



# REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE ORGANIZACIÓN Y METODOS \*

65.01

Por MANUEL RUIZ-CUBILES

SUMARIO: 1. Introducción.—2. Racionalización del trabajo administrativo o modernización de la función administrativa.—3. Actuación individual e independiente o integración con otras especialidades afines.—4. Integración inmediata de las oficinas de análisis o incorporación progresiva.—5. Responsabilización específica por la modernización administrativa o conjunción de aportaciones de diversas procedencias.—6. Asumir temporalmente funciones tangenciales o colaborar con otros en su realización.—7. Autosuficiencia operativa o posibilidad de requerir asistencia externa.—8. Estudio y recomendaciones o también capacitación e implantación.—9. Esperar solicitudes de asesoramiento o promover reorganizaciones planificadas.—10. Reorganización con sustantividad propia o como cuestión adjetiva.—11. Asesoramiento para la creación de nuevas oficinas o dirección durante el período inicial de funcionamiento.

## 1. Introducción

**E**l fomento de la productividad en los medios administrativos ha venido siendo tradicionalmente el objetivo primordial de Organización y Métodos. Tanto es así, que los profesionales que se dedican a la aplicación de tales técnicas reorganizadoras se suelen identificar en la literatura especializada como *expertos en eficiencia*. Por otra parte, las comparaciones reali-

\* El presente trabajo le fue encargado de manera especial a su autor por el Comité Organizador del I Seminario Técnico de Organización y Métodos, que tuvo lugar en Lima (Perú) durante los días 1 al 6 de febrero de 1971. Su contenido y orientación merecieron la total aprobación del Comité Organizador y la inclusión como tema número cuatro en la agenda de discusiones.

zadas entre la Administración pública y la empresa privada en materia de niveles de funcionamiento forzaron a los pioneros de Organización y Métodos a ser sumamente conscientes del factor coste. La sana intención que animó a promover en las oficinas públicas una mentalidad preocupada por el aumento de la eficiencia y por la disminución de los costes de funcionamiento es algo que se debería agradecer muy de veras a los especialistas de Organización y Métodos.

Sin embargo, Organización y Métodos ha presentado serias limitaciones para resolver por sí sola los problemas complejos típicos del ejercicio de las funciones directivas. Tales limitaciones han resultado ser la consecuencia lógica, entre otras causas, del tipo de objetivos perseguidos, de la propia naturaleza de las técnicas empleadas, del nivel profesional de los especialistas y del grado de aceptabilidad del medio ambiente. Las actividades peculiares de Organización y Métodos se han encaminado principalmente hacia la simplificación de las múltiples corrientes de información que, procesadas manualmente, alimentan las decisiones de carácter repetitivo. Los problemas de índole estructural abordados por el especialista de Organización y Métodos han sido de proporciones bien modestas. El resultado ha sido que, a los ojos de los funcionarios directivos, Organización y Métodos no siempre ha sabido desarrollar suficiente poder de atracción para merecer toda la atención debida.

Como factor concomitante, otras técnicas modernas de dirección han dotado a los funcionarios directivos, en las últimas décadas, de una capacidad más amplia para tratar problemas más complejos, como asimismo para tomar en consideración nuevas dimensiones más prometedoras. La introducción de los ordenadores electrónicos, de las matemáticas superiores y de la psicología administrativa, como instrumentos al servicio de la dirección, han intensificado más que nunca la presión por modernizar la Administración. La complicación ha surgido cuando bastantes especialistas en Organización y Métodos se han mostrado reacios ante las nuevas tendencias o simplemente no han llegado a actualizar sus conocimientos profesionales, con vistas a asumir responsabilidades más amplias y acordes con los tiempos presentes. La función de Organización y Métodos no solamente ha

perdido su tradicional papel predominante en el proceso del mejoramiento administrativo, sino que incluso puede llegar a desaparecer por absorción en un futuro no muy distante, si sus seguidores no aprietan filas y marchan al unísono con las fuerzas y tendencias existentes en un medio ambiente en franca renovación.

Las técnicas de Organización y Métodos vienen atravesando un período crucial, en el que luchan desesperadamente por su definición y aceptación. La encrucijada en que se encuentran, tanto a escala nacional como en casi todo el mundo occidental, solamente parece ofrecer las dos alternativas siguientes: languidecer hasta su desaparición práctica o evolucionar hasta adecuarse a la realidad circundante. La experiencia reciente a nivel mundial, aunque breve y en rápida transformación, permite reflexionar provechosamente sobre ambas alternativas para ofrecer nuevas series de estrategias fortalecedoras. Así, conseguir un mejor entendimiento con la Dirección se presenta como algo imprescindible, tanto como ampliar el alcance de los análisis tradicionales, enfrentándose ambiciosamente con las complejidades de la gestión moderna. Dentro de estas líneas de preocupación parece evidente, si no urgente, revisar algunas de las estrategias seguidas hasta ahora, con el fin de actualizarlas a la luz de la comparación entre el conocimiento de la función de Organización y Métodos y la experiencia en el medio ambiente local.

El autor de este trabajo, aunque tiene sus ideas favoritas como todo el mundo, no olvida que la adopción de una estrategia concreta constituye un problema muy particular de quienes más intensamente viven una cierta realidad. Por ello, los diez puntos que se tratan a continuación se exponen en forma abierta, aunque presentando contrastes muy marcados. Pero los practicantes de la organización saben muy bien por propia experiencia que, fuera del ambiente académico, las cosas no son enteramente blancas ni negras, sino que más bien pertenecen a variadísimas tonalidades del color gris. Siendo este documento una simple base de discusión, la intención del autor es la de favorecer la posterior elección de los tonos grisáceos que, para cada punto presentado, los participantes del Seminario estimen más conveniente recomendar.

## 2. Racionalización del trabajo administrativo o modernización de la función administrativa

¿Debemos seguir intentando atraer la atención y confianza de los niveles directivos a base de insistir sobre la utilidad de manuales exhaustivos de organización, organigramas primorosamente diseñados, procedimientos minuciosamente elaborados y formularios geoméricamente perfectos o, *por el contrario*, y dejando para otros niveles y momentos las cuestiones anteriormente indicadas, deberíamos empezar ya a hablarles a los dirigentes de sistemas de información para la toma de decisiones, dirección por programas, procesamiento electrónico de datos, dirección por objetivos, control de proyectos, modelos de decisión, controles de dirección, etc., etc.?

La racionalización consiste básicamente en un proceso sistemático de sustitución de métodos y medios anticuados. Es en cierta manera una forma de modernizar, que al haberse aplicado masivamente a sectores industriales se ha terminado comprometiéndolo un tanto el significado real del término. La connotación habitual de la expresión *racionalización del trabajo administrativo* conlleva paralelo significado al de ingeniería de la producción industrial. Sobre todo, hoy día en que la mecanización ha puesto de manifiesto la sorprendente analogía entre el trabajo repetitivo realizado en una oficina y en un taller. Si en el sector privado la racionalización de la producción (léase organización industrial) dio paso en décadas recientes a los *consultores de dirección*, ¿por qué extraña regla de tres el análisis de Organización y Métodos (léase ingeniería de la producción burocrática) no va a evolucionar hasta proporcionar un servicio *científico* a nivel de dirección?

El matiz diferenciador en la evolución sugerida aparece al contemplarse las dos formas básicas de servir a la dirección; indirectamente, cuando se mejora el funcionamiento de las unidades dependientes de la dirección; y directamente, cuando se perfecciona la actuación de la propia dirección. El haber prestado servicios *indirectos* a la dirección, a través de las manifestaciones típicas de la racionalización del trabajo administrativo, es

algo que no se le puede discutir a Organización y Métodos. En cambio, la capacidad de servir *directamente* a la dirección, en forma suficientemente satisfactoria para ella, es algo que aún constituye objeto de debate. Puede que frente a una dirección poco ambiciosa, de escasos recursos o de relativa influencia, esto es, en estado rudimentario, el especialista tradicional de Organización y Métodos sea de gran valor y hasta insustituible. En otras palabras, que la función racionalizadora es consustancial y de valor permanente para la dirección no parece dudarse, pero que la dirección exige hoy día mucho más que antes es algo que no cuesta ningún trabajo percibir. El problema para Organización y Métodos está en ver si es capaz de superarse y de ofrecer bastante más que hasta ahora.

La tendencia actual nos lleva, por lo tanto, a incorporar a la *racionalización del trabajo administrativo de ejecución*, la *racionalización del trabajo administrativo de dirección*. Y como desgraciadamente tendría poco éxito tratar de ampliar el familiar y restringido significado del término *racionalización administrativa*, nos vemos obligados a recurrir a otro que asocie sin rémora ni escrúpulo alguno la nueva dimensión racionalizadora. Cumpliendo este propósito, *modernización administrativa*, parece ser un sustituto bastante aceptable, no sucediendo lo mismo con *reforma administrativa*, que, por su orígenes más políticos que técnicos y éxitos desiguales, se halla un tanto hipotecado para enarbolarlo en algo que se quiere sea mejor y, por tanto, diferente.

Es difícil considerar un proceso de reforma administrativa como algo similar a lo que en este trabajo se propugna bajo la nueva denominación de modernización administrativa. Aquél suele concentrarse en la modificación de leyes administrativas y sus correspondientes reglamentos, mientras que este último solamente aspira a mejorar el desempeño de las funciones de administración en general (planificación, organización y control) y de las directivas en particular. La *modernización* no pretende ir más allá de los procesos de toma de decisiones que tienen lugar en la rama del poder ejecutivo, sin afectar, por ejemplo, la Administración local ni la rama Legislativa, como sucede con las reformas administrativas. Otro rasgo muy característico de las

«reformas» es su naturaleza eminentemente jurídica, muy distinta de la orientación técnico-organizativa que debe presidir los esfuerzos por modernizar la Administración entendida como gestión.

### 3. Actuación individual e independiente o integración con otras especialidades afines

¿Debemos ver Organización y Métodos como un conjunto de técnicas independientes, que tienen suficiente entidad propia para responsabilizarse del proceso de modernización administrativa y resolver satisfactoriamente las exigencias que presentan las instituciones modernas, activas y complejas o, *por el contrario*, deberíamos examinar la posible integración de Organización y Métodos con otras técnicas modernas de gestión (tales como análisis de sistemas informáticos, psicología administrativa e investigación operativa) de manera que se pudiese asesorar a la dirección con la más alta calidad técnica posible?

La aceptación que encuentra hoy día el llamado enfoque multidisciplinario radica esencialmente en la creciente convicción de que no existen, por ejemplo, problemas económicos, problemas sociales, problemas políticos o problemas militares, sino que conservando su identidad los problemas tienen aspectos económicos, sociales, políticos y militares. Este principio nos hace dudar de la *suficiencia* analítica de un profesional cualquiera (analista de Organización y Métodos en materia de reorganización administrativa; economista en cuestiones de planificación global, etcétera, etc.) para abordar individualmente problemas complejos. Naturalmente que extrapolarlo en forma simplista casi hasta el infinito podría justificarse el concurso de enjambres de especialistas para analizar situaciones de gran envergadura, pero no podrá negarse, por otra parte, que cualquier alejamiento, por modesto que sea, de la actuación clásicamente individualista cosechará resultados más positivos.

Este cambio de punto de partida se apreciará con más facilidad en las aclaraciones siguientes. ¿Cómo podremos convencer a los dirigentes de la necesidad de seguir las pautas indicadas en

un informe de reorganización elaborado por un analista de Organización y Métodos que, por razón de su especialidad, no ha contemplado en medida suficiente la dimensión humana de la organización? ¿Cómo podremos esperar, a la inversa, que las recomendaciones de un psicólogo administrativo, apartándose también de su principal esfera de formación y atención, incorpore los aspectos técnicos referidos a la estructura y procedimientos formales del grupo indicado? Porque a nivel de especialistas hayamos separado la organización formal de la no formal, ¿deberemos trasladar la misma artificialidad académica al nivel directivo?

Veámoslo de esta otra forma. Si el problema que afectase a la dirección en un momento dado fuese el de la lentitud en la atención al público usuario de ciertos servicios públicos, originándose largas, numerosas y frecuentes colas, cualquier organizador sabe que según la gravedad del problema se deberá recurrir a técnicas de Organización y Métodos, de Análisis de Sistemas Informáticos o de Investigación Operativa. Lo que se olvida con frecuencia es que para la dirección el problema es de demoras y no de especialistas. ¡Alguien—dirá la dirección—tiene que ocuparse de las demoras y mientras más pronto, y con menos discusiones bizantinas, mejor! Una oficina que presuma de ser capaz de reorganizar situaciones administrativas no puede decir a la hora de la verdad que estos problemas sí, pero aquellos no..., o que la mitad del trabajo lo hace, pero que la otra mitad habrá que pasárselo a otra oficina, etc., etc. Sin darle más vueltas, la alternativa es la siguiente: o le proporcionamos a la dirección un *plato único* de racionalización servido exclusivamente por Organización y Métodos, o todo un *menú variado* de modernización administrativa servido por un equipo de especialistas en problemas de gestión.

#### **4. Integración inmediata de las oficinas de análisis o incorporación progresiva**

¿Debemos abordar inmediatamente la modernización administrativa en su más amplia dimensión, esto es, arbitrando en seguida los mecanismos y recursos que permitan mejorar todos

los aspectos relevantes del funcionamiento de los sistemas o, *por el contrario*, deberíamos trazar un plan que contemplase la incorporación, fusión o ampliación progresiva, de los equipos de Organización y Métodos con otros analistas, tales como los de sistemas informáticos, de psicología administrativa y de investigación operativa?

Defendiendo la tendencia a la integración, los valiosos esfuerzos de un buen número de especialistas en Organización y Métodos que han ampliado suficientemente el contenido del campo de actuación considerado como clásico se hicieron acreedores a una mención especial. Sin aguardar a una denominación más apropiada o a una definición académica, muchos profesionales de Organización y Métodos han venido aplicando con éxito una amplia variedad de técnicas modernas de dirección. Un buen ejemplo lo constituye la antigua División de Organización y Métodos de la Tesorería británica (ahora *Management Services* o Servicios de Dirección, en el Departamento del Servicio Civil). La Tesorería ha estado utilizando técnicas y métodos, tales como análisis de redes (PERT), dirección mediante objetivos y sistemas de información a la dirección. Asimismo, ha colaborado de manera importante en comisiones de trabajo de composición interdisciplinaria integrados con especialistas en Informática y en Investigación Operativa. De esta forma, el antiguo equipo de Organización y Métodos se convirtió en el núcleo que promovió una orientación realmente ambiciosa para la modernización de la dirección. Algo muy similar sucedió con Organización y Métodos en la Administración pública del Canadá al transformarse años atrás en el actual *Bureau of Management Consulting Services*.

Otro ejemplo de evolución muy curioso es el proporcionado por las oficinas de Organización y Métodos de algunos ministerios franceses, que, después de conjuntar organizadores e informáticos, sustituyeron las siglas clásicas de O. y M. por las de O. M. A., que pasaron a significar Organización, Métodos y Automatización. Esta solución, aun siendo francamente realista, resulta ser bastante incompleta, ya que cuando las citadas oficinas de Organización, Métodos y Automatización incorporen algún día otra especialidad se verán obligadas a cambiar de nuevo su denominación. De no hacerlo, el nombre de la oficina en cuestión no se

ajustará a las funciones asignadas y no puede admitirse fácilmente que llegasen a cometer el pecado que tratan de corregir en los demás; el de la frecuente falta de correspondencia lógica entre la denominación y el contenido de muchas oficinas públicas. Pero si están tan sinceramente dispuestas a cambiar su denominación cuantas veces cambien de contenido no se daría motivo de crítica. Y pasando a otro ejemplo, en la Presidencia del Gobierno de España existe una dependencia con el nombre más tradicional que técnico de Gabinete para la Reforma Administrativa, que creó en su día el Servicio Central de Informática, en plano de igualdad con el Servicio Central de Organización y Métodos y otras oficinas del mismo orden. Ambas unidades especializadas de organización y de informática se hallan así convenientemente hermanadas.

La composición ideal de una supuesta oficina de modernización administrativa, tanto si se utilizase ésta u otra denominación de análogo significado, no puede alcanzarse inmediatamente, ni aun quemando etapas apresuradamente. Sobre todo, en organismos que solamente pueden dedicar escasos recursos a la reorganización. Ahora bien, siendo obvio que Organización y Métodos constituye, por encima de todo, el obligado punto de partida, no existe una secuencia evolutiva que pueda recomendarse para su aplicación automática. En la mayoría de los casos las limitaciones son de naturaleza humana más que tecnológicas o económicas. A saber, falta de personas suficientemente especializadas o falta de comprensión por parte de la dirección. Ambas deficiencias son, como es bien sabido, parcialmente subsanables por la vía de la capacitación y la divulgación.

El primer paso es el del fortalecimiento del grupo de analistas dedicados a trabajos típicos de Organización y Métodos. La insuficiente cantidad y calidad de los mismos pondría en peligro de raquitismo a las futuras oficinas de modernización administrativa. La segunda etapa podría, a su vez, desdoblarse en dos: primero, se prepara el grupo de los analistas de sistemas informáticos y después el de los analistas de psicología administrativa. Como etapa final podría culminarse con la incorporación de los analistas de investigación operativa. Un equipo constituido por las cuatro especialidades sugeridas anteriormente estaría en

excelentes condiciones para desarrollar un potencial más que suficiente para garantizar un tratamiento técnico verdaderamente efectivo de los problemas que acuse el funcionamiento de toda la red de sistemas, que integren la institución a la que se adscriba.

La secuencia de etapas indicada anteriormente puede justificarse de la siguiente forma: Organización y Métodos precede a Informática por la misma razón que el procesamiento manual precede al procesamiento automatizado; investigación operativa aparece después de informática cuando esta última actúa a un nivel de complejidad tal que requiere una fuerte dosis de modelos matemáticos; la psicología administrativa complementa Organización y Métodos e informática, ayudando a vencer la resistencia al cambio y motivando en la implantación de los nuevos sistemas hombre-máquina.

##### **5. Responsabilización específica por la modernización administrativa o conjunción de aportaciones de diversas procedencias**

¿Debemos restringir el proceso de la modernización administrativa al conjunto de las transformaciones provocadas por unidades, tales como Organización y Métodos, análisis de sistemas informáticos, psicología administrativa e investigación operativa o, *por el contrario*, debería admitirse que —entre otras muchas— las oficinas de planificación, presupuesto, personal, abastecimientos, asesoría jurídica, inspección y auditoría, aunque a través de técnicas y metodologías distintas, también comparten ciertas responsabilidades por la consecución del grado de modernización administrativa deseado?

Las funciones administrativas, como es suficientemente sabido, pueden estudiarse atendiendo a su proyección general o aplicada, según el ámbito de utilización seleccionado. La Administración *general* comprendería en forma abstracta las funciones de dirección, planificación, organización y control. La Administración *aplicada*, por razón de su concreción, se presenta en una doble perspectiva horizontal y vertical, dando lugar a la existencia de áreas *funcionales*, donde se administran recursos (personas, máquinas, dinero y materiales) y áreas *operativas*, donde se admi-

nistran sectores (servicios económicos, sociales y de seguridad). La tarea de la modernización administrativa (función de Organización), por su calidad de componente de la Administración general, es de naturaleza adjetiva. Esto es, al igual que la función de planificación o que la de control, no tiene dominio privativo. Deben planificarse, organizarse y controlarse tanto los recursos (sistemas horizontales) como los sectores (sistemas verticales). Constituyendo su campo de actuación todo el dominio administrativo, el proceso de la modernización tiene que ser compartido con los especialistas de cada una de las áreas relativas a la Administración aplicada, ya sea *funcional* u *operativa*. La responsabilidad por la modernización administrativa no puede, pues, atribuirse exclusivamente a una unidad especializada, a base de sustraer toda posible competencia al respecto del resto de la institución. Todo lo contrario, la unidad que se especialice en modernización administrativa debe ser capaz de promover, armonizar e integrar todos los propósitos renovadores que se propongan quienes quiera que sean, dentro del marco de un esquema general de acción. De aquí la confusión que algunas veces se produce entre planificación y organización, al pretenderse delimitar las responsabilidades primordiales de tales oficinas.

En términos simples puede decirse que la función planificadora tiene por objeto ayudar a la dirección a definir los objetivos de los sistemas, mientras que la función organizadora debe tender a ayudar a la dirección en el mejoramiento de los sistemas. Las tareas necesarias para definir los objetivos y para mejorar el funcionamiento deben entenderse referidas tanto a los sistemas funcionales u horizontales como a los sistemas operativos o verticales. Cualquier ejemplo de cierta complejidad y alcance permitiría ver cómo, aun asignando el papel coordinador de la modernización administrativa a la unidad orgánica de ese o análogo nombre, se requeriría el concurso de muchas aportaciones de diversas procedencias, todas ellas marcadas con el signo renovador. Piénsese en un programa de centralización y normalización del material de oficina empleado en todo un ministerio y se deducirá fácilmente que ningún segmento del organismo puede quedar exento de responsabilidad específica en la transformación que se acuerde con tal motivo. Resultaría difícil

imaginar que la oficina de modernización administrativa alcanzase tanta competencia técnica en administración del material como la oficina encargada de este ramo, dispusiese de toda la información de consumo necesaria para su estudio, procesase automáticamente los datos para obtener los resultados, capacitase a los funcionarios en el nuevo sistema que se implante, promulgase las disposiciones legales del caso, controlase la utilización del nuevo sistema, etc., etc. Y no puede negarse que todas estas acciones—más otras que faltarían tratándose de una enumeración completa—forman parte del proceso de modernización administrativa.

#### **6. Asumir temporalmente funciones tangenciales o colaborar con otros en su realización**

¿Debemos responsabilizarnos de áreas fronterizas pertenecientes a otras disciplinas, por ejemplo, como el análisis y descripción de cargos para su clasificación, la administración de programas de divulgación en materia de reorganización, la medición del trabajo a efectos de retribuciones proporcionales al rendimiento, la identificación de necesidades de capacitación basadas en actuaciones ineficaces, etc., etc., o, *por el contrario*, deberíamos limitarnos al asesoramiento técnico y a proporcionar en comisión de servicio algunos funcionarios especializados mientras se fortalece la unidad legítimamente responsable de las funciones tangenciales no asumidas por Organización y Métodos?

Tratar de precisar las tareas típicas de una oficina encargada de la función reorganizadora no es una cuestión fácil. Sobre todo cuando frente a las exigencias de situaciones particulares pueda verse obligada a asumir responsabilidades más o menos ajenas. En una situación anormal, de invasión de áreas no legítimas, lo verdaderamente grave no sería la posible injerencia en sí, sino más bien la negación de la temporalidad de tal medida, la pasividad en provocar la normalización de la situación irregular, el entusiasmo excesivo por la tarea asumida en detrimento de otras más propias y el rudo golpe psicológico que se le asestaría con tal comportamiento a la imagen *ordenadora* que

debe proyectar, quien menos debería permitirse el lujo perturbador del desorden. Pero tanto si nos referimos a la reorganización en un sentido restringido (oficinas de Organización y Métodos) como en un sentido amplio (oficinas de Modernización Administrativa), una posible regla de oro para definir su papel, que solamente variaría de amplitud en los dos sentidos indicados, podría ser la siguiente: asignar todas las funciones requeridas para elaborar y facilitar el cumplimiento de las medidas tendentes a mejorar el nivel de funcionamiento de aquellos sistemas o subsistemas, que, por sus características, requieran la atención de los funcionarios directivos.

El fenómeno de la invasión de dominios ajenos no suele darse en Organización y Métodos por interés personal de sus miembros (cosa incompatible éticamente con la generosidad de ideas que por definición caracteriza el asesoramiento), sino por una curiosa combinación de falta de equilibrio en la formación que los especialistas han recibido y de debilidad orgánico-funcional del área invadida. Por ejemplo, tomemos el caso de un organismo donde las oficinas de Administración de Personal y de Administración del Material no posean un alto nivel de tecnificación en cuestiones relativas, respectivamente, a la clasificación de cargos y a la normalización del material. Existiendo una oficina de Organización y Métodos de superior competencia a aquellos, puede considerarse altamente probable que se le asigne a Organización y Métodos la realización de ambos cometidos. Para paliar esta anomalía, la solución a mediano plazo es obvia; acrecentar la capacitación de los analistas de personal y de los del material hasta producir la oportuna transferencia de competencias. A corto plazo, puede ser práctico seguir utilizando los analistas de Organización y Métodos que, examinados con más detalle, quizás resulten ser analistas de *Administración funcional* más que de Organización y Métodos. Los analistas de Administración funcional, algunas veces llamados impropriamente *generalistas de Organización y Métodos*, suelen incursionarse con éxito, si tienen el buen tino de no adentrarse demasiado, en un gran número de áreas funcionales tales como personal y material, atreviéndose a veces hasta con contabilidad y presupuesto. Una vez corregidas las anomalías transitoriamente justificadas (repetimos, debilidad

de un área funcional y desequilibrio en la capacitación especializada), la invasión en cuestión pierde su razón de existir y se transforma honrosamente en oferta de colaboración, dejando de ser gesto de apropiación.

### **7. Autosuficiencia operativa o posibilidad de requerir asistencia externa**

¿Debemos mantener equipos completos capaces de resolver con medios propios todos los problemas que, dentro del área de responsabilidad asignada, presente la institución a que se pertenezca o, *por el contrario*, los equipos de especialistas en modernización administrativa no deben ser muy numerosos, aunque sí selectos, debiéndose recurrir a la ayuda de consultores externos, procedentes del sector privado o de unidades análogas del sector público, de acuerdo con los criterios que a tal efecto se convengan?

En principio, la Administración pública suele ser reacia a la utilización de servicios externos, prefiriendo dotarse de aquellos elementos que le permita asegurarse un grado amplio de autosuficiencia operativa. Para justificar dicha posición se acude a toda una suerte de argumentos, ciertamente contundentes, que tienden a despejar rápidamente toda posible duda. Así, se recurre al coste de los servicios externos, que en el sector privado es teóricamente más alto que en el público por cuestiones tan conocidas como beneficios, impuestos y publicidad. Asimismo, se insiste hasta la saciedad en las diferencias existentes entre el sector público y privado, que imprimen tratamientos bastante desiguales para ciertos problemas comunes. Finalmente, se abunda en aspectos de menor importancia, tales como los de reserva de la información utilizada, excesivo tiempo de ambientación, desaprovechamiento de la experiencia acumulada, etc.

Con ser ello verdad, no es menos cierto que lo que constituye un argumento aceptable para una rápida contemplación de casos generales, puede ser rebatible para casos especiales. Por ejemplo, los trabajos de investigación operativa se llevan a cabo, por definición, en equipos multidisciplinarios. Crear un sólo puesto de trabajo en dicha especialidad puede ser presupuestariamente po-

sible, pero pensar en todo un equipo completo puede alcanzar proporciones de quimera. Un sólo especialista de investigación operativa estaría condenado automáticamente al ostracismo o a trabajos de minucias. Al cabo de cierto tiempo se desmoralizaría, por no hablar de la escasa rentabilidad de su presencia aislada. ¿Por qué, entonces, no compatibilizar la presencia de un asesor permanente con la ayuda variable de consultores externos?

Considérese, a título de ejemplo, el caso de aquellos conocimientos o experiencias de aplicación nada frecuente, que no justificarían un puesto de trabajo en régimen de dedicación completa; de una técnica novísima que se desee utilizar inmediatamente sin esperar a que nuestro personal se capacite en ella; de un problema de características turbias donde la oficina de modernización pueda quedar afectada negativamente y se prefiera mantenerla al margen, o bien, que pueda tener alguna implicación directa que aconseje disponer de una opinión más objetiva. Resumiendo, convendría estudiar y gestionar la posibilidad de contar con una partida presupuestaria destinada a reforzar la actuación de los asesores internos a través de la contratación prudente de asesores externos.

### **8. Estudio y recomendaciones o también capacitación e implantación**

¿Debemos conformarnos con participar cómodamente y sin riesgo alguno en un proceso de reorganización, que, frecuentemente queda truncado en el momento de la presentación de las recomendaciones o, *por el contrario*, deberíamos ingeniárnoslas para que el equipo que estudió el problema y formuló las soluciones sea el que también se encargue de aplicarlas, desarrollando los programas de capacitación y de divulgación necesarios para facilitar la implantación de las oportunas medidas reorganizativas?

La dificultad que de ordinario se presenta para vencer la resistencia al cambio, unida a otras razones, hace que muchos asesores finalicen su misión con la formulación de las recomendaciones. Se necesitan cualidades extraordinarias para, sin llegar a

abandonar la empresa o a transigir demasiado, seguir insistiendo y convencer a los interesados, como asimismo para ni siquiera empezarla cuando se presagia un final lleno de desinterés. La aprobación de un nuevo sistema que no esté seguido de un período de conversión, donde participe activamente el asesor que lo elaboró, no debería inspirar mucho optimismo. La implantación de un nuevo sistema, su mantenimiento en paralelo con el anterior y la posterior transformación de este último son etapas que casi siempre resultan ser más problemáticas de lo previsto inicialmente. Cada día se presta más atención, al menos en medios académicos, a la conveniencia de hacer participar al diseñador del nuevo sistema en los programas de capacitación que facilite su introducción, como también en la necesaria redefinición del nuevo sistema a medida que se vayan presentando hechos inesperados o nuevas exigencias.

Muchas estanterías podrían llenarse, en bastantes oficinas de Organización y Métodos, de proyectos bien intencionados y hasta entusiastamente recibidos, que no llegaron a superar el proceso de digestión institucional tras la desaparición de escena de sus autores. Insistiendo en la necesidad de la capacitación para el cambio y aun siendo el adiestramiento una de las actividades propias de la Administración de Personal, se olvida con frecuencia que una cosa es administrar un programa de capacitación y otra muy distinta ejecutarlo. Así, resulta extraño comprobar que, siendo los analistas de organización y de personal parientes muy próximos, no sea fácil alcanzar fórmulas prácticas de convivencia efectiva.

Evidentemente, el grado de armonización deseado entre organización y personal es algo difícil de conseguir dentro de los moldes tradicionales, pero un auténtico especialista en modernización administrativa debería ser algo más que un analista en el sentido restringido de la palabra; debería ser una combinación equilibrada de investigador, asesor e instructor. La dosificación deseada no siempre se alcanzará en proporciones medianamente satisfactorias, pero convendría empezar a pensar si la capacidad manifiesta en las tres cualidades apuntadas constituiría un signo de evidente aptitud, cada vez más digno de ser tenido en cuenta, en el momento de la selección de futuros especialistas. Ello traería,

como una consecuencia práctica más, en las oficinas de gran envergadura, un cierto ensayo de separación de tareas investigadoras, asesoras e instructoras —bien por períodos o aptitudes— en los equipos de profesionales dedicados a los trabajos de modernización administrativa.

### 9. Esperar solicitudes de asesoramiento o promover reorganizaciones planificadas

¿Debemos tolerar más tiempo el clásico papel pasivo consistente en la espera de la solicitud de asesoramiento, aun mediando ciertas provocaciones indirectas y soterradas de Organización y Métodos, con el natural riesgo de que nadie se digna requerir sus servicios o prestar atención a las recomendaciones formuladas o, *por el contrario*, deberíamos hacer ver que la modernización administrativa, para ser verdaderamente efectiva, debe considerarse como un proceso continuo, global, sistemáticamente planificado y controlado, y que requiere un decidido compromiso formal por parte de todos los directivos del organismo afectado?

Cuando una discusión se centra en la enumeración de las características a que debe sujetarse la actuación de una oficina de Organización y Métodos, siempre aparece en primerísimo lugar el supuesto papel asesor. A tal efecto, suele partirse de una marcada línea divisoria entre las unidades que ejercen autoridad formal y las que como Organización y Métodos no solamente no la necesita, sino que su posesión, en opinión muy extendida, resultaría hasta de efecto contraproducente. El paralelismo con el sacerdocio y la medicina, salvadas las distancias, no es extraño que se utilice como argumentación. Ni sacerdotes ni médicos ejercen autoridad formal sobre sus fieles y pacientes. Los usuarios de sus servicios tratan de salvarse moral o biológicamente en la medida en que voluntariamente creen y aceptan la bondad del correspondiente asesoramiento solicitado previamente. El tono desinteresado y competente del asesor a quien se acude espontáneamente con fe y necesidad, parece recomendarse como el instrumento más efectivo para modificar comportamientos. Quizá ese tipo de conducta se haya demostrado como verdaderamente útil en el ámbito

administrativo de tiempos pasados, pero no se tiene garantía alguna de que la persuasión amistosa pueda justificarse indefinidamente. Podría ser atrevido afirmar que el asesoramiento prestado con arreglo a un estilo pasivo—acudiendo al ser llamado y participando en la proporción discrecionalmente permitida—haya sido una excelente estrategia de cambio, defendible a ultranza. ¿Se ha comparado con otra alternativa que permita medir su utilidad? ¿Y si la razón para mantener dicha actitud pasiva radica en la falta de seguridad para actuar en formas más agresivas? También pudiera ser que el asesoramiento pasivo se aviniese mejor con la naturaleza peculiar de los estudios tradicionalmente realizados por los analistas de Organización y Métodos hasta la fecha, pero que frente a perspectivas más ambiciosas, por complejas y trascendentes, confiemos más en estrategias más intervencionistas.

La modernización administrativa que pretenda afectar toda la organización, debe ser cuidadosamente planificada y controlada. La intencionalidad y el ritmo de reorganización impulsado vigorosamente puede diluirse lastimosamente si no se mantiene una coordinación efectiva. La interdependencia, cada vez más sentida y necesitada, de los componentes de los sistemas no admite desvíos continuados sin afectar seriamente al todo. Que un sector cualquiera de la organización sea más eficaz que otro, no parece hoy día que pueda dejarse alegremente a la buena voluntad e intuición personal de los responsables de aquellos. El tratamiento de los problemas administrativos puede ser debidamente planificado, prestándosele atención secundaria a los refinamientos aislados. Las oficinas de modernización administrativa podrían pensar en planificar sus actuaciones, sin dejarse llevar por la corriente desordenada derivada de las improvisaciones con que puedan acudir sus usuarios.

#### **10. Reorganización con sustantividad propia o como cuestión adjetiva**

¿Debemos abordar los procesos de reorganización administrativa como tareas con sustantividad propia, que pueden tratarse al margen de las exigencias presentadas por las funciones típica-

mente sectoriales o, por el contrario, deberíamos no perder de vista la naturaleza adjetiva de la reorganización administrativa, en el sentido de que su justificación aparece en función de su valor instrumental, haciendo más viable la obtención de las reformas sectoriales o sustantivas?

De vez en cuando, las Administraciones públicas acometen grandes procesos de reforma animadas por el deseo de resolver problemas a escala nacional. Un número considerable de tales empresas se dedican a la obtención de objetivos económicos, tales como fomentar el desarrollo, ordenar las grandes inversiones públicas o luchar contra la inflación. Este tipo de reforma suele afectar considerablemente a la mayoría de los departamentos ministeriales, con la excepción, según casos, de relaciones exteriores, defensa y justicia. El resto de las grandes reformas tienden a coincidir básicamente con los sectores ministeriales. Así, el término reforma se une a las denominaciones clásicas de las áreas objeto de las acciones sustantivas del Gobierno, para dar paso a la reforma de la educación, reforma agraria, reforma laboral, reforma judicial, etc. Otras veces, y aunque no siempre por razones fonéticas, el vocablo reforma queda enmascarado bajo otra palabra completamente distinta, como el caso de Plan Nacional de Construcción de Viviendas, Plan Nacional de Salud Pública, Plan Nacional de Industrialización, etc. El objetivo común es siempre el de provocar transformaciones profundas, de alcance nacional, por la vía de las reformas estructurales.

Indudablemente, tales reformas no son de naturaleza administrativa, aunque tengan un fuerte componente de aspectos administrativos. Desgraciadamente, tales aspectos no siempre llegan a ser suficientemente reconocidos y atendidos. De ahí que una excelente estrategia de modernización se encuentre en el fortalecimiento de los aspectos administrativos (o adjetivos), siempre permanentes en las reformas sectoriales (o sustantivas). Por otra parte, conviene no perder de vista que la existencia de una reforma sectorial es lo que le confiere verdadera intencionalidad y justificación a su correspondiente reforma administrativa. Demostrar la instrumentalidad de lo administrativo respecto de lo sectorial constituye la forma más racional y efectiva de contestar la tan repetida pregunta de «¿... reorganizar para qué?» Pues para permitir

educar mejor, para posibilitar la cooperativización agraria, para agilizar la aplicación de la justicia, para acelerar la construcción de viviendas populares, para ordenar el proceso de industrialización, etc.

### **11. Asesoramiento para la creación de nuevas oficinas o dirección durante el período inicial de funcionamiento**

¿Debemos seguir considerando que el ejercicio de la autoridad y de las funciones directivas son actividades ajenas y hasta perjudiciales para los especialistas de la reorganización o, *por el contrario*, deberíamos reconocer que frente a la necesidad de establecer una nueva oficina en forma rápida y controlada al máximo podríase designar responsable temporal de su puesta en funcionamiento y período inicial de efectividad al especialista-asesor que recomendó la organización aprobada?

La actuación típica de un especialista en Organización y Métodos discurre esencialmente por las fases de planteamiento del análisis, reconocimiento de la situación, elaboración de las soluciones y aplicación de las propuestas. Todas estas etapas se suelen desarrollar, como es de dominio público, dentro de la más completa neutralidad y en constante diálogo con los responsables de las áreas afectadas por el estudio realizado. Es de lo más natural que un especialista de Organización y Métodos no ejerza otra autoridad que no sea la de sus ideas técnicas, ni tome decisiones formales algunas, salvo las de naturaleza interna y referidas al posible equipo de asesores que eventualmente puede tener bajo su coordinación. La implantación oficial de una nueva forma de organización y la adopción de todas las medidas impulsoras que requiera un funcionamiento eficaz queda bajo la competencia de los jefes de línea, ya pertenezcan estos a sistemas verticales u horizontales.

Sin embargo, se presentan ocasiones en las que por la naturaleza excepcionalmente técnica del proyecto de reorganización aprobado, el asesor que lo elaboró suele encontrarse en inigualables condiciones teóricas y prácticas para garantizar una fluida puesta en marcha. Pero si como asesor solamente puede garantizar la ca-

lidad técnica del proyecto, no se le podría, entonces, responsabilizar de los resultados de su aplicación si no se le dotase de suficiente autoridad formal. Una autoridad formal compartida, para un mismo asunto, entre el asesor y el jefe de la unidad correspondiente ocasionaría posibles fricciones. Además de que asignándole autoridad formal al asesor, éste pierde por definición su papel de consejero, para convertirse en algo más parecido a jefe de línea que a asesor propiamente dicho.

Se conocen casos en los que después de aprobarse el proyecto de creación de una nueva oficina, se designó jefe temporal de la misma al asesor que confeccionó el correspondiente estudio. La temporalidad de la designación quedaba ligada a la obtención de un nivel de rendimiento óptimo. Una vez satisfecha la Dirección, el asesor se reincorporaba a su cometido habitual y un nuevo jefe era nombrado con carácter permanente. La situación organizativa del asesor-encargado de la jefatura es muy claro si a ello se dedica en régimen completo, pero, ¿y si compartiese la jefatura con otros trabajos de reorganización?, ¿y si se le señalase al flamante jefe de la nueva oficina una doble dependencia jerárquica; ante el jefe de los asesores y ante el superior inmediato del punto de la cadena de mando donde la nueva oficina se hubiese encuadrado orgánicamente? ¿Qué nuevo panorama se produciría al disponerse de especialistas capaces de compatibilizar funciones de dirección y de asesoramiento, en contra de la exclusividad que recomienda la doctrina clásica de Organización y Métodos?

# Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública

---

## INSTITUTO DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

---

### Títulos publicados:

---

#### ESTUDIOS

- LA «CLAUSULA DE PROGRESO» EN LOS SERVICIOS PUBLICOS, de José Luis Meilán, 264 páginas, 200 pesetas (agotado).
  - REGIMEN JURIDICO-ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO PUBLICO TELEFONICO, de Juan L. de la Vallina, 208 páginas (agotado).
  - LOS ORIGENES DEL DERECHO PRESUPUESTARIO ESPAÑOL, de Esteban López Escobar, 434 páginas, 400 pesetas.
  - TEORIA DEL EQUIVALENTE ECONOMICO EN LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, de Gaspar Ariño Ortiz, 424 páginas, 400 pesetas.
  - LEY Y REGLAMENTO EN EL DERECHO PUBLICO OCCIDENTAL, de Alfredo Gallego Anabitarte, 376 páginas, 400 pesetas.
  - ORGANIZACION Y CONTROL DEL SECTOR EMPRESARIAL PUBLICO EN ESPAÑA, de Francisco Sosa Wagner, 278 páginas, 300 pesetas.
  - DERECHO GENERAL DE ORGANIZACION, de Alfredo Gallego Anabitarte, 398 páginas, 350 pesetas.
  - LA ADMINISTRACION INSTITUCIONAL (Bases de su régimen jurídico), de Gaspar Ariño Ortiz, 456 páginas, 450 pesetas.
- 

#### ESTUDIOS DE HISTORIA DE LA ADMINISTRACION

- ACTAS DEL I SYMPOSIUM DE HISTORIA DE LA ADMINISTRACION, 608 páginas, 800 pesetas.
  - ACTAS DEL II SYMPOSIUM DE HISTORIA DE LA ADMINISTRACION, 670 páginas, 500 pesetas.
  - LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y DEL DESPACHO, de José A. Escudero, 1.342 páginas (cuatro volúmenes), 1.400 pesetas (agotado).
  - EL CORREGIDOR CASTELLANO, de Benjamín González Alonso, 444 páginas, 700 pesetas.
  - LOS MEDIOS PERSONALES DE GESTION DEL PODER PUBLICO EN LA HISTORIA ESPAÑOLA, de Jesús Lalinde Abadía, 224 páginas, 450 pesetas.
  - LA ILUSTRACION Y LA REFORMA DE LA UNIVERSIDAD EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XVIII, de Antonio Alvarez de Morales, 216 páginas, 300 pesetas.
- 

#### CUADERNOS DE HISTORIA DE LA ADMINISTRACION

- ADMINISTRACION Y JUECES: Gubernativo y Contencioso, de Alfredo Gallego Anabitarte, 164 páginas, 150 pesetas.
- 

**Pedidos a Boletín Oficial del Estado - Trafalgar, 29 - Madrid 10**