

LAS OFICINAS DE «ORGANIZACION Y METODOS» Y EL PROCESO DE CAMBIO ADMINISTRATIVO*

352.06.01

Por MANUEL RUIZ CUBILES

Sumario: 1. Introducción.—2. Las Oficinas de Organización y Métodos.—3. El proceso de cambio administrativo.—4. Conclusiones.

CON el simple propósito de poner el acento en lo que para mí constituye la verdadera importancia de O. y M., he querido utilizar el título de «Las Oficinas de "Organización y Métodos" y el proceso de cambio administrativo».

Para mí, O. y M. debería contemplarse y utilizarse como uno de los instrumentos modernos al servicio de la dirección para provocar cambios administrativos. Y, además, porque parto de la idea de que, querámoslo o no, téngase éxito o fracaso, el mundo entero, nuestros países y nosotros mismos, nos encontramos inmersos en un insoslayable proceso de cambio. Y si el cambio es producto de un acto conjugado de voluntad enérgica y de reflexión responsable, ¿qué otra cosa sino satisfacciones puede proporcionarnos nuestro papel de agentes de cambio del mundo, pequeño o grande, en que vivamos?

* Esta conferencia fue pronunciada el día 24 de noviembre de 1972 como parte de la serie de charlas que integraron el Primer Seminario de Capacitación Municipal, organizado por el Concejo Distrital de La Victoria (Perú). La grabación magnetofónica de la charla que se transcribe a continuación ha sido objeto de correcciones de estilo y de la supresión de algunas frases reiterativas. El autor hace constar, asimismo, que su contenido solamente refleja sus puntos de vista personales, que podrían no coincidir con los de la Organización Internacional a que él pertenece o los del Organismo Nacional donde presta sus servicios actualmente.

Y uno de esos cambios, uno entre muchos, se producirá a partir de enero próximo en la nueva organización administrativa del Concejo Distrital de La Victoria. Se trata de la creación de una Oficina de Organización y Métodos. Esta nueva Oficina, a no dudar, suscitará entre muchos de ustedes numerosas preguntas. Por ejemplo, ¿qué es y para qué sirve?, o bien, ¿qué podrá hacer de utilidad actualmente y en qué medida nos afectará?

Mi charla solamente pretende pensar en voz alta esbozando algunas de las respuestas que podrían ofrecerse a quienes denotasen tan legítima curiosidad y, por supuesto, dialogar con ustedes cuanto estimen conveniente.

2. Las Oficinas de Organización y Métodos

2.1 *Justificación*

Tratando de alcanzar un mayor grado de eficiencia personal y, por supuesto, un mayor nivel de productividad en el trabajo, se han ido elaborando principios y teorías, se han sucedido experiencias y prácticas que culminaron en la formación de un movimiento racionalizador conocido bajo la denominación de Organización Científica del Trabajo.

Dicho movimiento está sustentado por dos corrientes de opinión, conocidas usualmente con los términos de «Fayolismo» y «Taylorismo», en perfecta consonancia con los nombres de sus dos autores más destacados. Ambos pioneros, partiendo de situaciones y criterios diametralmente diferentes, construyeron en forma independiente los dos pilares en los que se sustenta dicho movimiento racionalizador, consagrado definitivamente en Bruselas en el año 1925, durante la celebración del II Congreso Internacional de la Organización Científica del Trabajo.

La tendencia «fayolista», como es ampliamente sabido, aborda los llamados problemas estructurales, estudia situaciones generales con una marcada orientación social y centra su atención en la «anatomía» de la institución, llegando a representar una concepción más bien estática de la organización.

La tendencia «taylorista», por el contrario, se enfrenta con los problemas procedimentales, analiza hechos concretos desde un

punto de vista esencialmente técnico y dirige sus objetivos hacia el estudio de la «fisiología» de la institución, llegando a significar una concepción predominantemente dinámica de la organización.

Pero con independencia de la naturaleza y propósitos que caracterizan ampliamente ambos enfoques, si bien constituyendo visiones parciales, contempladas conjuntamente ambas tendencias resultan ser tan complementarias entre sí que a efectos de aplicación no deberían estar dissociadas nunca.

Sin embargo, las técnicas desarrolladas por Fayol, Taylor y sus numerosos colaboradores no eran suficientemente válidas en su totalidad como para ser aplicadas en la Administración pública sin mayor detenimiento. Pensadas para actividades primordialmente de tipo industrial necesitaron una cierta adaptación al campo administrativo. Se modificaron algunas, se abandonaron otras y se crearon las necesarias hasta disponer del conjunto de principios, sistemas y normas que se conocen hoy día como técnicas de Organización y Métodos.

2.2 Características

Las Oficinas de O. y M. poseen una serie de características orientadoras que podrían agruparse en las cuatro siguientes: *a)* Especialización técnica; *b)* Institucionalización permanente; *c)* Asesoramiento planificado, y *d)* Dedicación exclusiva. A todas ellas me referiré a continuación, aunque con la brevedad del caso.

Las técnicas empleadas en los trabajos de O. y M. son cada vez más numerosas y complejas. Pasó el tiempo en que un aficionado con mero sentido común y algo de intuición sugería soluciones aceptables para prever o salvar cualquier dificultad organizativa. O. y M., ya sea bajo éste u otro nombre, que no hace al caso, al alcanzar la categoría de técnica moderna de gestión, ofrece a lo largo y ancho de las organizaciones el servicio especializado de quienes profesan el culto a la racionalización o modernización administrativa.

La reorganización administrativa puede llevarse a cabo sin oficinas de O. y M., ¡qué duda cabe! E incluso me atrevo a decir

que sin oficina de O. y M. se puede reorganizar bien, dándose por supuesto un mínimo de condiciones imprescindibles. Así se ha venido haciendo hasta ahora. Bien, pero en forma aislada, accidental, espasmódica, sin continuidad. Y la reorganización constituye un proceso constante de mejora, en permanente alerta, en servicio continuo.

Veamos como ejemplo el del servicio de extinción de incendios. Podemos conformarnos con improvisar en una población rural una brigada de bomberos aficionados cada vez que se trate de apagar un fuego. Pero, ¿y si quisiéramos ir más allá y, además de extinguirlos, quisiéramos prevenirlos utilizando los medios necesarios? Entonces necesitaríamos un cuerpo permanente que sirviese tanto para prevenir como para extinguir. Y si esto se ve aún con más claridad en la medicina moderna, ¿por qué tardamos en darnos cuenta de que la salud administrativa de nuestras organizaciones también requiere una atención preventiva y curativa de carácter permanente?

El asesoramiento planificado, tercera característica apuntada de las oficinas de O. y M. merece una profunda reflexión. No se trata de que O. y M. acuda aquí o allí, antes o después, arriba o abajo, cuando buenamente nos acordemos de su existencia. Una reorganización seria, esto es, auténtica y de amplio impacto, no se da a base de sumar brotes espontáneos de aportaciones aisladas y esporádicas que traten de mejorar situaciones sin conexión importante. Resulta conceptualmente inadmisibles pensar que quienes son los más directamente llamados a asesorar en forma sistemática caigan o se les obligue a hacerlo en forma improvisada. De ahí que la actividad reorganizadora, como cualquier otra, también necesite ser planificada.

Por último, tenemos la dedicación exclusiva que sale al paso de quienes consideran O. y M. como un paño que puede enjugar toda clase de lágrimas administrativas y le asignan misiones tan dispares que la hacen alejarse de su verdadera razón de ser. Aquí viene a cuento el viejo refranero español al decir enfáticamente ¡zapatero, a tus zapatos!

2.3 *Funciones*

Y surge en seguida la pregunta, ¿cuales son esos menesteres que deben quitar el sueño a nuestros flamantes técnicos en O. y M.? Su enumeración, sin ser exhaustiva, resultaría así:

a) Participar en los grupos de trabajo que aborden reorganizaciones sustantivas o reformas administrativas, aportando los puntos de vista propios de la dimensión organizativa.

b) Revisar y diseñar las estructuras organizativas, hasta el nivel de puestos de trabajo, que mejor permitan acometer la concepción y realización de los fines de la institución.

c) Analizar y proponer mejoras de métodos, procesos y procedimientos empleados en los trabajos de oficinas, partiendo de las sugerencias que aporten quienes los realizan habitualmente.

d) Colaborar con los técnicos competentes (p. ej., arquitectos e ingenieros) en los estudios relacionados con la construcción o adaptación de edificios, la instalación física de oficinas y su ambientación material.

e) Realizar las evaluaciones previas a la adquisición y durante la utilización del mobiliario, máquinas y demás equipos de oficina.

f) Fomentar la normalización administrativa, elaborando manuales de organización y funcionamiento, como asimismo normas técnicas e instrucciones específicas en materia de racionalización.

g) Contribuir a la divulgación de las técnicas y acciones de modernización administrativa preparando publicaciones y participando en programas de capacitación en servicio.

2.4 *Problemas*

Aunque muchas veces las nuevas oficinas de O. y M. son lanzadas con muy buenos auspicios, lo cierto es que no todas alcanzan el éxito esperado. La experiencia permite encontrar ciertos defectos que, al repetirse con alarmante frecuencia, deberían inducirnos a poner los medios necesarios que eviten o aminoren

sus perjudiciales efectos. Entre otros, cabe anticipar los siguientes problemas:

a) Ausencia de formación técnica altamente especializada, al cubrir vacantes con personas simplemente recomendadas o a través de un proceso de selección defectuoso.

b) Falta de suficiente experiencia práctica supervisada, cuando todos los analistas son recién egresados y no se cuenta con personas que, conociendo por dentro la institución, garanticen un enfoque realmente práctico.

c) Confusión de funciones, al realizarse algunas impropias de O. y M., cuando se le atribuye competencias que más bien pertenecen a oficinas tales como personal, auditoría o planificación, por citar algunas áreas próximas.

d) Campo de actuación muy restringido a problemas secundarios, cuando se le prohíbe abordar cuestiones de envergadura o de fondo a cambio de acciones de minúscula trascendencia.

e) Insuficiencia de personal para desarrollar una acción de gran impacto, teniendo una oficina de O. y M. que más adorna el organigrama que efecto útil produce.

f) Encargos muy urgentes que, impidiendo la reflexión propia de un trabajo de análisis y diseño, empuje a las soluciones precipitadas e improvisadas.

g) Falta de colaboración de jefes y compañeros, que empuje a la desmoralización propia de quienes no pudiendo provocar una eficaz tarea reorganizadora no pasan más allá de las meras recomendaciones.

h) Escaso prestigio del jefe de la oficina de O. y M., incapaz para recabar la atención y movilizar técnica y psicológicamente las fuerzas que intervienen en todo cambio administrativo.

3. El proceso de cambio administrativo

3.1 Rutina

Después de asistir a un curso, seminario o conferencia, e incluso simplemente de una buena discusión o lectura interesante, nos sentimos reconfortados de un contagioso e inspirador opti-

mismo. Entonces decidimos pasar a la acción inmediata, con la esperanza de que sea fructífera y hasta espectacular.

Es fácil convencernos de que todos los métodos y sistemas que empleamos en nuestras tareas cotidianas algunos ya están pasados de moda y otros no van a resistir mucho tiempo, pues terminarán siendo desbordados por la presión de los acontecimientos o por una crítica constructiva. Estamos convencidos de la utilidad individual y colectiva de perfeccionar. Pero nos descorazona ver la gran diferencia que existe entre nuestros deseos de mejorar y lo que realmente se consigue al fin. Se dice, con muchísima razón, que del dicho al hecho hay mucho trecho...

Y repito, las dificultades para cambiar efectivamente no se deben a que las personas no quieran perfeccionar sus métodos y medios de trabajo, sino a que se requiere algo más que buenas intenciones.

La mejora de los métodos y sistemas significa esencialmente cambio de mentalidad y las fuerzas que impiden el cambio a menudo no desesperan, cansan o aburren y nos empujan de nuevo hacia la cómoda y tranquila rutina familiar.

También debe añadirse que pocos de nosotros estamos dispuestos a aceptar cambios simplemente porque sí, porque alguien lo ha dicho, sin que tengamos en cuenta un razonable número de posibles pros y contras. El cambio insuficientemente conocido representa una posibilidad de amenaza a la estabilidad alcanzada. Una supuesta amenaza a la estabilidad ocasiona una atmósfera poco receptiva y sin receptividad no puede haber cambio auténtico alguno.

Convendrá, pues, que antes de poner manos a la obra de la reorganización, antes de acometer o forzar cambios, dediquemos un cierto tiempo a revisar ese conjunto de fuerzas negativas y positivas, complementarias y decisivas, que influyen en el ambiente en que deberán germinar los cambios necesarios.

3.2 *Resistencia*

En toda situación administrativa hay un número variable de fuerzas negativas y positivas que, respectivamente, impiden o propugnan la materialización de los cambios. Tales fuerzas están

siempre latentes, solamente varía de una situación a otra su composición e intensidad. Si las negativas son más poderosas que las positivas aparece el claro caso de la resistencia; el caso más frecuente y peligroso.

¿Dónde se encuentran esas fuerzas negativas contra las que hay que luchar por los medios a nuestro alcance? Citaré solamente las más importantes para no cansar demasiado:

a) En las personas que no tienen interés alguno por el trabajo que realizan.

b) En la prevención que se origina cuando el futuro en la organización es desconocido.

c) En la natural resistencia del ser humano a ser reglamentado y masificado.

d) En la impersonalidad de una gran organización y el peso de la cadena jerárquica.

e) En la cómoda familiaridad de la rutina y el esfuerzo de voluntad que implica el abandonarla.

f) En la falta de apoyo, comprensión y motivación de parte de los superiores.

g) En la escasez de tiempo para analizar las causas de los efectos que padecemos.

h) En las confusiones debidas a los fallos, deformaciones y filtrajes de las comunicaciones internas.

i) En la insuficiencia de conocimientos técnicos para encontrar soluciones óptimas.

j) En el lamentable y frecuente predominio de intereses personales sobre intereses colectivos.

He presentado en primer lugar el cuadro desagradable de las fuerzas negativas, no porque sea pesimista, sino porque hay que ser realista. Y de realista es no empezar por lo positivo ni tampoco dejarse llevar de las lamentaciones. Afortunadamente, las situaciones que vivimos también contienen en forma espontánea elementos y tendencias aprovechables, que se deben fomentar e intensificar. Veamos algunas:

a) El conocimiento de los problemas importantes, bien porque se haya efectuado un diagnóstico o bien porque los padez-

camos tan vívidamente que asociemos automáticamente su existencia a la necesidad de resolverlos.

b) La identificación con la institución de tantas y tantas personas que trabajan con entusiasmo, que creen en lo que hacen, que están dispuestas a colaborar aún más y a sacrificarse con loable espíritu de servicio.

c) La posibilidad de obtener recompensas, ya que el sacrificio personal tiene un límite prudencial y sería injusto que la organización exigiera a las personas mucho más de lo que estuviese dispuesta a dar a cambio, y

d) La existencia de personas que conozcan algunas de las técnicas modernas de gestión, con vistas a aprovechar para los esfuerzos reorganizadores a los más capacitados.

Si procediéramos a medir o simplemente estimar ambas fuerzas —positivas y negativas—, tal como se dan espontáneamente en las organizaciones, veríamos con meridiana claridad que las negativas superan casi siempre a las positivas. Esto explica parcialmente por qué no se suele tener un nivel aceptable de organización, por qué las cosas no se arreglan por sí solas y por qué van cada vez peor si no actuamos enérgicamente. Si por el contrario queremos impedir que se manifiesten a su libre albedrío, esto es, si queremos que la relación entre ambas se invierta, deberemos aplicar algún tipo de acciones artificiales, en franco acto de voluntad, que neutralicen lo negativo y realcen lo positivo.

3.3 *Indiferencia*

Llamo situación de indiferencia aquella en la que aplicando alguna fuerza complementaria tiene lugar un estado de equilibrio donde no se empeora pero tampoco se avanza. Asimismo, la que aparentemente ofrece una sensación de mejora, tipo espejismo, pero que resulta ser irreal dada la timidez de las medidas adoptadas.

Ejemplo: Se crea una oficina de O. y M., se le asignan técnicos competentes y se aprueba un programa de reorganización administrativa. Probablemente algunos directores duerman tran-

quilos, pensando que basta tener una oficina especial para estos problemas, personas que sepan resolverlos y un plan de trabajo aprobado.

Aun reconociendo el enorme mérito de la alta dirección por haber puesto en marcha todo ello, ahí no termina la responsabilidad de los dirigentes. Desafortunadamente hay jefes que creen que la reorganización es algo imposible de alcanzar y que, en el mejor de los casos, es problema privativo de los técnicos de O. y M., ya que para eso están. Pensando así no se conseguirá nada práctico. Las fuerzas que verdaderamente deciden la efectividad y sinceridad de una reorganización no se encuentran en la oficina de O. y M. Están en todos nosotros. Si queremos nos reorganizaremos, si no queremos no nos reorganizarán. Por la vía de la imposición o de la autoridad, solamente puede conseguirse un sometimiento temporal. Un sometimiento temporal no representa un cambio auténtico, y un cambio auténtico es lo que persigue O. y M. De ninguna de las formas debe verse O. y M. tratando unilateralmente de recomendar a los jefes lo que deben imponer por la vía autoritaria. Se cambia cuando existe el convencimiento interno de que es necesario cambiar y cuando estamos dispuesto a hacerlo.

Las medidas formales (la creación de una oficina de O. y M. constituye una clara medida formal) no hacen cambiar ni las personas ni las situaciones. El cambio significativo no es un cambio técnico, de métodos y medios, sino mental. Si no existe una nueva mentalidad, una nueva forma de encarar los problemas, todo presunto cambio no pasará de ser un espejismo, algo irreal. Las aguas volverán nuevamente a su cauce habitual cuando desaparezca la fuerza impositiva que las contenga artificialmente.

3.4 *Aceptación*

A mi entender, el cambio que propugna O. y M. se basa en convencer y no en imponer. O. y M. ayuda a quienes se quieren ayudar a sí mismos. O. y M. facilita el cambio de quienes realmente desean cambiar. O. y M. no representa un esfuerzo individual de un grupo de técnicos, sino un quehacer colectivo de toda la institución. O. y M. es un instrumento técnico al servicio

de todos los miembros responsables de una institución que desean cambiar. No confiemos demasiado en O. y M., que solamente será efectiva si se dan condiciones propicias, del orden de las siguientes:

a) Conceder participación en los estudios y deliberaciones, evitando los arreglos extraños hechos en laboratorios insuficientemente conocidos por aficionados poco competentes o demasiado interesados en una solución prejuzgada.

b) Respetar las opiniones de las personas afectadas por los cambios, con un gran sentido democrático y transparente, teniéndolas en cuenta en la medida en que no atenten al interés general.

c) Demostrar claramente las ventajas derivadas de los cambios pretendidos, actuando sin apresuramiento y con la objetividad, fundamentación y ecuanimidad del hacer prudente.

d) Creando un clima favorable hacia la aceptación de las futuras medidas a base de motivar y reconocer con justicia la importancia insuperable del factor humano en toda situación de cambio.

e) Mantener un proceso de reorganización constante que demuestre la seriedad racionalizadora, evitando la impresión propia de las medidas superficiales o los fuegos de artificio.

4. Conclusiones

A la vista de los comentarios que he venido realizando, una vez que se ha presentado lo que es una oficina de O. y M. y las condiciones ambientales en que actuará, estimo oportuno proponer para la reflexión y acción que pueda proceder las siguientes conclusiones personales:

a) Considerar como un gran acierto la decisión del Concejo Distrital de La Victoria de crear una Oficina de Organización y Métodos.

b) Confiar en que dicha Oficina sea dotada de los recursos humanos, materiales y financieros que permitan realizar una labor de gran impacto efectivo.

c) Sugerir que los especialistas de dicha Oficina, antes de elaborar un ambicioso plan de trabajo, efectúen consultas amplias y detalladas con la mayor parte del personal.

d) Solicitar de los altos dirigentes de la institución su máximo apoyo en las tareas de motivación y divulgación que antecedan las futuras reorganizaciones.

e) Insistir en la conveniencia de entender la modernización o racionalización administrativa como una tarea conjunta de implicación colectiva, donde cada miembro asuma su parte proporcional de autoridad y responsabilidad.