DIRECTIVAS

Tiene como finalidad poner a la disposición del Jefe de Servicio elementos de información en cifras, sobre los que poder apoyarse para tomar decisiones. El establecimiento de una estadística requiere, en general, cuatro fases:

- Elección de los elementos estadísticos y de su unidad de medida.
- Reunión de los datos necesarios.
- Valoración y ordenación de los mismos.
- Interpretación de los resultados.

G) DOCUMENTACIÓN

El servicio de documentación ha de facilitar la información a todos los servicios de la empresa. Para la Administración pública el problema de la documentación presenta un aspecto particular. Se trata de poner a disposición del funcionario los textos legislativos y reglamentarios, a los que debe

acudir para trabajar con conocimiento de causa. Como la búsqueda de las disposiciones legislativas y reglamentarias ocasiona una enorme pérdida de tiempo, sería deseable poder disponer de codificaciones permanentes de tales textos. Para ello es preciso crear un organismo central con la misión de seleccionar para cada servicio administrativo los textos de mayor utilización en los mismos.

III. LA ORGANIZACION DEL TRABAJO EN LOS SERVICIOS TECNICOS DE LA EMPRESA

Tal organización comporta, esencialmente, el estudio de los problemas que a continuación se enumeran: investigación operativa, automatización, instalaciones y racionalización de servicios, preparación del trabajo—oficinas o gabinetes de estudios y de métodos—, regulación del trabajo, ejecución del trabajo y control y métodos aplicables al trabajo en talleres (cerrados y cubiertos), que han de ser modificados cuando el trabajo se realiza al aire libre.

IV. ORGANIZACION DEL TRABAJO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

A) INTRODUCCIÓN

En la Administración pública se han emprendido diversas reformas para organizar de modo óptimo sus servicios. Centrándonos en el modelo francés, en 1945 se creó una «Comisión de Métodos» en el seno de cada Ministerio, las cuales desaparecieron a causa de la inestabilidad ministerial. En 1946 se constituyó el «Comité Central de Encuestas sobre el Coste y el Rendimiento de los Servicios Públicos», al que se debieron interesantes proyectos con vistas a modernizar la Administración pública; en el mismo año nació la «Escuela Nacional de Administración» y más tarde el «Comisariado General para la Productividad» para promover en la Administración los métodos organizativos. Posteriormente han surgido otros organismos, como el «Centro de Altos Estudios Administrativos», el «Instituto de Altos Estudios de Defensa Nacional» y el «Instituto Técnico para la Administración Pública».

B) LA ORGANIZACIÓN GENERAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Al tratar de este aspecto hay que partir de la clasificación de los servicios—con función predominantemente administrativa, técnica o comercial—, de los modos de gestión de los mismos, etc. Pero no puede predicarse tal organización sin una coordinación o armonización de esfuerzos.

a) *Coordinación interministerial.*—Es preciso uniformar la línea de actuación de los diversos Ministerios. Los lazos entre ellos deben establecerse por los servicios de la Jefatura del Gobierno, por el Presidente del Consejo o por las comisiones interministeriales constituidas por funcionarios de los organismos interesados.

b) *Coordinación en el interior de un Ministerio.*—Esta coordinación incumbe generalmente a un Secretario general. En este marco hay varias posibilidades de coordinación.

- Coordinación automática o espontánea de los servicios, asegurada por los contactos personales que establecen entre sí los Directores o Jefes de Servicios. Es decir, que en ocasiones, *motu proprio*, los Directores se reúnen para tratar los asuntos interconcurrentes que a ellos conciernen.
- Coordinación colegial; es decir, la que tiene lugar por la reunión de los diversos Jefes de Servicio, bajo la presidencia del Ministro. Equivale a la conferencia de los Jefes de Servicio de que hablara Favol.
- Coordinación especializada, que puede depender ya del Secretario general, ya de una Dirección especializada.

c) *Coordinación en el interior de una Dirección o de un Servicio.*—Pueden ser aplicados en este ámbito los principios anteriormente expuestos:

- Coordinación espontánea, que será la establecida por los Jefes de Servicios o Dependencias, los Jefes de Grupo, los especialistas en cualquier campo.
- Coordinación colegial, la conferencia de aquellas mismas personas.
- Coordinación especializada, de funcionarios en concreto.

G) LOS PROGRAMAS Y EL CONTROL PRESUPUESTARIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

a) *Programas.*—Superada la duda de si la Administración pública o uno de sus servicios en concreto podían elaborar programas de acción, posibilidad que se extiende a los servicios técnicos y a los servicios administrativos, es necesario entrar en la consideración de tales programas. Respecto a los programas conviene distinguir:

- Resultados que pueden conseguirse a través de la programación.—Ante todo una visión más clara de los objetivos a conseguir. Debe tenerse en cuenta que un programa no es un documento intangible, sino que debe ser lo suficientemente flexible para permitir la introducción de cuantas modificaciones sean aconsejables.

- Ventajas que aporta el sistema de programación.—Fundamentalmente la de aproximar la situación real a la ideal. La relación completa de las ventajas hay que circunscribirla al posible ámbito de vigencia del programa: decenal, anual, mensual, etc.
- Elaboración de los programas.—Depende, naturalmente, de la vigencia temporal del programa. Como nota común a todos ellos puede decirse que sin un estudio completo y acabado de los objetivos que hay que alcanzar, la misma idea del programa resulta inoperante.
- Presentación de los programas.—Generalmente en forma de gráficos. No pueden dictarse reglas absolutas en este orden. La elección de la representación sinóptica del programa está condicionada por el uso que se quiere hacer de ella y por la naturaleza de las operaciones consignadas en el gráfico.
- Control en la ejecución de los programas.—No es tan importante ordenar un aspecto de la realidad social, cuanto asegurar su ejecución.

b) *Presupuestos.*—El presupuesto nacional es la expresión financiera de la actividad del Estado. Se trata de un acto de previsión y de autorización de los gastos e ingresos anuales del Estado y de otros servicios sometidos a este control.

No interesa expresar cuáles sean los principios en materia presupuestaria. Lo que realmente importa, desde el punto de vista de la organización, es el estudio de la incidencia del presupuesto en la eficacia administrativa. A este respecto es fundamental hacer constar el interés que supone conseguir que la Administración se preocupe más del coste de los servicios prestados; la despreocupación actual debe ser remediada, porque repercute en el contribuyente, elevando el coste de los servicios administrativos.

Se impone para ello un sistema depurado de elaboración y, sobre todo, una revisión periódica del presupuesto.

D) LA ADMINISTRACIÓN AL SERVICIO DEL PÚBLICO.

a) *Relaciones entre la Administración y el público.*—Problema en el que ya se ha insistido reiteradamente y que supone, en definitiva, mantener el prestigio del Estado ante los ciudadanos, a través de un perfecto cumplimiento de las exigencias del interés general.

b) *La Administración debe estar al servicio del público.*—Estar al servicio del público significa para la Administración, y sobre todo para el funcionamiento que la representa, guiar, aconsejar y proteger al público. El rejuvenecimiento de la Administración viene impuesto por las nuevas condiciones político-sociales.

c) *El problema de los hombres.*

- *El jefe.*—Constituye la clave del problema. Condición indispensable, con posterioridad a su elección, para que pueda desarrollar con éxito las funciones a él encomendadas, es darle los medios y poderes correspondientes a su responsabilidad durante un cierto periodo de tiempo, generalmente cinco años, para darle ocasión de que aplique su programa y sus métodos. El jefe debe abstraerse de lo político para administrar objetivamente.
- *Colaboración entre el jefe y los cuadros.*—Los cuadros constituyen la más sólida armadura de la Administración; su misión principal estriba en la educación del personal. Los cuadros, integrados por miembros cuidadosamente escogidos, deben imponerse en todas las jerarquías administrativas por su función, trabajo, servicio al interés general, autoridad, integridad y conocimientos profesionales.
- *Personal de ejecución.*—Para llevar a cabo las decisiones de los jefes.
- *Personal en contacto con el público.*—Las aptitudes, conducta y educación del funcionario que se halla en contacto con el público son los determinantes de la opinión que éste adquiere de la Administración. He ahí la importancia de cuidar este importante aspecto de las relaciones públicas. La Administración debe utilizar los progresos realizados por la psicología aplicada, para realizar la selección del personal.
- *El personal interno de la Administración.*—El punto que debe ser traído a colación al hablar de este personal es el que supone el enraizamiento de métodos rutinarios. No basta con seleccionar al funcionario y encomendarle una tarea. Es preciso, además, tenerle al corriente de las nuevas técnicas y establecer un ambiente de colaboración en el trabajo.

d) *El problema del medio.*

1. *Instalaciones materiales: los locales.*—La modernización de los locales de trabajo ha experimentado progresos innegables. Hay que distinguir entre la instalación adecuada del local en el que el trabajo se presta y el mantenimiento del mismo, con la debida renovación y conservación.

2. *La orientación del público.*—El público suele ignorar la organización interna de la Administración pública con la cual debe relacionarse. Para salir al paso de esta realidad se han arbitrado procedimientos diversos, como la creación de las *oficinas de información* y las llamadas *ciudades administrativas*, instalaciones o complejos arquitectónicos amplísimos que agrupan diversas administraciones, y en donde se orienta debidamente al público. Como medios más elementales para la orientación del público pueden proponerse los siguientes:

- Un tablón de anuncios en cada ciudad, distrito o municipio, en el que se expresará claramente la dirección de los servicios administrativos de mayor importancia, número de teléfono y horas de despacho.
- A la entrada de cada inmueble, ocupado por una administración, un tablón indicador de la localización de los servicios concretos del organismo de que se trate.
- Flechas indicadoras, en cada uno de estos inmuebles, de los servicios concretos por ella desempeñados.
- Información, en cada organismo, sobre los servicios ofrecidos al público, y sobre el detalle de las formalidades a cumplir en los casos principales.

E) LA EFICIENCIA DEL SERVICIO.

a) La idea de la insuficiencia de los resultados de la actuación administrativa que es general en el público se evitaría fácilmente con la institución de un servicio que asegurase la contestación, en breve plazo, a las demandas de los particulares.

b) Problemas de organización que debe resolver el jefe del servicio.—El jefe del servicio debe evitar la complicación y las formalidades inútiles de los asuntos habitualmente sometidos a su conocimiento y responsabilidad. Deberá conseguir, fundamentalmente:

- El uso de un estilo simple y claro en la redacción de los textos reglamentarios y en las comunicaciones de toda índole.
- La aceleración en el proceso de distribución de documentos, la simplificación de los registros y la supresión de los trámites inútiles.
- La racionalización de los impresos usados en cada servicio.
- La normalización de los documentos.
- La supresión de las tareas que motivan un doble empleo.
- La conexión racional de las operaciones a efectuar para cada tipo de asunto, con objeto de incrementar el rendimiento.
- La utilización de medios adecuados de reproducción de documentos.
- El control del trabajo del personal.
- La limitación razonada de la conservación de los archivos.
- La utilización de utillaje moderno de trabajo.

F) LAS OFICINAS DE ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS.

a) *Misiones que tienen encomendadas.*—Codificación de textos; estudio de estructura; formación y perfeccionamiento del personal; implantación y conservación de locales; equipo de oficina, mecanografía; normas de rendimiento y coste de las operaciones; relaciones públicas.

b) *Métodos de trabajo.*—Se concretan, fundamentalmente, en la reunión y análisis de los datos, en la elaboración de las conclusiones y en su aplicación práctica.

c) *Condiciones del éxito.*—Pueden resumirse del modo siguiente:

- Por parte del jefe, confianza en la organización del trabajo, adhesión a la reforma proyectada y voluntad de triunfo.
- Por parte de los especialistas de la organización, un conocimiento y una práctica suficiente de los principios y de los métodos de la organización científica del trabajo, cualidades de observación, de análisis y de síntesis, interés profesional y objetividad, experiencia en el trato social, esmerada formación.
- Por parte del jefe del servicio, aceptación leal de colaboración con los servicios de O. y M. y examen de las propuestas y sugerencias que éstos puedan suministrar.—LUIS ENRIQUE DE LA VILLA.