

# Modo de operar de los Servicios de O. & M. 001.8:65.01

Por JOSE CABELLO GAMEZ

Este trabajo plantea las normas "standard" aplicables en todas las actividades de las oficinas de O. & M. Se trata de un estudio denso que recoge los principios establecidos por los servicios centrales de O. & M. de la Tesorería británica.

## I. INTRODUCCION

### ORIGEN Y DEFINICIÓN DEL O. & M.

Las oficinas de O. & M. han nacido como consecuencia de que los servicios de la Administración son cada día más complejos y se les exige una mayor eficacia y rendimiento.

Estos servicios están encargados de "aconsejar" sobre organización y métodos de trabajo a los jefes de los departamentos, divisiones o ramas de la Administración para que puedan conseguir la mejora constante de los servicios.

### CARACTERÍSTICAS DE ESTE SERVICIO

Los servicios de O. & M. no tienen autoridad ejecutiva alguna. El introducir o no las mejoras propuestas compete a la propia Administración activa, nunca a la oficina de la O. & M., que, a lo sumo, podrá observar la marcha de su implantación al sólo objeto de adquirir datos y experiencia con que mejorar las futuras actuaciones en casos parecidos.

Los servicios de O. & M. son, pues, unos simples "asesores" y su autoridad—únicamente moral—dependerá del grado de confianza que en ellos tenga la Administración activa, como consecuencia de la calidad de los servicios prestados.

Lo mismo que a un asesor jurídico se le exige sea un gran experto en leyes, aunque no sea un especialista en la materia propia del negocio o empresa que asesore, a los consejeros de O. & M. se les exige ser expertos en organización, métodos de trabajo, técnicas de simplificación de los mismos y ciencia y práctica de la Administración, tener los valores humanos necesarios para obtener del personal los datos necesarios para su trabajo, etcétera, aunque no sean especialistas en la materia propia del centro administrativo sobre el que actúan.

Todo consejero de O. & M. deberá: 1) gozar en su trabajo de gran autonomía, dependiendo sólo del mando supremo, y 2) disponer de tiempo para estudiar el problema encomendado sin la interferencia de la inapla- zable rutina diaria.

Para hacer más fácil la interdependencia que debe existir entre O. & M. y la Administración activa, cada gran unidad—Ministerio, p. ej.—deberá tener su propio servicio independiente de O. & M., sin perjuicio de que se coordine con los de otros Centros o Departamentos.

## II. FORMA DE ACTUAR

### GENERALIDADES ACERCA DEL ANÁLISIS

La forma normal de actuar de los servicios de O. & M. es el “análisis”, que consiste en el estudio detallado del centro administrativo cuyo rendi- miento se pretende mejorar, para obtener así la *información* que permita llegar a unas *conclusiones* de las que lógicamente puedan deducirse las *propuestas* concretas que el O. & M. eleve a la Administración.

Estos análisis deberán hacerse en todo momento en contacto directo con el Jefe del departamento analizado, quien, a su vez, deberá crear la atmósfera de cooperación necesaria como consecuencia de hacer ver que el análisis que se hace es “un estudio para mejorar y facilitar el trabajo y no una inspección para descubrir faltas”.

Los análisis que un servicio de O. & M. puede hacer son muy diversos, pero, en general, pueden agruparse en tres grandes grupos:

- a) de una nueva actividad a programar;
- b) de un determinado departamento que se estudia completamente;
- c) de una actividad o proceso aislado a fin de resolver una determinada dificultad o problema.

Los servicios de O. & M. actúan generalmente por iniciativa propia, de acuerdo con unos planes a largo plazo previamente elaborados. También es normal su actuación a requerimiento de la Administración activa o de terceros a través del “buzón de sugerencias”. Esta última actuación constituye la base del programa a corto plazo, que gravita fundamentalmente sobre aquellos problemas sencillos de los que se prevén brillantes resultados que contribuirán a ganarse la confianza de la Administración activa, ven- ciendo las naturales inercias.

## FASES DE QUE CONSTA UN ANÁLISIS

Aunque cada análisis es un problema distinto y su solución deberá ser acorde con el problema, sin embargo puede decirse que, en la práctica, casi todos ellos siguen una marcha común, que puede resumirse en las cuatro fases siguientes:

- 1) *Fijación del objetivo* del análisis y su programación para aprovechar lo mejor posible el tiempo de los que intervienen en el mismo.
- 2) *Estudio* e investigación en todos sus aspectos del departamento o función analizada. Los hechos recogidos se registrarán y clasificarán, comprobándose si están o no orientados debidamente al fin que aquél o aquélla debe cumplir.
- 3) *Conclusiones y propuestas*. Como consecuencia del estudio hecho en el período anterior deberá llegarse a unas conclusiones en las que claramente quede expuesto si la unidad analizada cumple con su finalidad, si lo hace de una manera económica, etc. Comprobadas estas conclusiones, se deberá poder deducir las propuestas que el Servicio de O. & M. haga a la Administración activa para la mejora del rendimiento del departamento objeto del análisis.
- 4) *Redactar* el oportuno informe.

A continuación se trata de hacer un bosquejo de la conducta que, en general, debe seguirse durante cada uno de los cuatro períodos mencionados, precauciones a tomar en ellos para evitar los errores más comunes, etc.

### III. FIJACION DEL OBJETIVO Y SU PROGRAMACION

Esta fase es previa al análisis. En ella se colocan los cimientos del mismo y su duración es de lo más variable. Como norma general intervienen en él muy pocas personas; sólo el director de O. & M., el jefe del departamento analizado, acompañado en casos especiales de algunos de sus más inmediatos colaboradores, y el funcionario encargado del análisis. Se suele aprovechar este primer contacto con el jefe del departamento analizado para sentar los fundamentos de la cooperación ya indicada y para presentarle al funcionario encargado del análisis, que es conveniente comience a actuar desde los primeros momentos.

### FIN Y ALCANCE DEL ANÁLISIS

Fijarlo exacta y claramente, dejándolo escrito, constituye el primer paso de este período. Cuando el análisis se hace como consecuencia de una peti-

ción de la Administración o de terceros, hay que tener muy en cuenta qué es lo que se espera del mismo.

A continuación se nombra el funcionario que se encargará de llevarlo a cabo, procediéndose después a un *reconocimiento previo* de la dependencia analizada, del cual resultará la rectificación o ratificación de los fines y alcance del análisis y la programación del mismo.

Si a lo largo del análisis se viera la conveniencia de rebasar los fines de éste, no deberá rendirse el analista a esa tentación, sino redactar un informe recomendándolo.

#### EL RECONOCIMIENTO PREVIO

Lo hacen conjuntamente el jefe de la sección correspondiente de O. & M. y el funcionario encargado. Un buen comienzo del mismo es hacer una selección de documentos oficiales que den una idea de la dependencia y sus actividades, aunque sin fiarse demasiado de las actividades "sobre el papel".

A continuación se realizará un somero estudio acerca de los objetivos, funciones y organización de la dependencia. Se obtendrán listas de funciones y de personal, que servirán para averiguar la carga de trabajos por comparación con la actuación en años anteriores.

En una reunión con el jefe de la dependencia analizada se obtendrán los detalles aclaratorios necesarios sobre objetivos, funciones y organización, así como las líneas generales de las actividades, procedimientos y circunstancias especiales en que pueda desenvolverse el trabajo.

Toda información general obtenida será registrada, a fin de compararla con la que se obtenga en períodos posteriores. Cuando existan marcadas diferencias, habrá que comprobar, o estas primeras impresiones, o las posteriores hipótesis.

#### PROGRAMACIÓN

Del reconocimiento previo deberá deducirse ya a qué secciones, operaciones o aspectos particulares del problema es necesario prestar una mayor atención; si el análisis detallado debe circunscribirse a una sola sección, o quizá la posibilidad de usar el método de muestreo. Estos datos son de gran importancia en la programación del análisis.

En ésta deberá fijarse: 1) *los tiempos a emplear*—que se comprobarán con los realmente empleados; 2) *preparar listas* de las informaciones necesarias, y 3) *interrogatorios a realizar*, incluso con preguntas concretas para

aquellos servicios comunes —p. ej. registros—de los que normalmente se tiene experiencia de casos anteriores.

El sitio por donde hay que empezar el análisis debe estudiarse en cada caso. Puede comenzarse de arriba a abajo; por la jefatura o departamento de coordinación de servicios. También puede comenzarse de abajo a arriba, a partir de puntos de información, tales como registros, etc.

#### IV. ESTUDIO E INVESTIGACION

##### TEMAS OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Estos varían con la naturaleza y problemas de cada análisis. En general, además de los indicados anteriormente—objetivos, funciones, organización, personal, actividades—podemos indicar el examen de costos, equipos, moral de personal y ciertos aspectos de la dirección, tales como: programación y control.

También deberán examinarse:

1) Los *formularios* empleados y los *informes* que se rinden, evaluando los tiempos y costos que su ejecución requiere, que se comparan con su utilidad.

2) *Deberes y responsabilidades* de cada puesto considerados en relación a los objetivos y actividades, así como la autoridad que se tiene para llevarlos a cabo. La delegación de autoridad—controlando debidamente la calidad del trabajo realizado—, además de mantener al jefe libre de rutinas diarias, aumenta el nivel del trabajo en cada grado, así como el interés e iniciativa del personal. Las listas oficiales de deberes y responsabilidades no suelen estar al día o responder a la situación real, aunque puedan ser un buen punto de partida.

3) Los *procedimientos* para ver si es posible que alguna operación pueda ser eliminada o simplemente simplificada, o si con algún cambio o combinación se pueden obtener ventajas de costos o tiempos.

4) La información sobre carga de trabajo, tiempos empleados, frecuencia de un mismo trabajo, etc., que nos dará las medidas y la significación de los datos obtenidos en los temas antes citados. Esta información se deberá tomar de “un período representativo”.

##### FORMA DE REALIZARLO

Los métodos empleados para realizar el análisis e investigación y que nos proporcionará los datos necesarios, son variables, pero generalmente son una mezcla de los siguientes: 1) estudio de informes existentes; 2) la

obtención de información por observación, examen y medida del trabajo, y 3) obtener datos reales mediante interrogatorios del personal de la unidad analizada.

La compilación de hechos y datos ha de ser selectiva y ordenada, evitando a todo trance el "instinto coleccionista" y la búsqueda a ciegas. Durante este período hay que tener constantemente presente la finalidad del análisis. Conforme son obtenidos los datos, deben ser evaluados y clasificados en función a su posible contribución a la finalidad del análisis y centrados respecto a cada problema, de forma que cada conjunto de información adquiera su propia significación e importancia.

La investigación debe ser completa y adecuada. Lo que no suponga una mejora debe ser dejado.

Para evitar una pérdida de perspectiva con la masa de detalles, el funcionario encargado del análisis deberá reunirse periódicamente con su jefe de sección de O. & M. para discutir sobre lo estudiado y los datos recogidos, decidiendo a su vista la línea de acción sucesiva.

#### INTERROGATORIOS

Los interrogatorios suelen comenzar por una entrevista con el jefe de la dependencia de la que se debe obtener una visión general de las actividades. Cuando ya se tenga un conocimiento mayor del trabajo, son convenientes posteriores entrevistas para aclarar algunas cuestiones, aquilatar el significado real de actividades aparentemente rutinarias.

Durante los interrogatorios con todo el personal, debe tenerse muy en cuenta:

- 1) No perder de vista la meta que se persigue.
- 2) Obtener datos de primera mano.
- 3) No olvidar la totalidad del problema.
- 4) Ser concreto, evitando vaguedades.
- 5) Distinguir entre hechos y opiniones.
- 6) No descuidar el posible significado de las operaciones rutinarias.
- 7) Cerciorarse de que las definiciones de hechos, trabajos, etc., respondan a la realidad.
- 8) Evitar declaraciones generales que sólo son la generalización de un hecho aislado.
- 9) Al preguntar, no indicar la posible deseada respuesta.
- 10) Sopesar cuidadosamente los hechos.

Es conveniente discutir en ciertos casos, con el funcionario interrogado, las notas tomadas de su información, de los procedimientos que a él le conciernen, etc., para obtener comentarios aclaratorios.

## V. FORMACION DE CONCLUSIONES

Todo el complejo problema de llegar a unas conclusiones que influyan las propuestas de mejora de la dependencia analizada, pueden resumirse en dos conceptos: estudio analítico y síntesis.

### ESTUDIO ANALÍTICO

Estudio analítico de la información y de los hechos, para relacionarlos entre sí; estudio analítico para distinguir entre causas y efectos, a fin de identificar los problemas principales, etc. Se realiza muchas veces aplicando a los datos preguntas tales como “¿por qué?”, “¿cuándo?”, “¿dónde?”, “¿cómo?”, “¿quién?” y “¿qué?”. Este camino suele ser especialmente útil para trabajos de oficina, que constituyen una buena parte del trabajo de la Administración.

Como consecuencia se decidirá sobre prioridad separando los asuntos por su importancia; se eliminarán los datos que resulten inútiles y otros se dejarán para apéndices del informe, al objeto de que no oscurezcan las ideas fundamentales.

Estudio analítico y razonamiento, deben eliminar a las “corazonadas” e “intuiciones”, pero nunca a la “experiencia”.

### SÍNTESIS

A continuación, se procurará sintetizar, generalizando y tratando de ver con amplia perspectiva el problema, cuidando, sin embargo, de no caer en suposiciones exageradas. Como consecuencia, se debe expresar en pocas y exactas palabras los problemas reales que existen en la dependencia en que se estudia. En este momento se está en condiciones de tratar de resolverlos.

Se pueden formular distintas soluciones posibles que, evaluadas a la luz de las circunstancias del caso y de las economías en personal, costos o tiempos que puedan deducirse, darán como resultado la propuesta de solución del caso analizado.

Respecto a las economías, debe siempre tenerse en cuenta que, en general, un incremento en el personal *directamente productivo* y un mayor fortalecimiento de la dirección producen, *a la larga*, los mayores ahorros; y que

las economías que pongan en peligro la eficacia, generalmente producirán las mayores pérdidas.

Cuando en la solución del problema se propongan cambios, téngase presente que el entrenamiento o readaptación sean factores fácilmente amortizables.

Los cambios nunca deben ser propuestos alegremente. Antes deben conocerse las principales objeciones que pueden hacerse a la propuesta, para distinguir entre naturales prejuicios a los cambios, y las dificultades que realmente pueden aparecer en la práctica.

Ayudará a la discusión con el personal afectado y en especial a la aceptación de las nuevas ideas y prácticas: 1) demostraciones de los equipos o procedimientos nuevos mediante instalaciones piloto; 2) visitas a otras oficinas para ver prácticas paralelas; 3) representaciones gráficas o diagramas que ilustren las mejoras, los ahorros, sean en movimientos, papel, tiempo o dinero.

El acuerdo con el personal ayudará al éxito de la implantación de los cambios, pero no olvidar que por este acuerdo no deben sacrificarse los puntos esenciales.

## VI. EL INFORME

Al terminar un análisis debe redactarse un informe que lo abarque en su totalidad, aunque existan informes parciales previos.

Un buen informe es a menudo la mejor contribución al éxito del análisis; por ello ha de tener un buen fondo y una buena forma. Lo primero, se lo da la calidad del trabajo realizado y del material recogido; lo segundo, la inteligencia y organización de este material y el arte de componer: las conclusiones y las propuestas.

Para conseguir esta buena exposición, lo mejor es aclararse bien uno mismo todos los puntos de problema "observando y leyendo antes de pensar, pensando antes de decidir y decidiendo antes de empezar a escribir" y después empezar a escribir un guión y esquema de lo que será el informe y sólo cuando aquél sea satisfactorio, empezar a redactarlo, utilizando el esquema como títulos de las secciones y epígrafes del informe. La concisión sin perder claridad de los títulos, así como la presentación en su debido orden de las conclusiones y propuestas, *ayudará al lector que disponga de poco tiempo*, y, por tanto, al éxito del informe.