

# SINTESIS BIBLIOGRAFICA

## ORGANIZACION Y METODOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

Resumen del libro *Organisation et Méthodes dans l'Administration Publique*, por H. L. BARATIN. (Editions Berger-Levrault, París, 1961, 203 págs.)

Reservado largo tiempo a los juristas, el estudio de la Administración evoluciona ahora, bajo influencias diversas, hacia una nueva concepción que forma parte de las condiciones de hecho en las que tiene lugar la actuación administrativa. En la vanguardia de ese movimiento se encuentra el funcionario organizador.

Abandonando la exégesis, el autor examina en esta obra los hechos, que confronta con la norma, e indaga acerca de las modalidades para una mejor adaptación de los medios a los fines perseguidos. Encamina el análisis de la administración a través de los procedimientos circuitos de información, documentos, buscan-

do el porqué del acto administrativo, las simplificaciones y las actividades posibles e introduciendo en la medida de lo factible la noción de coste, sin descuidar en ese coste la parte impuesta al usuario.

### 1. Alcance y límites de la organización administrativa

Sería vano, después de tantas obras e informes escritos sobre la materia, tratar de la necesidad de una reforma de la Administración pública. Importa más buscar una solución al problema que no suscitarlo.

No hay por qué presentarse como

acusadores de los servicios públicos. Las complejidades y tardanzas de éstos son imputables a menudo a una concepción elevada del hombre y de las relaciones sociales.

Considéranse en general los males de la Administración como una fatalidad vinculada al desarrollo de la civilización y a la complejidad del mundo moderno. La Administración, encargada de ejecutar las decisiones fundamentales de la autoridad política, obligada a actuar dentro de la legalidad, sometida a límites financieros estrictos, se complica a medida que se amplían la misión del Estado, las exigencias de la justicia social y las garantías de orden jurídico.

Las críticas de hoy contra la Administración no se deben a la complejidad administrativa actual, ya que las formuladas hace más de un siglo eran exactamente las mismas. Con todo, lo importante es que sean siempre las mismas y que, a través de sus críticas, el público no dude de las posibilidades de reformar la Administración.

Existe una divergencia de puntos de vista entre la concepción de la Administración que posee tradicionalmente el público, el cual ve en ella sobre todo el órgano de ejecución, y la concepción que sobre la misma se forma el cuerpo político y los juristas, quienes la consideran esencialmente como centro de decisiones. El punto de vista del público considera el aspecto práctico de la Administración. Alberga el sentimiento de que el servicio público no está lo bastante al servicio del público, y este sentimiento es compartido a menudo por los mismos funcionarios de la Administración.

Las reformas suscitadas bajo la presión de la opinión pública han es-

tado siempre inspiradas por consideraciones políticas o financieras o incluso por concepciones abstractas. En general, no han apaciguado las reivindicaciones de los usuarios ni tampoco las de los funcionarios.

#### 1.1. UN REMEDIO NACIDO EN EL SECTOR PRIVADO : LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Antes de 1830, es decir, con anterioridad a la gran extensión en Francia y Europa de las concentraciones industriales modernas, el patrón, ayudado por su mujer, bastaba en general para atender a las mínimas tareas administrativas de la empresa. En la segunda mitad del siglo XIX, el desarrollo de la industria y la introducción en el taller de las especializaciones, así como el nacimiento de técnicas o de ciencias nuevas de gestión industrial, impulsaron la creación de sectores administrativos suplementarios. Los talleres hacen nacer a su lado las oficinas de estudios, de preparación y control del trabajo. En fin, la economía política, la investigación operativa con su matemática insólita, la psicología, la sociología, todas esas ciencias invaden la industria y se manifiestan en ella bajo la forma de órganos burocráticos, de administración. Ese movimiento se intensifica posteriormente con la introducción de la automatización.

Tanto el sector privado como el sector público se ven arrastrados por un movimiento continuo e irreversible que tiende al crecimiento de la administración. No obstante, el objeto de la administración de empresas es muy claro : como el taller, tiende a producir y a vender al máximo.

Tal ampliación de las actividades

administrativas provoca el nacimiento de dificultades y sujeciones de los grandes complejos burocráticos: complejidad, lentitud de los procesos de información y decisión, pesadez e inadaptación de las estructuras.

El trabajador desea obtener el máximo de resultados con el mínimo esfuerzo. A su vez, el empresario desea obtener el máximo de resultados en el menor tiempo. Esos dos deseos, a menudo contradictorios, explican la historia de la mano de obra a través de los cambios de civilización.

Siempre ha parecido necesaria la vigilancia de los obreros. En 1848 los talleres nacionales franceses estaban jerárquicamente divididos en compañías, secciones, brigadas y escuadras. Esas soluciones de disciplina prueban la necesidad de un encuadramiento jerárquico que permita, mediante una obediencia estricta, el máximo de rendimiento; pero desde finales del siglo XIX las asociaciones de trabajadores se constituyen y comienzan a exigir consideraciones para los obreros. Había llegado el momento de asegurar el rendimiento del trabajo sin extenuar al obrero.

A Taylor se le ocurre la idea original de aumentar la eficacia del trabajo sin aumentar el esfuerzo, mediante el examen objetivo, material, concreto de la actividad humana. Se esfuerza por determinar cuál es la tarea máxima que un obrero puede realizar en una jornada y acaba por descubrir un medio que permite determinar el tiempo y los medios necesarios para la realización de un trabajo dado, gracias a un método de análisis de todos los factores implicados en esa realización. Llega así a una división del trabajo muy avanzada, preconizando una selección minuciosa de los trabajadores, en vista

de la especialización de cada uno en la tarea que mejor le conviene. La prosperidad es una directriz de Taylor. Estima que una industria debería poder, merced a su organización, lograr precios de venta reducidos concediendo a la mano de obra salarios más altos.

Las tres ideas concebidas por Taylor: análisis del detalle del trabajo, disociación de la parte material confiada a un «robot» y de la parte intelectual al organizador, relación entre el hombre y su tarea, iban a modificar el trabajo humano.

Entre los sucesores de aquél figura Gilbreth. Este, que hace recaer el acento sobre la importancia de la última idea de Taylor, da a sus nuevas concepciones una vía diferente de la abierta por Taylor. La organización del trabajo, en el sentido actual del término, está constituida por el método de Taylor, humanizado por la visión de Gilbreth. En el sector industrial aquélla se inspira en el aumento de la producción, disminución de la fatiga y aumento de los salarios.

Los resultados de los métodos de organización, que demostraron ser rentables en el taller, incitaron a pensar si esos mismos métodos podrían mostrarse eficaces en las oficinas. Así es como empezaron a analizarse los trabajos administrativos.

Uno de los primeros esfuerzos en este sentido se debe a un ingeniero de Minas, Henri Fayol, que llegó a director general de las minas de Combray. En esa empresa se dió cuenta de que la administración, como la fabricación, dependían de una técnica, esforzándose por definirla, por tamizarla, mediante el análisis de nociones, de ideas, y de este modo dedujo principios de actuación, reglas

de conducta, algunas de las cuales tienen un alcance moral.

Ciertos de esos análisis de nociones perduran: «Administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar», definición que constituye la base de toda concepción de la actividad administrativa. En el plano de la Administración pública la tradición jurídica hacía ya considerar las estructuras como una abstracción, y Fayol, situándose en el marco de la industria privada, vino a reforzar aún más ese punto de vista rígido y abstracto de las estructuras administrativas.

Una vez establecido el paralelismo entre el taller y las oficinas era normal aplicar a estas últimas el método que había tenido éxito en la organización del taller.

#### 1.1.1. *Confusión entre métodos, mecanización y técnicas*

Esta ciencia naciente de la organización ha chocado desde su origen con algunos escollos. La confusión entre métodos y técnicas ha constituido y constituye todavía una dificultad. Paralelamente al desarrollo de un método de organización se han elaborado dos tipos de técnicas, con las cuales se encuentra a menudo confundida. El primer tipo se relaciona con las máquinas. Se ha llegado a atribuir a la «organización» faltas que provenían de una mecanización imprudente, porque no se había procedido a un estudio metódico del problema planteado antes de adquirir las máquinas.

El segundo tipo abarca las técnicas especializadas, es decir, recetas empíricas nacidas de observaciones acu-

muladas sobre ciertos fenómenos administrativos.

#### 1.1.2. *Confusión entre organización y psicología*

A los principios de Taylor, ligados a la noción de rendimiento, han sucedido dos corrientes de orígenes diferentes, que se confunden a menudo en su aplicación a causa de la identidad de su objetivo: el aumento del rendimiento por la racionalización del trabajo material, de donde ha nacido la organización del trabajo, y el aumento del rendimiento por la aplicación de un método psicológico apropiado. La psicología ha conocido un ímpetu excepcional en el curso del último cuarto de siglo. Ha encontrado un campo de actuación amplio en la esfera de la productividad. Aplicaciones inmediatas, a menudo prematuras, de una ciencia que tenía pendientes de elaborar las hipótesis y de experimentarlas, han invadido el ambiente industrial. En el estado actual la confusión es grande entre organización y técnicas psicopsicológicas. La organización y esas técnicas son fundamentalmente diferentes en las terapéuticas, en las concepciones de la adopción de decisiones, en la noción del rendimiento. Si la organización desea progresar debe seguir su propia vía en el campo limitado, pero suficientemente amplio, que le es propio. Toda administración, cualquiera que sea, supone una proporción considerable de operaciones materiales. Ese trabajo material es el campo de acción normal de la organización administrativa. Dedicándose a ese trabajo material puede contribuir igualmente a la elaboración de lo que es esti-

mado como esencial (estructuras y decisiones).

### 1.1.3. *Ampliación del campo de actuación de la organización administrativa*

En los tres estados de actuación, ya se trate de la decisión política, determinación de los objetivos intermedios o ejecución, se produce un movimiento de abajo arriba para la aportación de informaciones y un movimiento de arriba abajo para la transmisión de órdenes. La organización administrativa, que se ocupa en particular de las relaciones, facilita esos movimientos y esos procesos. Puede, pues, acelerar y mejorar la adopción de decisiones facilitando una presentación clara, rápida y completa de los datos.

En el estadio de ejecución permite una planificación más precisa y una eficacia mayor.

El estudio de los procesos administrativos, unido al análisis de tareas del personal y de las relaciones, ha conducido a la organización a considerar los problemas de estructura. Taylor y Fayol habían abordado esas cuestiones con la sola preocupación de discutir el principio de la unidad de mando. La interdependencia entre los procesos y las estructuras ha constituido en el campo de la organización el verdadero descubrimiento de los últimos veinte años.

### 1.1.4. *De los elementos materiales a las estructuras*

La definición de tareas de cada uno, en un proceso administrativo dado, impone la estructuración de los puestos de trabajo de ese circuito, la

determinación de los puestos de control y de los puestos de mando de un modo gradual. Toda una jerarquía se encuentra reconstituida de manera segura, puesto que tiene en cuenta las tareas, relaciones y controles. Además se sabe que esas exigencias racionales no son siempre las únicas que presiden a la formación de muchas estructuras. Muy a menudo vienen determinadas por consideraciones de personas, de distribución de influencia. Desde que se ha comprobado esa dependencia entre estructuras y procedimientos, un jefe de empresa deseoso de efectuar una reforma de estructura tiene la elección entre dos métodos: o bien hacer analizar las tareas y crear la red de relaciones, instituyendo una estructura funcional, o bien, obligado por consideraciones de personas, por el establecimiento de tal o cual estructura general, puede pedir que la nueva red de relaciones sea constituida en función de esa estructura.

### 1.1.5. *Lugar de la organización en las ciencias administrativas*

La organización administrativa no es hoy, como lo fué al principio, una terapéutica aislada. Insértase en un conjunto de ciencias o de técnicas. Cuanto más se sitúa la organización en su lugar dentro de la ciencia administrativa, tanto más se aleja de su origen. Si bien es verdad que la organización permanece siendo una terapéutica para las anomalías en la gestión de los servicios, es también, merced a sus métodos propios, un instrumento indispensable para las otras ciencias administrativas.

La organización administrativa

puede facilitar a la cibernética el análisis de los hechos administrativos elementales, y la cibernética, a su vez, puede sugerir conceptos y «modelos» a la organización.

Cuando la decisión a adoptar es compleja y está situada en un escalón muy elevado comprende numerosas variables. En este caso se puede recurrir a la investigación operativa. La organización administrativa puede facilitar a esta última el análisis de varias de esas variables, si éstas pertenecen al campo de la administración.

En la puesta en práctica de una reforma administrativa futura la organización permitiría, en principio, determinar lo que en las estructuras actuales funciona mediocrementemente; después, definir las funciones del cuerpo a reconstituir.

Tratándose del establecimiento de textos reglamentarios, la relación entre organizadores y juristas sería benéfica, ya que cuando los juristas elaboran un texto reglamentario se olvidan a menudo de las consecuencias materiales sobre los circuitos administrativos y sobre el coste de la operación.

En la fase de ejecución, es decir, cuando se determinan los circuitos administrativos de las órdenes y formalidades a cumplir, la organización está entonces en su campo propio, ya que se trata del perfeccionamiento de la máquina y de sus engranajes, de las estructuras de la administración y del flujo de informaciones que por ella circulan. La organización interviene entonces con sus métodos de análisis, crítica y construcción administrativa y con sus técnicas. Entre éstas, unas dependen directamente de la organización: impresos, escritura única, colocación; otras, más

complejas, dependen a la vez de los organizadores y técnicos especializados: electrónica, mecanografía, equipo, distribución en planta.

## 1.2. EL ESTADO ACTUAL DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El número de Gabinetes de Organización privados que están adheridos a la AFCOS ascendían en 1950 a 20, agrupando a 300 organizadores; en 1960 se elevan a 65 e integran a un millar de organizadores. Puede considerarse, pues, que el número de consejos de organización se ha triplicado en el último decenio.

De hecho, el desarrollo de la organización es incluso mayor de lo que declaran esas cifras. Actualmente la casi totalidad de las grandes empresas francesas tienen a su servicio oficinas que agrupan de 10 a 150 personas.

El sector nacionalizado no ha desconocido las ventajas que puede obtener de las oficinas de Organización y Métodos. La SNCF estableció en 1951 una oficina de Organización y Métodos en la Dirección General de Personal. En varios años 1.500 modelos de impresos fueron reducidos a 500, se economizaron 800 toneladas de papel y la economía de personal llegó a un 28 por 100, sin despedir a ningún empleado.

En cambio, en el sector público la organización se ha adentrado con muchas dificultades. Hay que buscar las razones en las diferencias que separan el sector público administrativo del sector privado, o incluso del sector nacionalizado. Cuanto más claro, más preciso, sea el objetivo de un trabajo, más de buen grado se

recurre a la organización. Es más fácil «medir» los medios disponibles en el sector privado que en el sector público. La noción de proceso en la Administración pública es menos clara, menos evidente, que en la empresa privada. La organización en el sector público se ha enfrentado con dificultades de orden psicológico que no había hallado en tal grado en el privado.

El año 1954 parece haber marcado un giro en la historia de la organización de la Administración pública. A partir de esa fecha el 70 por 100 de las oficinas actuales se han creado o confirmado oficialmente. De igual año data la iniciación de los tipos de formación de estas técnicas, instituidos por la Comisaría General de la Productividad y destinados a capacitar el personal competente necesario para la creación de oficinas de Organización y Métodos.

A menudo, las oficinas de Organización y Métodos son adscritas a una Dirección de la Administración general o de Personal. Cuatro oficinas de Organización y Métodos anteriormente adscritas al Gabinete, al Secretariado General o a la Inspección General fueron desafectadas con ocasión de un cambio de Ministro o de estructura para ser adscritas a una Dirección o Servicio de la Administración General o de Personal. Los responsables de las oficinas de Organización y Métodos han podido comprobar la eficacia de esa nueva adscripción.

Los organizadores estiman que la función de organización pertenece al jefe de servicio. La política de las oficinas de Organización y Métodos consiste, en la medida de lo posible, en actuar indirectamente en direcciones distintas de la suya, gracias a

los corresponsales que desempeñan, cerca de sus propios jefes de servicio, la función de consejeros. La oficina de Organización y Métodos de la Dirección de Personal no tiene así más que una unión de sostén y coordinación. Además de los trabajos de organización aislados que interesan a tal dirección o a tal servicio, la mitad de las oficinas de Organización y Métodos han actuado sobre lo que se llama a veces «talleres piloto». Trátase de efectuar un estudio en un servicio, extendiendo después las conclusiones a varios servicios idénticos o análogos. Si bien el principio de constitución de las oficinas de Organización y Métodos está admitido desde 1953-1955, éstas no se han utilizado aún para todas aquellas tareas en que podrían hacer una labor eficaz. Aparte algunos raros Ministerios, el campo de acción de estas oficinas está restringido a tareas materiales, útiles, es cierto, pero irrisorias en el plan de economía a realizar.

### 1.3. PORVENIR DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Habiendo comenzado tardíamente la organización en Francia se encuentra aún en el principio de su evolución. Ni una política ni una acción de conjunto se han podido definir hasta ahora. Las actuaciones de organización se realizan en direcciones diversas según la demanda; apenas han alcanzado a los servicios provinciales. Las oficinas de Organización y Métodos laboran sin una coordinación de sus actividades en todos los casos.

Lo primero que tiene que hacer la Organización es darse a conocer. Se

habla mucho de la misteriosa organización en todos los grados de la jerarquía. Hay quejas a menudo de que se está «mal organizado» y se desea ver triunfar a la «organización», pero se conocen pocas cosas acerca de sus métodos y fines. El primer deber es sustituir en las mentes este fantasma vago por una realidad distinta, tarea que corresponde a la información.

Enseñar la organización es enseñar, en primer lugar, un método fundamentado científicamente, cuya misión es analizar el hecho administrativo, establecer las correlaciones entre los diferentes fenómenos comprobados y diagnosticar las causas de las dificultades de funcionamiento de la Administración; es hacer conocer bien las técnicas merced a las cuales el organizador pone remedio a las anomalías circunscritas por el análisis. Enseñar la organización es, por otra parte, inculcar un estado de espíritu. Es mucho más preferible el curso en el que a la exposición teórica siguen ejercicios concretos restringidos que faciliten la asimilación. Al margen del curso son necesarios trabajos prácticos más amplios, como en física o biología. Las experiencias ya realizadas revelan que la mejor fórmula es el estudio completo de un servicio reconstituido.

## 2. El análisis y la crítica (método de estudio de los hechos administrativos)

Toda célula de la Administración pública, cualquiera que sea su importancia, ofrece al observador que desea organizarla un terreno de estudio arduo.

El tono gris general de los loca-

les, la vetustez del mobiliario, el desorden aparente de los expedientes acumulados, la tristeza, a veces la fealdad de las construcciones, ofrecen desde el primer momento una impresión de uniformidad de la que nada claro se desprende. No es sólo el aspecto exterior el que entra en la cuestión. El objeto mismo del servicio es difícil de concretar. A menudo, se ha perdido de vista por los empleados y por algunos de sus jefes a causa de la complejidad de los trabajos que implica. En cuanto a la estructura, su imprecisión es también grande: se conoce mal el organigrama, si es que existe. Es incluso difícil de establecer, ya que el jefe ignora a menudo el número exacto de sus empleados. El trabajo cotidiano fusiona ciertas atribuciones; el ascendente moral de tal funcionario trabuca la jerarquía; las relaciones funcionales tienden a desaparecer en provecho de las relaciones personales de individuo a individuo. En fin, la noción de cantidad se esfuma. Los funcionarios del servicio no pueden cifrar los elementos de su trabajo.

### 2.1. PRINCIPIOS DEL MÉTODO

En esa Administración pública, cuyos mecanismos o procesos son difíciles de captar a primera vista, el método analítico permite al organizador recoger a la vez todos los datos del servicio que tiene por misión estudiar y beneficiarse de esos datos merced a gráficos que saquen a la luz las características esenciales de la célula, así como sus anomalías.

Para alcanzar su fin, el método de investigación se aplica, en primer lugar, a todos los elementos seguros, o sea a los datos más materiales. En segundo lugar, procede por recortes



reales de los hechos. Rechaza toda deducción que no provenga de los datos de hecho.

Este método, encaminado a un conocimiento claro y distinto de los fenómenos, puede llegar, si se multiplican sistemáticamente los análisis y se centralizan los resultados, a determinar las constantes que, como en todas las ciencias experimentales, conducen a formular leyes. En este sentido, el método de análisis puede contribuir a la elaboración de la ciencia administrativa. De modo inmediato los resultados de ese estudio, transcritos en forma de gráficos, permiten hacer una crítica razonada del servicio estudiado y obtener posibles soluciones de reorganización.

## 2.2. EXPOSICIÓN DEL MÉTODO

Para facilitar el estudio de un servicio y la ordenación de los datos recogidos, conviene hacer una descomposición de la célula administrativa en cinco elementos: los contornos teóricos del servicio (su objeto, su estructura); los empleados y sus atribuciones; los documentos de posición; los locales, y los circuitos. El método consiste en recoger el máximo de datos sobre los elementos constituyentes del servicio, que definen al mismo tiempo los ejes principales del estudio. El organizador se esfuerza por seguir en este orden el proceso de análisis. Esa descomposición en elementos permite al organizador orientar la primera entrevista que tenga con el jefe del servicio responsable de la intervención. Para buscar el «objeto del servicio», es indispensable conocer las bases reglamentarias, sus limitaciones jurídicas, con lo cual se definirán los límites entre los

cuales el organizador tendrá libertad de obrar, y que no podrá traspasar. Una parte de la encuesta tendrá que desarrollarse cerca de los subordinados. Es importante ir a ver al empleado a su puesto de trabajo. Las informaciones obtenidas permitirán elaborar un cuadro de distribución de tareas, evaluar el tiempo dedicado por los empleados a las actividades no mensurables y determinar para los diferentes grupos de actividad un tiempo medio.

### 2.2.1. *Los documentos de posición*

Son aquellos que, conteniendo datos, quedan dentro de las oficinas. Son instrumentos de trabajo permanentes: fichas, expedientes, registros, etc. El inventario debe versar sobre todos los tipos de documentos. En efecto, todo documento existente, aunque no esté previsto oficialmente, es la indicación de la necesidad que llevó a su creación.

Al mismo tiempo que los documentos de posición, el organizador estudia la distribución del servicio en sus locales. Este conocimiento geográfico del servicio es indispensable para la reorganización racional de la distribución en planta y de los puestos de trabajo.

### 2.2.2. *Los circuitos*

La Administración tiene esencialmente por misión adoptar decisiones sobre datos que le llegan del exterior o que ella misma suscita. El proceso administrativo encierra, pues, un recorrido que tiene un punto de salida, un punto de llegada y una red. La encuesta sobre los circuitos consiste

en sacar a la luz las relaciones de esa red, de la cual se conocen las «placas giratorias». Para determinar esa red y los circuitos que constituyen los elementos hay que hacer en primer lugar una recapitulación de los datos recogidos anteriormente y llevarlos a un cuadro sinóptico del modelo que facilita el autor. Los nombres de los empleados se llevan a las ordenadas, las tareas censadas sobre las hojas de distribución en abscisas; al cruce de las columnas el porcentaje de los tiempos por empleado y en la parte inferior de cada columna el total de esos porcentajes. Ese cuadro saca a la luz un cierto número de circuitos, así como las tareas comunes a varios de ellos.

Llegado a este punto de su análisis, el organizador procede a la representación de los datos. Esto le permitirá comprobar si su análisis ha sido o no completo y después hacer la crítica de todos los aspectos del funcionamiento y de la estructura del servicio.

El diagrama de circulación de documentos que figura en el libro tiene por objeto representar gráficamente un circuito de documentos tal como aparece en el análisis o tal como se ha propuesto después del examen crítico.

El autor estudia seguidamente el diagrama de análisis de impresos y un organigrama real del servicio, elaborado en este estadio, gracias al cuadro del reparto funcional de tareas y de fichas de atribuciones, así como de la representación de los elementos estadísticos, entre los que cita los cuadros, los gráficos y, por último, examina la fase crítica de la labor realizada.

### 3. La reorganización

La solución buscada debe desprenderse del análisis y de su crítica, es decir, de la situación presente así como de los objetivos que quiere lograr el Jefe del servicio. Se desprende igualmente de los principios generales de reorganización y de los medios materiales que pueden ponerse a la disposición del servicio.

El organizador debe tener en cuenta el medio humano en que trabaja y la resistencia natural a toda innovación. La solución que propone no puede ser, pues, una concepción abstracta e ideal.

El organizador debe siempre tener en la mente que los miembros de la función pública francesa tienen el sentimiento, en parte legítimo, de ser los depositarios de una tradición y los defensores de la continuidad administrativa.

En fin, el especialista que llega a un servicio como un *deus ex machina*, corre el riesgo de suscitar una cierta oposición e incluso hostilidad, ya que el funcionario puede interpretar la intervención del organizador como un ataque a sus atribuciones y responsabilidades.

#### 3.1. BÚSQUEDA DE UN SISTEMA GENERAL

Dentro de este epígrafe el autor estudia algunos principios de organización. En este sentido, señala que la idea directriz del organizador debe ser la de que la Administración tiene esencialmente a la vista el interés general y está al servicio del público; que el trabajo realizado debe mejorarse, acelerarse y hacerse menos costoso. En cuanto a lo que la orga-

nización aporta al trabajo material, señala que el esfuerzo de simplificación se relaciona con cinco exigencias: reducir los transportes; reducir y facilitar las lecturas; reducir y facilitar las escrituras; aligerar los controles, y destruir lo más rápidamente posible los documentos inútiles. La reducción de los transportes se aplica en tres campos: la distribución en planta de las oficinas, relaciones y organización del puesto de trabajo.

### 3.2. PROYECTO DE REORGANIZACIÓN

La elaboración del proyecto, en su realización práctica, encierra tres etapas: la primera consiste en elaborar la nueva estructura del servicio. El organizador debe entonces obtener el acuerdo de la dirección sobre este proyecto; la segunda, condicionada por esa estructura, encierra los proyectos de realización material de la solución propuesta; esos proyectos deberán someterse al conjunto del personal; la tercera etapa está consagrada al acuerdo final, teniendo en cuenta las observaciones recogidas.

#### 3.2.1. *El esquema de reorganización*

Partiendo de los objetivos definidos por la dirección y los resultados de su análisis crítico, el organizador ensaya obtener un sistema general de reorganización adaptando al caso particular del servicio los principios generales.

#### 3.2.2. *Los circuitos: los diagramas de circulación*

Cada uno de los circuitos vendrán precisados sobre los diagramas de circulación de documentos, señalando

en esos nuevos diagramas las críticas que permitan comprobar que en los circuitos propuestos no se observan las anomalías de los precedentes y presentan, con relación a los anteriores, mejoras notables. Después cumplimenta las fichas de atribución de tareas de cada puesto de trabajo previsto, ya se trate de tareas de ejecución o control.

#### 3.2.3. *Proyecto de estructura: el organigrama*

Entonces es llegado el momento de poder elaborar el organigrama del servicio, siguiendo los principios ya mencionados y que ha de presentar a la dirección para aprobación. El Jefe del Servicio, después de una modificación eventual, lleva a las casillas apropiadas los nombres de los empleados que destina a los puestos de trabajo. Este documento se convierte entonces en el organigrama del servicio.

El organizador dibuja, en la segunda fase, los nuevos impresos según las informaciones facilitadas por el análisis de los antiguos y de conformidad con las exigencias de la nueva organización de los circuitos. Ayudándose de los planos de los locales obtenidos en el momento del análisis, el organizador dibuja la nueva distribución en planta de acuerdo con los principios antes mencionados.

#### 3.2.4. *El informe de ejecución*

El informe de ejecución se remite por el organizador cuando se ha llegado a un acuerdo, en particular cuando la dirección ha tenido conocimiento del proyecto de la operación de conversión propuesta, el cual debe ser de poco texto, rico en grá-

ficos y dibujos y seguir una estructura por capítulos adecuada.

La fase siguiente consiste en lograr acuerdos con la dirección y el personal de ejecución. En ella el organizador debe mostrar comprensión para mantener lo esencial del informe, adaptándolo a las objeciones valiosas que le sean hechas.

Después viene la presentación del estudio a la dirección, que es anterior a la fase de realización práctica. En aquella presentación tratará de recoger sugerencias, críticas constructivas y llegar a un acuerdo sobre los principios de reorganización. Seguidamente figura la presentación del organigrama a la dirección. El organizador propone una estructura que prevé todas las tareas y funciones necesarias a la marcha del servicio, de acuerdo con los principios admitidos en la fase precedente. «El organigrama es anónimo» y corresponde al Jefe de servicio y no al organizador el designar a los empleados para este o aquel puesto.

La última fase está constituida por la presentación de la reorganización al personal de ejecución. En ella expone cómo pueden aplicarse los principios de reorganización a la situación en concreto, los procedimientos de trabajo, las tareas de cada uno y la estructura. Todas las sugerencias, críticas o defensas serán anota-

das cuidadosamente por el organizador para tenerlas en cuenta.

### 3.3. LA CONVERSIÓN

Antes del «lanzamiento» del nuevo sistema conviene preparar todos los instrumentos de trabajo que sean necesarios (documentos, máquinas, material de oficina) y permitir al personal familiarizarse con ellos. En tanto que la reorganización ha estado en estado de proyecto, las oposiciones han revestido un aspecto intelectual. Al aproximarse el día L surge el pánico o al menos la emoción.

Del estudio contenido en este libro se desprende que la organización administrativa exige actualmente ser mejor conocida por todos los funcionarios, a fin de que éstos, conscientes de los servicios que aquella puede prestarles, la acojan sin temor, incluso sin reticencia; informen con escrúpulo y confianza a los organizadores no dejándoles ignorar ninguno de los elementos materiales, técnicos, jurídicos, psicológicos y morales susceptibles de iluminarles en su misión. Es preciso saber ante todo que el organizador no aporta del exterior soluciones ya obtenidas, sino que se informa y son sobre todo los interesados los que le informan. Su objeto es facilitarles la tarea. No sabría hacerlo sin haberles oído. — GREGORIO LASO.