

METODOLOGIA EN EL ANALISIS DE LAS ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS

Por MANUEL RUIZ CUBILES

Sumario: 1. Introducción.—2. Planteamiento del análisis.—3. Reconocimiento de la situación.—4. Elaboración de las soluciones.—5. Aplicación de las propuestas.—6. Comentario final.

1. Introducción

LOS que sentimos una sincera preocupación por los problemas y las consecuencias del cotidiano quehacer administrativo asistimos con satisfacción, de poco tiempo a esta parte, a una cierta reconsideración, «toma de conciencia» podríamos decir, del papel tan vital que puede jugar una Administración ágil, dinámica y eficaz en un país en vías de desarrollo. Se aprecia más que nunca la necesidad de simplificar, de reorganizar, de programar, de establecer comunicaciones, de investigar, etc. Pero convendría no olvidar que todos esos términos insistentemente puestos en circulación tienen un claro denominador común: actividad, esfuerzo, dedicación, entrega, entusiasmo. En una palabra, trabajo; trabajo... organizado.

Si efectivamente estamos dispuestos a tratar de desarrollar y aplicar esa «verdadera ciencia del trabajo», que tan acertadamente iniciara Taylor, sustituyendo criterios y procedimientos personales, ocasionales y arbitrarios las más de las veces, por razonamientos lógicos y objetivos, tendremos que empezar por utilizar sistemas análogos a los que se siguen en las demás ciencias conocidas para la averiguación y difusión de la verdad. Tendremos que emplear métodos racionales, modos ordenados y sistemáticos, evitando caer en la cómoda y peligrosa improvisación. Quizá, siguiendo las teorías tayloristas, a tenor del extraordinario progreso alcanzado por las ciencias exactas y naturales, el método experimental sea el camino más práctico y positivo.

Dicho método supondría examinar detalladamente las variadísimas actividades de tipo administrativo, con anterioridad a cualquier cambio posible, precediendo dicho análisis de la necesaria identificación y observación de sus problemas inherentes, continuándolo con la correspondiente síntesis, ensayo y aplicación. En otras palabras, seguiríamos fielmente las etapas clásicas que caracterizan al método experimental. Lo que traducido al terreno práctico y adaptado convenientemente al análisis de las actividades administrativas nos permite distinguir las cuatro etapas siguientes: planteamiento del análisis, reconocimiento de la situación, elaboración de las soluciones y aplicación de las propuestas.

Bien entendido que estas etapas no juegan con independencia, sino que todas ellas aparecen estrechamente enlazadas en el orden enumerado. Para facilitar su observancia se descomponen a su vez en varias subetapas, conforme resultará de la exposición que realizamos a continuación.

2. Planteamiento del análisis

2.1. LOCALIZACIÓN DE LOS PROBLEMAS

Es posible que tengamos un conocimiento claro y preciso de los problemas o situaciones anómalas que afecten a determinada institución, servicio o puesto de trabajo. Puede haber sido debido a que afecten directamente nuestras ocupaciones habituales, quizá porque colaboremos en un programa de reorganización, o simplemente porque en el ejercicio de nuestra competencia específica se nos haya atribuido tal responsabilidad. Incluso puede que sentimientos naturales tendentes hacia una mayor perfección en el desarrollo de nuestro cometido nos impulsen hacia actividades de mejoramiento.

De ordinario, como se acaba de indicar, los problemas suelen ser conocidos, algunas veces sólo sus efectos y muy probablemente de una forma muy parcial. Lo esencial será siempre descubrir la causa o motivo que los originó. Debido a ello, será necesario realizar un estudio de tipo preliminar que nos oriente hacia la verdadera naturaleza de los problemas. Es condición totalmente imprescindible su precisión y definición antes de continuar adelante. No se puede admitir la actitud del «ya veremos lo que encontramos». Se tienen que definir las situaciones y establecer puntos de partida totalmente reales y claramente aceptados.

Suele ayudar considerablemente a la localización de los problemas disponer de unas «listas de comprobación». Consisten éstas en unas relaciones, referidas expresamente a aspectos concretos de organización y funcionamiento, que contienen preguntas orientadoras. Aplicando tales preguntas nos obligamos sistemáticamente a considerar aspectos que de otra forma, quizá arbitraria, podrían quedar olvidados.

2.2. DELIMITACIÓN DE OBJETIVOS

Frente a problemas ya definidos existe toda una serie de consideraciones a hacer: cuál o cuáles deberán ser resueltos e incluso en qué orden. La resolución de problemas no deberá constituir el fin último del estudio. Se deberá tratar de soslayarlos para facilitar la consecución de los objetivos institucionales. Objetivos o fines institucionales que tendrán que ser revisados a lo largo del estudio.

Además, será necesario delimitar el alcance del estudio. Para ello conviene tomar nota y no omitir detalles análogos a los siguientes: disposiciones vigentes, limitaciones de medios tales como inalterabilidad de los efectivos personales, exigencias perentorias de programas ya en marcha, limitación de posibilidades económicas para afrontar los nuevos gastos que pueda ocasionar una futura reorganización. Incluso se estima imprescindible dedicar cierto tiempo a consultar la opinión de las personas que puedan ser afectadas, más o menos interesadas o documentadas acerca de las actividades relacionadas con los problemas a solucionar. Es más, se deberá indagar acerca de la posible existencia de algún trabajo o estudio análogo al que se proyecta comenzar. Si existe, quizá resulte de gran ayuda.

En resumen: se deberá precisar el propósito, alcance y contenido del estudio a acometer en función de las posibilidades y limitaciones existentes.

2.3. PREPARACIÓN DEL ESTUDIO

Llevar a cabo un estudio tan detallado y sistemático como se propugna requiere, naturalmente, una acción meditada y progresiva para poder cumplir eficazmente las etapas señaladas. Ahora bien; las situaciones a examinar suelen ser tan amplias y complejas que nos vemos obligados, en la mayoría de las ocasiones, a precisar distintos campos de actuación. Podemos considerar tanto servicios o unidades como puestos de trabajo, como procedimientos o métodos de ejecución, como material o equipo a utilizar, como distribución o ambientación física de oficinas. Cualquiera de estos supuestos, seleccionados según corresponda, podría constituir la base del análisis.

Antes de pasar a la etapa siguiente se comprobará si se cuenta con las condiciones de clima o ambiente propicio que requiere cualquier proceso de reorganización. Para fomentar la colaboración del personal, para aprovechar las innegables ventajas de la actuación colectiva, «en equipo», es requisito previo hacer sentir al personal su importancia y necesidad. En la medida en que estén convencidos de la utilidad de la tarea a emprender, su entusiasmo y participación será más fecundo y provechoso. Un ambiente positivo facilitará el desarrollo de las etapas posteriores, hasta el extremo de que una actitud hostil o indiferente no sólo dificultará nuestra labor, sino que puede llegar a hacer fracasar todos nuestros empeños.

3. Reconocimiento de la situación

3.1. OBSERVACIÓN DE LOS HECHOS

Durante la realización de la etapa anterior ya tuvo lugar cierto conocimiento de los problemas a considerar; sin embargo, no es hasta este preciso momento cuando corresponde recopilar la información previamente estimada como necesaria.

Esta información, de ordinario, suele ser conseguida a través de fuentes muy diversas. En actividades caracterizadas por procesos predominantemente de tipo mental, será a través de las propias personas que las lleven a cabo de donde obtengamos directa o indirectamente los datos precisos. Dependiendo de las situaciones, procederá entonces una serie de entrevistas personales, quizá unos cuestionarios a cumplimentar por escrito, o puede que la celebración de reuniones de trabajo.

Problemas de índole estructural, de organización de funciones y servicios exigirán una revisión detallada de las disposiciones dictadas a tal efecto, de la política reinante en la institución y de los programas de trabajo, bien en curso o en proyecto. Estudiar problemas referidos a la utilización de medios requerirá tomas de muestras, como, por ejemplo, al analizar el material impreso; medidas y cálculos, al estudiar recorridos y sistemas de archivo, y quizá hasta una minuciosa aplicación de las técnicas del muestreo del trabajo si las actividades a examinar son excesivamente considerables, repetitivas y susceptibles de la aplicación de tales técnicas.

3.2. ANOTACIÓN DE LAS OBSERVACIONES

Recopilar datos constituye una tarea bastante compleja si no se ha tenido la precaución de preparar impresos, gráficos y demás instrumentos auxiliares que faciliten la toma de información. Es posible que la situación a estudiar sea tan simple y conocida que seamos capaces de retener en la memoria todos los datos. Quizá en otros casos nos basten unas cuantas anotaciones en varias cuartillas; pero en cuanto la situación-problema sea algo compleja e intervengan factores muy diversos entre sí, necesitaremos valernos de representaciones gráficas que nos ayuden a sintetizar y esquematizar la información.

Para esquematizar una distribución de funciones, las relaciones de trabajo entre varios servicios, la secuencia e índole de las distintas fases de cualquier proceso administrativo, los recorridos o desplazamientos efectuados por personas o documentos, la distribución física de oficinas, los puestos de trabajo y sus equipos necesarios, los métodos seguidos en tareas manuales de carácter repetitivo, etc.; existen toda una variedad de procedimientos gráficos, principalmente diagramas administrativos, cuyo examen no hacemos aquí, pues escaparía a los límites de este trabajo.

3.3. SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA

Una vez que se han obtenido los datos considerados como oportunos para proceder al examen de determinada situación actual, se suele finalizar esta etapa de reconocimiento con la clasificación y revisión de aquéllos. Clasificación y revisión que tenderán principalmente a la ordenación y puesta a punto de la información obtenida y a la comprobación de su exactitud e importancia.

Llegado este momento puede que algunos datos nos lleguen a parecer imprecisos, insuficientes o excesivos, y hasta incongruentes en algunos casos. Corresponderá, pues, una labor de adecuación de la información a los objetivos prefijados, que quizá requiera nuevas consultas sobre aspectos concretos. En resumen: se trata de la disposición racional de los datos obtenidos, asegurándonos de su concordancia con los propósitos trazados en el estudio.

4. Elaboración de soluciones

4.1. EXAMEN ORDENADO Y SISTEMÁTICO

Durante la segunda etapa de reconocimiento de la situación se destacó la necesidad de subdividir la información pertinente a cualquier actividad objeto de estudio, a fin de poder facilitar su examen. Por ejemplo, determinado procedimiento administrativo puede haber sido primeramente dividido en trámites y posteriormente en fases y operaciones. También que cierta serie de operaciones manuales hayan sido divididas en movimientos elementales. Pero cualquiera que sea la división efectuada, todas y cada una de las partes resultantes deberán ser sometidas a la acción analítica de los seis interrogantes siguientes: ¿Qué? (objeto). ¿Quién? (persona). ¿Dónde? (lugar). ¿Cuándo? (tiempo). ¿Cuánto? (cantidad); y ¿Cómo? (modo). A medida que se van obteniendo respuestas, se someten a la acción depurativa del interrogativo común ¿por qué?, tratando de seleccionar las contestaciones convincentes.

La calidad de las respuestas obtenidas en la aplicación de los interrogantes anteriores dependerá del uso de estos últimos, constante y minuciosamente de una parte, y de la actitud mental que adoptemos. Esto es, del espíritu crítico y analítico con que nos enfrentemos al aspecto, fase u operación en estudio. En este sentido, a título de orientación señalamos que las respuestas que se obtengan suelen tender a favorecer los siguientes objetivos: suprimir, combinar, reordenar y simplificar.

Como primera providencia conviene empezar tratando de *suprimir* todo lo inútil e innecesario como una consecuencia de la pregunta: ¿Qué es lo que se hace? y ¿por qué se hace tal cosa? Quizá no sea posible suprimir, y en cambio determinado trámite u operación se pueda *combinar* o simultanear con otro. Combinar operaciones suele hacer disminuir tiempos y recorridos. Tal vez sólo exista posibilidad para *reordenar*, aun cuando se mantengan las mismas fases

u operaciones preexistentes. Agotadas las posibilidades de eliminación, combinación y nuevo orden, sólo nos quedará intentar *simplificar*. Esto es, conseguir la mayor sencillez y simplicidad en todo cuanto se ha tenido que respetar por haber sido considerado imprescindible o por «imposibilidad» manifiesta de modificación.

4.2. CONSIDERACIÓN DE POSIBLES ALTERNATIVAS

Durante este proceso de elaboración de un «método» mejor, manteniendo los cuatro criterios elementales expuestos anteriormente y aplicando los también referidos interrogantes, habremos obtenido toda una serie de posibilidades de reforma, unas mejores que otras, pero que, en definitiva, reflejarán una posición ideal. Posición ideal, merece repetirse, que deberá estar en franca armonía con los objetivos propuestos. Claro que adoptar tal posición ideal implicará ventajas e inconvenientes que habrán de ser sopesados cuidadosamente antes de concretar el curso de la acción posterior.

Las medidas que en un principio puedan haberse considerado como oportunas causarán una serie de efectos que deberán ser contrastados con las políticas y criterios imperantes. Medidas que, por otra parte, tendrán que ser compatibles dentro de los límites marcados por las disposiciones reguladoras de la situación interesada, si es que la alteración de tales disposiciones escapa a a nuestra competencia. Estas consideraciones, obtenidas a través de cuantas consultas personales hayamos estimado oportunas y posibles, nos encaminarán hacia la aplicación de soluciones reales, asegurando la viabilidad de las mismas.

4.3. REDACCIÓN DE LAS PROPUESTAS

Es precisamente en este momento cuando pasaríamos a redactar el informe final o proyecto de reorganización. Informe final que debe caracterizarse por un alto grado de concisión, claridad y síntesis. No hay lugar para frases altisonantes, huecas o protocolarias, ni para el espíritu mezquino propenso al secreteo. Procede, pues, la claridad, la sencillez y el espíritu abierto y constructivo.

Su contenido deberá redactarse de acuerdo con el método que propugnamos. Dividido en cuatro capítulos o secciones principales, denominados con epígrafes que denoten un estrecho paralelismo con las cuatro etapas señaladas, sintetizarán los motivos, datos, razonamientos y conclusiones más significativas del análisis realizado.

5. Aplicación de las propuestas

5.1. PRESENTACIÓN PARA SU APROBACIÓN

Esencialmente, la presentación del informe final deberá considerarse como el establecimiento de una base fundamentada de discusión. No puede tomarse como una pauta rígida que pretenda implantar cambios sin considerar ampliamente sus consecuencias, de una parte, así como pretender que se ofrece la solución perfecta, la medicina ideal. Cualquier propuesta de reorganización sólo constituye una serie de consejos, de asesoramientos, de pareceres, cuya única fuerza radica en la bondad y utilidad de su contenido. Su evidencia manifiesta debe garantizarlas.

Caben y proceden, pues, posteriores rectificaciones en el informe final, ajustándolo a la luz de las opiniones de la autoridad competente para resolver, respetando, desde luego, los criterios de racionalización que inspiraron su contenido.

5.2. IMPLANTACIÓN GRADUAL, PREVIO ENSAYO

La implantación de cualquier medida reorganizativa requiere considerar ampliamente dos grandes grupos de aspectos: psicológicos y técnicos. El minucioso cuidado que ambos exigen justifica la utilización de los servicios del analista en esta etapa, pese a que algunos consideren que con la presentación del informe final termina su actuación y responsabilidad.

En primer lugar, a la vista de las propuestas aprobadas, se prepararán instrucciones escritas que faciliten la comprensión detallada de las nuevas medidas de reorganización. Instrucciones que servirán de base para orientar e instruir al personal. Entre otros aspectos de tipo técnico a tener en cuenta, especial cuidado merece la obtención de la garantía de suministro del material y equipo de nueva utilización. Posteriormente, se aconseja efectuar un ensayo previo antes de pasar a la puesta en práctica total. Generalmente suele tomarse una dependencia, procedimiento o puesto de trabajo como «piloto».

Objeto máximo de nuestra atención en esta fase será la vigilancia de los cambios que se vayan produciendo. Nos referimos a los relacionados con la actitud y comportamiento del personal, con independencia de los de tipo técnico ya citados en el párrafo anterior.

Recordemos que en la etapa primera, fase «Preparación del estudio», se aconsejaba fomentar y cuidar un clima propicio que permitiese las reformas oportunas. Se trataba de ir venciendo la natural

resistencia al cambio, preparando el ambiente necesario. Pues bien, es ahora, durante el ensayo previo o implantación inicial, cuando se debe comprobar si se sigue disponiendo de aquellas condiciones que facilitarían la implantación comenzada. Será difícil creer que todas las posibilidades significativas habrán sido consideradas previamente. En el mejor de los casos, aun sin resultados negativos aparentes, procede efectuar el suficiente número de consultas personales que auguren buenos resultados.

5.3. CONTINUIDAD Y CONTROL DE RESULTADOS

Para asegurarnos de que el nuevo procedimiento o sistema es más eficaz que el sustituido se necesita mantener un oportuno control sobre los resultados que se vayan produciendo. Quizá algún aspecto o detalle del método en fase de implantación no responda como se anticipaba. Conviene evitar que al no prestar debida atención a los detalles, todo un nuevo proceso puede fracasar por completo. Esta atención sobre los resultados se traducirá en una valoración de los progresos obtenidos, a efectuar periódicamente, y que servirá de base para la correspondiente información a personas responsables, afectadas e interesadas por el nuevo sistema.

Por ello conviene diseñar y disponer el medio o instrumento necesario para controlar los resultados. Puede ser la redacción de una simple instrucción, designando persona, tiempo, unidad y forma de medición, interpretación y modo de presentación. En algunos casos podría crearse un servicio permanente encargado de preparar propuestas de reorganización, que cuidaría de informar sobre resultados y de canalizar y fomentar toda posibilidad de mejora.

Esencialmente, la clave de la eficacia radica, en nuestro supuesto, en mantener al personal con un entusiasmo permanente, atento al mejoramiento continuo de la organización y funcionamiento de las actividades encomendadas. Y, sobre todo, procurando que exista algún medio o sistema para que las nuevas ideas puedan ser estudiadas y aceptadas, evitando la rutina perniciosa y los prejuicios personales en beneficio del servicio a prestar, recordando que... siempre hay un método mejor.

6. Comentario final

Las consideraciones expuestas a lo largo del desarrollo del método general a seguir parecerán razonamientos excesivamente simples y elementales. Efectivamente, así son, y precisamente ahí radica el

peligro de su no observancia. Nos acostumbramos a situar muy por encima de ellos; utilizamos nuestras «geniales ideas luminosas», brotadas por intuición, y rehusamos las ventajas de todo sistema ordenado y sistemático.

Tampoco queremos indicar que el método ofrecido tenga que ser seguido de una rigidez absoluta. Ni mucho menos, su empleo dependerá de la persona que lo utilice y de la complejidad y dimensión de las situaciones a examinar. En otras palabras; los criterios operativos del método ofrecen posibilidades de aplicación casi ilimitadas. El grado de detalle del análisis dependerá, de una parte, de nuestro convencimiento en la utilidad del método, y, de otra, de la necesidad razonada de considerar y matizar aspectos importantes hasta un determinado nivel práctico.

Otra observación, que no sólo merece notarse, sino colocarla en lugar destacado; nos referimos al *imprescindible* «Apoyo de la superioridad». Sin el conocimiento, consentimiento y muchas veces definido apoyo de nuestros superiores, poco podrá hacerse. Esto no quiere decir que suponga un obstáculo insalvable, sino que dado el supuesto de que si los jefes con autoridad para decidir en la aplicación de propuestas de reorganización no están dotados de un mínimo de entusiasmo e interés, convendrá dediquemos una buena parte de nuestro tiempo y esfuerzos en conseguirlo. Pensemos que contra la indiferencia, apatía y falta del sentido de responsabilidad de algunos jefes se han estrellado muchos entusiasmos y buenos métodos de trabajo. Consigamos un mínimo de apoyo de nuestros superiores y habremos recorrido la mayor parte del camino.