



**TECNICA Y PRACTICA DE LA ADMINISTRACION**

## **LAS OFICINAS DE ORGANIZACION Y METODOS EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA**

Por PHILIP R. MALONE

**E**N los Estados Unidos, así como en la mayoría de los países cuyo mecanismo administrativo se haya modelado sobre el de los Estados Unidos, las oficinas de Organización y Métodos se encuentran estrechamente ligadas a la administración presupuestaria. Este sistema, diferente del que existe en muchos países del continente europeo, merece unas observaciones.

Para entender la razón de unir la Oficina de Organización y Métodos con la del presupuesto, debe apreciarse cabalmente que el presupuesto no es solamente, ni siquiera principalmente, un documento contable, sino que es el programa de actividades del Gobierno, el plan de acción del Poder Ejecutivo. En vista de esto, la dependencia que tiene que ver con su preparación y generalmente con algunos aspectos de su ejecución, será el servicio de apoyo (de *staff*) que más se acerca al corazón de la función del Ejecutivo. Por tanto, dicha

dependencia tiende a atraer a si misma los demás servicios centrales de apoyo.

Una oficina de Organización y Métodos que forma parte de la oficina del presupuesto, o que está estrechamente asociada con ésta, puede y debe asesorar a los analistas del presupuesto sobre la cuestión si el programa implícito en las estimaciones de cada dependencia prevé la utilización más eficiente y económica de los recursos para lograr sus fines, y cómo puede modificarse dicho programa para mejor aprovechar tales recursos. Además, los conocimientos adquiridos en análisis de Organización y Métodos en determinada dependencia son valiosos para la revisión de sus estimaciones presupuestarias, y viceversa. En una pequeña oficina de presupuesto, especialmente, los mismos técnicos pueden participar de ambas actividades citadas, de acuerdo con la época del ejercicio fiscal.

La misma regla se aplica a las oficinas de Organización y Métodos dentro de los ministerios y otras dependencias. Aquéllas se encuentran muchas veces adscritas a la oficina que tiene la responsabilidad de preparar las estimaciones presupuestarias de la dependencia y de someterlas a la oficina central del presupuesto.

En Gran Bretaña, por razones más o menos semejantes a las expuestas, la función de Organización y Métodos ha sido encomendada al Tesoro, o sea al Ministerio de Hacienda, como lo han sido también otros servicios administrativos.

En el gobierno federal de los Estados Unidos, los servicios centrales de Organización y Métodos han sido encomendados a la Oficina de Administración y Organización, una dependencia de la Dirección del Presupuesto. Esta, a su vez, depende directamente de la Presidencia de la República (Executive Office of the President).

El Manual Administrativo de la Dirección del Presupuesto contiene la siguiente declaración general sobre las funciones de dicha oficina:

«La Oficina de Administración y Organización ayuda al director en la formulación y coordinación de los programas y actividades de la Dirección que tienen por objeto el mejoramiento de la administración y organización del Poder Ejecutivo; y proporcionan orientación y asesoramiento a las divisiones (de la Dirección del Presupuesto) para mejorar la administración y organización de la dependencia. La oficina:

a) Prepara informes sobre los problemas de organización y coordinación del Poder Ejecutivo.

b) Prepara mejoras, extensivas a todo el Gobierno, en los cam-

pos de la administración de bienes y suministros y de la administración del personal.

c) Busca y difunde informaciones sobre las mejores prácticas administrativas y estimula, patrocina o realiza investigaciones de los conceptos y métodos de la administración.»

La oficina está bajo las órdenes del director auxiliar para Administración y Organización y consta, además de la Dirección Auxiliar, de cuatro secciones. Además de responder por las funciones generales supracitadas, las secciones tienen las atribuciones, cada una en lo que le concierne, de redactar o revisar los proyectos de leyes, planes de reorganización, decretos ejecutivos y otros textos similares, así como de tomar parte en los trabajos de comités donde son representadas diversas dependencias.

En la Dirección Auxiliar, además del titular hay un jefe auxiliar y dos auxiliares del director auxiliar. El jefe auxiliar tiene que ver especialmente con la redacción o revisión de proyectos de ley y otros documentos parecidos. Un auxiliar ayuda en la coordinación de los programas de trabajo y de la administración de la oficina; el otro centra su atención en problemas de relaciones entre el gobierno federal, los estados y los gobiernos locales.

El encargado de cada sección lleva el título de jefe auxiliar.

La Sección de Organización del Gobierno, con once técnicos, realiza estudios y elabora recomendaciones para resolver problemas de administración, organización y coordinación generales, incluyendo las relaciones entre las dependencias y la estructura orgánica de programas federales nuevos o reformados. La mayoría de sus tareas se le encomiendan por encargo específico del presidente o del director. En la práctica actual, gran parte de su trabajo se relaciona con las recomendaciones de las Comisiones Hoover; por ejemplo, la sección coadyuva a la puesta en práctica de dichas recomendaciones o fiscaliza la misma, observa los resultados obtenidos y puede corregir interpretaciones erradas o proponer pequeños ajustes para que las recomendaciones rindan el máximo provecho.

La Sección de Administración de Bienes y Suministros, con siete técnicos, colabora con la Administración de Servicios Generales (la dependencia responsable de lo relativo a las compras y suministros para la mayoría de las dependencias federales), estudiando desde el punto de vista técnico-administrativo los problemas que afectan a todo el gobierno y que abarquen las directrices, los reglamentos, los procedimientos y la organización para la administración de los bienes muebles e inmuebles del gobierno federal. Estudia las

solicitudes de eximir cierta compra o cierta dependencia de los trámites y las normas de la Administración de Servicios Generales. También hace análisis referentes a otros asuntos, como son los viajes de funcionarios y el transporte de sus efectos, los formularios e impresos y las jornadas de trabajo.

La Sección de Administración de Personal, con cinco funcionarios técnicos, mantiene la coordinación entre la Dirección del Presupuesto y la Comisión de Servicio Civil, y se relaciona también con las entidades de gobierno federal cuyo personal no está bajo la jurisdicción de dicha Comisión, tales como las fuerzas armadas, el servicio diplomático, la TVA (Autoridad del Valle del Tennessee) y otras. Hace estudios, prepara recomendaciones y vigila la adopción de éstas en la materia de su especialidad.

La Sección de Mejoras e Investigaciones Administrativas, que tiene diez funcionarios técnicos, se especializa en el estudio de métodos y prácticas administrativas que puedan interesar a todas las dependencias del gobierno federal. Establece normas y ofrece orientación, por ejemplo, a todas las dependencias con respecto al tratamiento integral de la información (automación), y también con respecto a nuevas técnicas para la medición de la eficiencia. Interviene en la planificación y organización de programas de perfeccionamiento para los funcionarios, en materias no cubiertas por otros programas.

La oficina tiene en total cincuenta funcionarios, incluidos tanto los técnicos como los otros. Ha sido parte de la Dirección del Presupuesto (no siempre con la misma denominación) desde 1933. Durante ese lapso ha conocido varios altibajos en cuanto a su importancia. Actualmente parece que la influencia de la oficina está aumentando, como lo está haciendo también el número de sus funcionarios, pero tanto uno como otra todavía están lejos del auge que alcanzaron durante la Segunda Guerra Mundial y después.

Durante todo el tiempo de su funcionamiento, la Oficina de Administración y Organización ha seguido la regla de emplear solamente la persuasión y el estímulo como medios para hacer acatar sus recomendaciones, evitando cualquier uso de sanciones más enérgicas. A veces se le ha criticado por esto, alegándose que la reforma administrativa habría tenido mayor rapidez y mayor envergadura si la Dirección del Presupuesto se hubiera valido de la autoridad que indudablemente posee para exigir que las dependencias cumplieren sus indicaciones. Sin embargo, los directores del Presupuesto y los directores auxiliares y otros jefes de la oficina han estimado que la reforma administrativa no puede ser duradera sino cuando

los jefes y funcionarios afectados por ella están de acuerdo sincero con las modificaciones respectivas, de suerte que la reforma impuesta por mandato superior tiene pocas posibilidades de éxito permanente. Cabe decir que las realizaciones en el campo de mejoramiento administrativo del Gobierno norteamericano parecen dar la razón a las autoridades de la Dirección del Presupuesto.

En tiempos relativamente recientes ha habido un desarrollo notable de oficinas de Organización y Métodos en los departamentos y dependencias del Gobierno federal, tanto respecto a su cantidad como a su nivel jerárquico. Puede valer la pena observar, en este contexto, que la expresión «Organización y Métodos» ya fué oficialmente sustituida en el Gobierno federal por «análisis administrativo» (*management analysis*), lo que no impide que las unidades en cuestión lleven nombres variadísimos. (El mismo cambio de nomenclatura se ha verificado en la Comisión de Servicio Civil del Canadá, cuya División de Análisis Administrativo es el órgano central de Organización y Métodos para el Gobierno canadiense).

Un estudio realizado en 1959 descubrió en 22 dependencias, sobre 25 examinadas, «un grupo separado de apoyo con campo de actividades suficientemente ancho para identificarse claramente la existencia del análisis administrativo como función separada de apoyo dentro de dichas dependencias». Estas 22 unidades de análisis administrativo tenían 337 funcionarios. (Es probable que las cifras correspondientes serían mayores hoy.) La mayoría de estas unidades dedican también una porción de su tiempo a estudios y encuestas administrativas de naturaleza más especializada, tales como la formulación de planes relativos a la aplicación de equipos para el tratamiento integral de la información o a la ampliación de los ya utilizados. Además de las 22 unidades citadas, fueron encontradas en las 25 dependencias examinadas 37 entidades especializadas con 270 funcionarios, que se dedicaron casi exclusivamente a análisis especializados.

(No fué posible determinar si muchas de las 22 unidades de análisis administrativo desempeñan también funciones relativas a la administración del presupuesto. Una revisión rápida del Manual de Organización del Gobierno de los Estados Unidos hace pensar que muchas de ellas son secciones en una División de Administración, dentro de la cual una sección es la del Presupuesto.)

En los Estados Unidos, como es sabido, los Gobiernos de los estados y de las innumerables entidades locales (municipios, condados, distritos especiales y otras) son completamente independientes del Gobierno nacional, e independientes también los unos de los otros.

(Las leyes de un estado pueden establecer cierto grado de uniformidad en la estructura gubernamental de las entidades locales dentro de aquel estado, pero muchos estados permiten un elevado grado de autonomía local. De cualquier modo, la uniformidad mencionada, cuando existe, se hallaría dentro de un solo estado entre los cincuenta.) En vista de esto, es fácil ver que las generalizaciones sobre los Gobiernos estatales y locales en los Estados Unidos son difíciles de defender, y que presentan enorme cantidad de excepciones. No obstante, pueden darse algunas indicaciones sobre el desarrollo de oficinas de Organización y Métodos en dichos Gobiernos.

Existen oficinas de Organización y Métodos en por lo menos once estados. Sin embargo, es muy probable que el verdadero número sea superior a once, considerando que no se dispone de datos muy recientes sobre el particular y también que algunos gobernadores establecen oficinas de Organización y Métodos *de facto*, usualmente en sus oficinas inmediatas, aunque tales oficinas carezcan de reconocimiento en ley.

Los once estados mencionados incluyen tanto el más populoso de la Unión como unos de población reducida, resultando, pues, que la existencia de estas unidades no depende de la envergadura del aparato de Gobierno. La mayoría de las unidades cuentan con cerca de una docena de funcionarios, pero la de California excepcionalmente posee treinta y dos. Las denominaciones de las unidades varían mucho de estado a estado, no estando generalizados los términos «organización y métodos» y «análisis administrativo».

Las informaciones disponibles al redactarse el presente sumario indican que en seis de los once estados citados se han situado las unidades de Organización y Métodos en departamentos financieros; en cuatro de ellos, en departamentos no financieros, mientras que en el Estado de Wisconsin la oficina se ha colocado en la misma oficina del Gobernador y, por lo tanto, en el vértice de la organización. Desgraciadamente, estas informaciones no indican en cuántos estados la Oficina de Organización y Métodos se encuentra próxima, en la estructura, a la Oficina del Presupuesto, pues naturalmente ésta muchas veces no forma parte de un Departamento Financiero o de Hacienda.

Por lo menos cuatro de los estados en cuestión tienen unidades o personal de análisis administrativo en otras dependencias, además de la Oficina Central de Organización y Métodos. El Estado de Nueva York tiene once o más de tales unidades.

Las oficinas anteriores no incluyen el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, que es uno de los gobiernos mejor administrados del

mundo. En Puerto Rico el Negociado del Presupuesto tiene dos divisiones, la de Administración de Presupuestos y la de «Gerencia Gubernamental», hallándose esta última encargada de «estudiar los problemas administrativos de la gerencia del gobierno». («Negociado» en Puerto Rico equivale a «Dirección» en España. Para los puertorriqueños, «gerencia» significa algo como «técnica de la administración».) El Negociado del Presupuesto, a su vez, depende directamente del Gobernador. Varios departamentos y dependencias del Gobierno puertorriqueño tienen unidades internas de Organización y Métodos, combinándose algunas veces esta atribución con la de planificación administrativa o la de preparación de estimaciones presupuestarias. Es interesante notar que entre las dependencias que poseen tal unidad se encuentra la Oficina de Administración de los Tribunales, pues generalmente los Poderes Judiciales no se han distinguido por su apego a las técnicas modernas de la buena administración.

Pasando ahora al gobierno local en los Estados Unidos y considerando los municipios, se hallan situaciones variadísimas correspondientes a las diversas formas de gobierno municipal y las disposiciones de las leyes de los distintos estados. Aunque no se ha hecho revisión estadística sobre el punto, es posible que las entidades de Organización y Métodos sean más numerosas en las pequeñas ciudades que en las mayores. Claro está que la «entidad» de Organización y Métodos en una ciudad pequeña puede consistir en un solo hombre, con un cargo como «asistente administrativo» o, en las ciudades con gerente municipal, «ayudante del gerente». Sin embargo, en muchos casos las atribuciones desempeñadas por estos funcionarios (aunque no necesariamente sus únicas atribuciones) están de completo acuerdo con las atribuciones tradicionales de una oficina de Organización y Métodos.

Una de las razones que explican por qué las oficinas de Organización y Métodos no se encuentran con máxima frecuencia en las organizaciones de los municipios más populosos es la existencia de los Bureaus of Municipal Research (Direcciones Municipales de Investigaciones, o mejor Direcciones de Investigaciones Municipalistas). Estas unidades dependen típicamente de una o varias organizaciones particulares, y su financiación viene principalmente de grupos de contribuyentes u otros interesados en mejorar la economía y la eficiencia en el servicio municipal. Sin embargo, visto que trabajan solamente en estudios administrativos del gobierno municipal respectivo y que algunas veces reciben subvenciones o auxilios de éste, conviene mencionarlas en este lugar. Algunas de ellas han realizado valiosos trabajos para la alcaldía en cuestión y han llegado a ser

consideradas casi como dependencias municipales—«personal de equipo»—. Vale la pena mencionar que la unidad usualmente considerada como la primera oficina de Organización y Métodos en la historia fué el New York Bureau of Municipal Research (1906), que posteriormente cambió de nombre, tomando el de Institute of Public Administration, y se afilió en cierta forma a la Universidad de Columbia.

La gran mayoría de los condados, que son algo más de tres mil en número, desgraciadamente no tiene ni oficinas de Organización y Métodos ni otros sistemas para aprovecharse de técnicas modernas de mejoramiento administrativo. Constituyen una excepción saliente a esta generalización ciertos condados, en su mayoría metropolitanos, como el de Los Angeles (California). El Condado de Los Angeles tiene una Jefatura Administrativa, con atribuciones y poderes semejantes a los de un gerente municipal. Dependiendo de esta Jefatura hay tres divisiones con carácter de apoyo: la del Presupuesto, la de Administración (o sea de Análisis Administrativo) y la del Personal. Un personal de unos veinticinco funcionarios trabaja en la Jefatura sin adscripción a una u otra división; en otras palabras, un funcionario puede ser trasladado de una a otra división cada vez que ésta necesite sus servicios. El condado tiene en total cuarenta mil funcionarios y empleados.