

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito legal, M. 1.582 - 1958.

AÑO XXIII

ENERO-FEBRERO

NUM. 133

I. SECCION DOCTRINAL

Los Gabinetes u Oficinas de Organización y Métodos en las Corporaciones locales

por

JULIAN CARRASCO BELINCHON

Secretario de primera categoría de Administración Local.

SUMARIO: *I. Introducción:* 1. Planteamiento. 2. Propósito. 3. Plan de exposición.—*II. Las Oficinas de Organización y Métodos:* 1. Concepto. 2. Características. 3. Organización. 4. Funciones. 5. Actuación. 6. Funciones de algunas Oficinas de Organización y Métodos de la Administración central española.—*III. Las Oficinas de Organización y Métodos en las Corporaciones locales:* 1. Planteamiento. 2. Necesidad real. 3. Fundamento legal. 4. Encuadramiento orgánico. 5. Funciones. 6. Asistencia técnica.—*IV. Conclusión.*

I. INTRODUCCION

1. PLANTEAMIENTO.

El artículo 43 del Texto articulado de la Ley especial del Municipio de Madrid, de 11 de julio de 1963, establece:

«Con el carácter de órgano de estudio y asesoramiento funcionará un Gabinete técnico, bajo la inmediata dependencia del Alcalde e integrado en la Secretaría general.

No podrán atribuirse o encomendarse, ni aun accidentalmente, al Gabinete o a sus miembros, mientras pertenezcan al mismo,

funciones de administración activa, ni su actuación podrá interferir o sustituir la de los órganos de decisión o ejecución.

Disposiciones reglamentarias determinarán la estructura, funcionamiento y régimen de personal, así como los títulos que han de exigirse a éste según su cometido».

En consecuencia, nos encontramos con el primer caso de creación legal en las Corporaciones locales de un órgano específico de Organización y Métodos. Decimos que es el primer caso, pues si bien en la Ley del Municipio de Barcelona también se creó con anterioridad otro Gabinete, éste en su configuración legal no es de «Organización y Métodos», sino de «Programación», actividades que como sabemos son completamente distintas, aunque estén muy relacionadas.

Ante tal creación, que creemos que tiene una gran trascendencia no sólo para el Ayuntamiento afectado, sino también para las grandes Corporaciones, pues hay que pensar que posiblemente seguirán la recta marcada en aquél y crearán sus propias unidades de Organización y Métodos, haciendo uso de las atribuciones que poseen, sin necesitar, como en este caso, un acuerdo del Consejo de Ministros, consideramos de interés, teniendo en cuenta que no se han podido dictar todavía las normas reglamentarias regulando la estructura, funcionamiento y régimen de personal del repetido Gabinete, examinar cuál es ordinariamente la estructura y el funcionamiento de tales órganos de estudio y asesoramiento.

2. PROPÓSITO.

En el presente caso nuestro propósito es doble: en primer lugar, informar sobre lo que suelen ser y lo que pretenden las referidas Oficinas, divulgando su existencia y objetivos, y, en segundo término, sugerir una posible estructura y funciones de las mismas que, como es natural, en cada caso se deberá adaptar a las posibilidades, problemas y peculiaridades de la respectiva Corporación.

Ahora bien, antes de pasar a la exposición del tema, queremos hacer una advertencia en la que después insistiremos: con este estudio no pretendemos «hacer propaganda» de los repetidos

órganos de estudio y asesoramiento, para que sin más se creen alegremente en nuestras grandes Corporaciones, pensando que con un acuerdo de creación, unos cuantos nombramientos, un local, unos rótulos, un papel timbrado y unas nuevas tarjetas de visita, ya se está conforme con las corrientes innovadoras. No; si tal cosa se piensa no sólo se fracasa, que ya es grave, sino que, lo que es peor, se esteriliza una posible labor futura.

Los Gabinetes u Oficinas de Organización y Métodos se deben crear, cuando necesitándoles: *a)* Exista una firme decisión de reformar la estructura y funcionamiento de los servicios de la respectiva Corporación, por parte de los órganos de gobierno de la misma (1). *b)* Se cuente o disponga del personal idóneo para trabajar en aquél.

Hacemos tal advertencia, que debía ser innecesaria, por la propensión que tenemos de pensar que con imitar «lo que se lleva» estamos en la línea más avanzada. Si en el presente caso se incide en esta perniciosa tendencia, no sólo ocurrirá lo que hemos señalado, sino que, además, en lugar de conseguir mejorar la realidad presente, la complicaremos más. Y ;bastante compleja y enmarañada es la estructura y funcionamiento de muchas de nuestras Corporaciones locales!

3. PLAN DE EXPOSICIÓN.

El orden que seguiremos será examinar, primero, la organización y actividades de las Oficinas de Organización y Métodos en la Administración pública; veremos, después, la regulación de algunas Oficinas de Organización y Métodos en la Administración central española, y concluiremos indicando, por vía de mera sugerencia, la estructura y funcionamiento que podrían adoptar las mismas en las Corporaciones locales.

(1) En este sentido se manifiesta Howard S. LEVIN, cuando afirma que el aumento de la productividad de la oficina no se logra mediante la contratación de un científico o la compra de un artefacto electrónico. Ha de evidenciarse, por tanto, de la Dirección, la voluntad decidida de invertir tiempo, esfuerzos y dinero, la voluntad de aceptar sin condiciones los nuevos métodos. (*La automatización y el trabajo administrativo*. Madrid, 1963, pág. 29).

Sugerencia que pretende únicamente orientar y facilitar directrices, en base a las realizaciones existentes, en el caso de considerar las Corporaciones locales conveniente crear en su seno tales Gabinetes u Oficinas.

II. LAS OFICINAS DE ORGANIZACION Y METODOS

1. CONCEPTO.

Podemos definir las diciendo que *son las unidades encargadas, dentro de cada entidad, organismo o dependencia, de realizar los estudios encaminados a reordenar las estructuras, simplificar los procedimientos de actuación y capacitar al personal, con el fin de que dicha entidad o dependencia funcione más eficazmente, con los menores costes y preste un servicio más satisfactorio y cómodo a los usuarios.*

Ahora bien, en concreto, en unos casos su ámbito de acción se reduce, al excluir de él la formación y el perfeccionamiento profesional del personal que, o bien se encomienda a otra unidad encuadrada dentro de la administración de personal, o se le configura en forma autónoma.

En otros casos, su ámbito se amplía, y así podemos ver que en ocasiones se le asigna la programación de la política de relaciones humanas, por considerar que no se pueden desligar el aspecto técnico y el humano dentro de cualquier entidad; en otras, se le encomienda la recepción y estudio de las iniciativas y reclamaciones, por entender que están íntimamente ligadas a la reforma de estructuras y, sobre todo, a la de simplificación de procedimientos.

En conclusión, vemos que no siempre su contorno está trazado con idénticos límites, sino que en supuestos se extiende y, en casos, se reduce, pero esto no modifica en lo más mínimo su individualidad y su actuación, si bien la delimita.

2. CARACTERÍSTICAS.

Las principales características de las Oficinas de Organización y Métodos, son:

a) *Ser unidades de estudio de la realidad presente*, para, a la vista de la misma, proponer las modificaciones y supresiones precisas para lograr una mayor eficacia.

b) *Ser unidades de asesoramiento de los órganos directivos*, para auxiliarles y ayudarles en el ejercicio de su cometido.

c) *Ser unidades que carecen de facultades decisorias*, concluyendo su misión al elevar sus propuestas fruto de los estudios realizados.

d) *Ser unidades que únicamente pueden realizar funciones de asesoramiento y estudio*, estándoles vedado el asumir cometidos de ejecución (2).

3. ORGANIZACIÓN.

Las Oficinas de Organización y Métodos suelen estar situadas en los planos superiores de la respectiva estructura, reconociéndose que cuanto más elevadas se hallan, más posibilidades de actuación tienen, pues su campo de acción es mayor. De aquí que se postule que dependan directamente de la cúspide de la pirámide jerárquica.

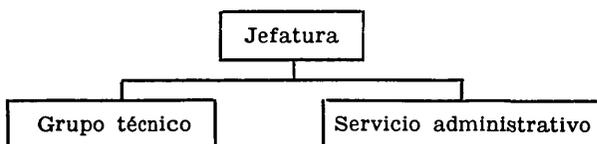
Y ello, no como a primera vista pudiese pensarse, porque se pretenda investirles de mayor rango, sino para que se encuentre

(2) En opinión de JIMÉNEZ ARRIBAS, las características básicas de los servicios de Organización y Métodos, son:

- No conocen el trabajo que analizan.
- No son responsables del resultado del trabajo que hace la unidad que analizan.
- No ejercen autoridad alguna sobre esa unidad analizada.
- Son responsables de su trabajo de asesoramiento, ante su propio jefe de O. M.
- No buscan ineficacias y deficiencias sólo para presentarlas como defecto, sino para emplearlas como razonamiento que justifique las soluciones que aconsejan.
- No presentan sus propuestas en términos de ultimátum ni bajo presión alguna.
- Las modificaciones que sugieren están basadas siempre en hechos recogidos en la propia unidad.
- Suelen depender, en cuanto a su propia responsabilidad, de una autoridad o jerarquía de alto nivel. (*Organización y Métodos*, publicado en el número 1 de «Documentación Administrativa»).

más respaldada y sus propuestas puedan ser conocidas sin «filtraje», por quien tiene la autoridad superior en la entidad respectiva.

En cuanto a su estructura interna, se recomienda sea lo más simple posible, para lo cual el esquema ideal se considera el siguiente:



El Grupo técnico suele estar formado por analistas, programadores, expertos en mecanización, en control de costos, en racionalización de impresos, en formación del personal, en relaciones humanas, etc. Su número varía según las necesidades, tendiendo siempre a ser el menor posible.

El personal integrante de este Grupo debe, además de su calificación técnica, poseer, si ha de relacionarse con los funcionarios de las unidades analizadas, una serie de cualidades de tipo personal, para poder actuar con eficacia (3). Cualidades que, en opinión de Philippe BEAUGONIN, deben ser las siguientes:

- Espíritu analítico, sintético y crítico.
- Facultad de expresar las ideas con claridad.
- Buen sentido y capacidad de observación.
- Juicio objetivo.
- Dinamismo.
- Perseverancia y comprensión.

(3) Según Charles B. HICKS e Irene PLACE, las características necesarias en los analizadores son: sentido común, imaginación, poder creativo, interés y entusiasmo por el análisis, sinceros deseos de descubrir procedimientos nuevos y no probados, objetividad, *raciocinio*, *sentido del humor* y *cierta dosis de amistoso escepticismo*. El analizador debe tener habilidad analítica y un conocimiento básico del planeamiento de sistema. Debe ser capaz de reflexionar sobre un problema sin concesiones a las personalidades ni a los prejuicios. Debe saber seguir una línea recta de razonamientos desde las causas a los efectos. Debe distinguir entre los factores importantes y los accesorios. (*Organización de Oficinas*. Barcelona, 1960, pág. 247).

- Normalidad en los contactos sociales.
- Formación cultural media, como mínimo (4).

Por último, en cuanto al personal administrativo, integrado por un número reducido de funcionarios, realiza las tareas burocráticas originadas por la actuación del Grupo técnico.

4. FUNCIONES.

Las principales funciones que competen a las Oficinas de Organización y Métodos, suelen ser:

a) Estudios analíticos de la estructura, para determinar si la disposición actual puede mejorarse tanto respecto a situación, como a competencia de cada uno de los planos jerárquicos y unidades existentes, y a sistemas de comunicación interna.

b) Simplificación de los procedimientos administrativos vigentes.

c) Mejora de los métodos de trabajo empleados.

d) Distribución y ambientación de servicios.

e) Valoración de tareas y calificación del personal.

f) Cálculo de costes de existencia y funcionamiento.

g) Racionalización de impresos y normalización de material.

h) Mecanización de actividades.

i) Asesoramiento a la dirección, en estas materias.

j) Formación y perfeccionamiento profesional del personal.

k) Estudio y dictamen de iniciativas.

l) Difusión de las técnicas de Organización y Métodos entre el personal (5).

(4) *Simplificación administrativa*. Barcelona, 1962, pág. 151.

(5) Según Bruce L. SMYTH, las principales funciones son:

- Mantener una información al día respecto a la teoría y práctica de la organización y de los métodos, estudiando la aplicación de estos conocimientos a los problemas del organismo.
- Mantener al día la información sobre evolución y progreso del equipo técnico utilizable en el organismo.
- Realizar un estudio analítico completo del organismo en el que trabajan y de los problemas que tiene y que pueden plantearse.
- Cuidar la más perfecta coordinación entre los diferentes departamentos.

5. ACTUACIÓN.

La Oficina suele actuar a instancia de los órganos superiores a la misma o por su propia decisión; en ambos casos, su labor se lleva a cabo de acuerdo con una serie de reglas o directrices que expondremos a continuación.

Ahora bien, la actuación presenta peculiaridades propias según que venga impuesta por una decisión del superior jerárquico o sea debida a propia iniciativa de la Oficina.

En el primer caso, se encuentra plenamente respaldada y puede actuar con más libertad, aunque con ciertas limitaciones impuestas por las características de la propia Oficina.

En el segundo supuesto, su labor tiene que ser fundamentalmente de laboratorio, es decir, de realizar estudios con el material de que disponga, sin poder actuar sobre el propio terreno del servicio afectado, pues, en otro caso, éste considerará que la Oficina se inmiscuye en su competencia (6) y reaccionará de forma desfavorable, tanto frente a la presencia física de los especialistas, como después ante las propuestas que se eleven y las medidas que se propongan. A este respecto se ha de tener presente que, en principio, los diferentes servicios recelan de la Oficina de Organización y Métodos, por considerarla como *incordan-*

-
- Estudiar, cuidar y mantener el control de los sistemas de comunicación interna de la organización.
 - Mejorar los métodos de relaciones públicas del organismo, interviniendo en su ejecución.
 - Reducción de los costos del organismo, fin que se debe alcanzar a través de todos los demás. Una unidad de organización que no consiga este fin tendrá gran dificultad para justificar su existencia; ahora bien, hay que advertir que las medidas únicamente encaminadas a obtener costes más reducidos son, a veces, contraproducentes, porque debilitan el control interno del organismo.

(*Problemas administrativos de un Departamento de Organización*. Publicado en los estudios del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1958).

(6) En este sentido, MONTARETTO y RICCARDI, advierten que no es raro el caso en que el jefe con funciones de supervisión se oponga a la introducción del análisis del trabajo, por considerarlo una intromisión ilícita, desde su punto de vista, en las actividades de sus respectivas secciones. (*El análisis del trabajo*. Barcelona, 1960, pág. 66).

te, y como la causa de que ellos no puedan continuar disfrutando de la plácida rutina del «siempre se ha hecho así». Actitud que en ocasiones encuentra cobertura en los planos superiores, no muy convencidos de que se puedan realizar cambios importantes (7).

Las principales directrices conforme a las cuales suelen actuar las Oficinas de Organización y Métodos, son las siguientes:

1.^a *Máximo respeto a la jerarquía existente.* Es decir, en ningún caso pretenden interferir o desconocer las jefaturas actuales, sino que, al contrario, al actuar lo hacen movidos a través de los conductos reglamentarios.

2.^a *Estudio minucioso de la realidad existente, en sus aspectos legal, estructural, procedimental y personal* (8).

Es evidente que para poder dictaminar y proponer mejoras y modificaciones, lo primero es conocer cuál es la realidad presente (9).

(7) En opinión de FRANCO FAINA, el personal de la Oficina, en ciertos casos, es mirado con recelo por la alta dirección, sobre todo al principio de su actuación. No simpatizan con estas nuevas ideas los clásicos escépticos, los que no estiman posible la mejora de la Administración pública por medio de técnicas. Algunos estiman que cada reforma exige un cambio de mentalidad de los funcionarios, y esto resulta extremadamente difícil. (*Formación de especialistas en Organización y Métodos*, publicado en «La Scienza e la Tecnica della Organizzazione nella Pubblica Amministrazione», abril-junio de 1957).

(8) Según recomienda la Comisión Nacional de Productividad Industrial, para conocer en detalle las actividades en cuestión se deben recoger los datos con ayuda de:

- Diagramas.
- Planos en planta de la instalación.
- Esquemas de los distintos puntos de trabajo.
- Documentos empleados.

(*Mejora de métodos de trabajo*. Madrid 1959, pág. 267).

(9) Conocimiento que requiere, en opinión de André CHASSAING, comprender el examen de los siguientes aspectos:

- De la estructura jerárquica y funcional, que proporciona la visión exacta del servicio en un momento determinado, con sus direcciones, sus funciones, sus unidades y sus puestos de trabajo.
- De las relaciones existentes, que permite conocer el funcionamiento general y particular del conjunto, los nexos y los documentos.
- De cantidad, dirigido a conocer el número de las operaciones que se realizan y del tiempo necesario para su ejecución.

Conocimiento que puede obtenerse, fundamentalmente, por tres procedimientos: observación directa, entrevistas y reuniones, y mediante informes y documentación.

Con respecto a la observación, MONTARETTO y RICCARDI ponen de relieve que es todavía hoy un método muy empleado, en especial si se llevan a cabo estudios de los micromovimientos y de los tiempos y métodos. Su empleo es fundamental y aconsejable en el caso en que se desee dedicar mayor atención a la simplificación y racionalización de los métodos, procedimientos y actividades en general (10).

En cuanto a las entrevistas, como medio de conocimiento de la realidad presente, ofrecen la ventaja de que se conoce lo que se hace a través de la versión personal del que lo ejecuta, es decir, es una visión real; pero presenta el inconveniente de que, en casos, la realidad que nos presentan es una realidad «arreglada». De todas formas, utilizándolo en forma correcta, puede proporcionar un conocimiento bastante aproximado (11).

— De los locales, del equipo y de las condiciones de trabajo.

(*Métodos de trabajo del organizador*, publicado en «Revue Administrative», marzo-abril de 1958).

(10) *Obra citada*, págs. 31-32.

(11) Con respecto a la técnica a seguir en las entrevistas, JIMÉNEZ ARRIBAS sugiere:

- Seleccionar las personas a entrevistar de acuerdo con el jefe de la unidad, evitando en lo posible las que tengan motivo de queja, pues desviarán el tema hacia su reivindicación.
- La entrevista debe ser lo más informal y extraoficial posible, a fin de conseguir rápidamente la confianza del interrogado, aunque centrandolo el tema sobre el objetivo, por parte del agente de Organización y Métodos.
- Sobre temas corrientes es posible llevar cierto esquema de preguntas, en cuatro o seis palabras, para acelerar la entrevista, pero deberán hacerse otras a la luz de las contestaciones.
- Será útil facilitar al interrogado previamente un pequeño temario de la discusión, a ser posible en el lenguaje técnico u oficial que emplee la unidad.
- El interrogador no deberá exponer sus propias ideas, excepto para hacer hablar al interrogado.
- Debe asegurarse la exactitud de la información, tomando ligeras notas durante la entrevista, sin que esto sea causa de retraso, y confirmando después el acuerdo con la persona entrevistada. Si la entre-

Respecto a las reuniones, en las que participa el personal que interviene en todo el proceso de trabajo que se está estudiando, es un buen método, empleado con mesura, para proporcionar una visión de conjunto, y permitir superar las diferencias provocadas por los varios y contrapuestos puntos de vista de los afectados (12).

Por último, los informes y la documentación facilitan también el conocimiento de la realidad, aunque difícilmente los primeros, si han sido redactados por los interesados, proporcionan una versión exacta de dicha realidad (13).

La documentación, especialmente los expedientes terminados del procedimiento que se examina, informa ampliamente sobre cómo se hace, quién lo hace y cuánto se tarda en hacerlo.

3.^a *Análisis de la realidad.* Una vez que se sabe qué es lo que existe y lo que se hace, se pasa al estudio de POR QUÉ las cosas están así, y POR QUÉ se ejecuta el trabajo que se realiza en la forma en que se lleva a cabo.

Esta fase es la consecuencia natural de la observación. Análisis que se efectúa a la vista de la normativa vigente y teniendo en cuenta los objetivos que se pretenden alcanzar, tanto por el servicio estudiado como por la unidad analizante.

El análisis es esencial e indispensable en la actuación de las Oficinas de Organización y Métodos; sin él, difícilmente se pue-

vista es breve pueden tomarse a continuación de ella, para comprobarlas en otras fuentes.

(*Manual de Organización y Métodos.* Madrid, 1961, págs. 33-34).

(12) En este sentido, Riccardo RICCARDI manifiesta que las reuniones de trabajo se basan en la elaboración colectiva de las experiencias y de las opiniones de los individuos que participan en ellas, con el fin de indicar soluciones válidas a los problemas que constituyen su objeto. (*Cómo dirigir una reunión.* Bilbao, 1960, pág. 21).

(13) Desde otro punto de vista, es preciso, como afirma James WILLIAMSON, que quien escribe un informe tiene que saber el objeto de éste, obtener todos los datos, revisarlos cuidadosamente cuando sea necesario y analizarlos lógicamente. Al redactarlo deberá tener presente a quién va dirigido y tratar de escoger el modo de expresarlo que mejor se adapte a esa persona.

Por último, el contenido deberá arreglarse en una sucesión natural que conduzca a una conclusión lógica. (*El arte de dirigir en el trabajo.* Barcelona, 1960, pág. 74).

den formular propuestas viables, ya que no podrían estar fundamentadas.

4.^a *Propuesta de reordenación o de simplificación*, en la que se sugieren las modificaciones que a juicio de la Oficina deben realizarse (14).

Propuestas que son la conclusión del estudio realizado y el objetivo del mismo. Podríamos decir que son la respuesta de la Oficina a la pregunta que implica toda orden de estudio que recibe de los órganos superiores.

Las propuestas requieren, como mínimo:

1.^o Estar fundamentadas, exponiendo las razones en las que se basan.

2.^o Exponer detalladas las ventajas que su aplicación reportará, en los diferentes órdenes: orgánico, funcional, personal, de relaciones públicas, etc.

3.^o Contener la enumeración de los inconvenientes que presentan y la forma de superarlos.

4.^o Detallar las modificaciones a realizar, las adquisiciones que deben efectuarse, con expresión de su coste, y las medidas de todo tipo que deben adoptarse.

5.^o Presentarse en forma comprensible para el órgano al que se elevan, y de modo sugestivo para que por éste se acepten.

6.^o Acompañarse de gráficos de estructura (organigramas), de gráficos de procesos (diagramas), de modelos de impresos y de proyectos de normas de organización y funcionamiento (15).

(14) Con respecto a la simplificación del trabajo, Domenico MACRI considera que las propuestas deben tender a:

- Eliminar las tareas que se estimen innecesarias.
- Reducir el tiempo dedicado a las funciones menos importantes.
- Suprimir las duplicidades y superposiciones del trabajo.
- Equilibrar el trabajo a realizar.
- Agrupar homogéneamente las tareas similares.
- Lograr el máximo aprovechamiento de la capacidad de trabajo del personal.

(*Metodi e techniche di lavoro in un ufficio moderno*, publicado en «Organizzazione Scientifica e Tecnica Amministrativa», núm. 8, 1958).

(15) En este sentido, André CHASSAING, en el artículo citado, considera que la propuesta debe comprender:

- Los gráficos de estructura.

5.^a *Lograr la aceptación total o parcial de la propuesta por el órgano superior competente*, mediante la exposición y razonamiento de los beneficios que reportará la aplicación de aquélla. En principio, las posibilidades de aceptación dependen en gran parte del prestigio de que goce la Oficina ante dicho órgano:

Si está acreditada, sus propuestas serán siempre consideradas y tenidas en cuenta, lo que no quiere decir que en todo caso sean aplicadas.

Pero si su actuación anterior no ha sido lo suficientemente satisfactoria, entonces difícilmente prosperará ninguna de sus sugerencias.

Los órganos directivos suelen ser generalmente prudentes y conservadores, y sólo se embarcan en un cambio cuando les ofrece garantía de éxito las modificaciones que se pretenden. Garantía que es fundamentalmente subjetiva, es decir, que descansa en la solvencia o seriedad que ofrezca la persona que la formula.

6. FUNCIONES DE ALGUNAS OFICINAS DE ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL ESPAÑOLA.

Por vía de ejemplo, y para atender el objetivo divulgador del presente trabajo, exponemos a continuación, en forma sintética, las funciones que tienen asignadas algunas de dichas Oficinas.

a) *Ministerio de la Gobernación.*

El párrafo tercero del artículo 5.^o del Decreto de 10 de octu-

- Los diagramas de relación.
- Las fichas de atribución por puesto de trabajo.
- Los modelos de impresos o documentos.
- El utillaje administrativo previsto, dando los detalles necesarios a fin de que los suministradores conozcan las condiciones técnicas que es preciso cumplir.
- Las instrucciones por puesto de trabajo.

Añadiendo que el esquema de la propuesta debe ser el siguiente:

- a) Exposición de los fines de la reorganización proyectada.
- b) Exposición de los puntos débiles de la antigua organización.
- c) Análisis teórico de la organización proyectada.
- d) Justificación del proyecto presentado.

bre de 1963, dispone que «en el estudio de Organización y Métodos realizará la Secretaría General Técnica los análisis que sean necesarios sobre la estructura del Departamento y sobre sus procedimientos y métodos de trabajo, procurando evitar la duplicación de órganos y funciones y estimulando, en todo caso, la normalización de los trabajos burocráticos. En el ejercicio de estas competencias mantendrá con los órganos competentes de la Presidencia del Gobierno las relaciones necesarias para el mejor cumplimiento de las disposiciones vigentes».

Añadiendo el párrafo tercero del artículo 8.º del mismo Decreto que «para auxiliar a los dos cargos citados—Secretario y Vicesecretario general técnicos—en la vigencia de las funciones enumeradas en los artículos anteriores, se articulará la estructura orgánica de la Secretaría General Técnica en los siguientes Gabinetes:

Gabinete de Informes y Asuntos Generales.

Gabinete de Estudios y Documentación.

Gabinete de Planificación y Programación.

Gabinete de Racionalización y Personal, y Gabinete Técnico».

b) *Ministerio de Hacienda.*

El artículo 5.º de la Orden de 7 de agosto de 1962 le asigna las siguientes funciones:

— Realizar estudios y preparar reformas sobre la estructura y organización de los servicios.

— Realizar estudios y proponer normas sobre racionalización de las funciones administrativas y mejora de los métodos de trabajo.

— Promover la mecanización de los servicios y planear y coordinar los medios mecánicos operativos existentes en los centros, organismos y delegaciones del Ministerio.

— Realizar la calificación, medida y valoración del trabajo.

— Informar sobre la normalización y racionalización de impresos, material y locales.

c) *Ministerio de Industria.*

El artículo 8.º de la Orden de 18 de junio de 1963 le asigna las siguientes funciones:

— Estudiar la estructura orgánica de los servicios y proponer reformas conducentes a un perfeccionamiento de los mismos.

— Proponer medidas encaminadas a la mejor capacitación y perfeccionamiento del personal del Departamento.

— Realizar la determinación, análisis y valoración de puestos de trabajo y el estudio de planes de incentivos.

— Estudiar y proponer normas sobre simplificación de procesos administrativos, mejora de métodos de trabajo y mecanización de servicios.

— Realizar estudios y elevar propuestas sobre normalización de material e impresos de oficina.

d) *Ministerio de Trabajo.*

El artículo 60 del Reglamento orgánico, de 18 de febrero de 1960, asigna a la Sección de Organización los siguientes cometidos:

— Preparar y proponer proyectos y recomendaciones en orden a la planificación y coordinación de las actividades del Ministerio y de sus organismos dependientes entre sí y con las entidades públicas o privadas.

— Mantener el enlace con la Organización Sindical, en orden a conseguir la máxima colaboración e interconexión con la misma para la realización de una política social unitaria.

— El estudio y propuesta de cuantas medidas tiendan a la racionalización, mejora y perfeccionamiento de los servicios y funciones del Ministerio, atendiendo principalmente a los costes y rendimiento, de acuerdo con las directrices generales señaladas por la Presidencia del Gobierno.

III. LAS OFICINAS DE ORGANIZACION Y METODOS EN LAS CORPORACIONES LOCALES

1. PLANTEAMIENTO.

Examinando las funciones que normalmente tienen encomendadas estas unidades de estudio y asesoramiento, y expuestas las que tienen asignadas algunas de las existentes en la Administración central española, procede consideremos:

1.º Si las mismas son necesarias en las grandes Corporaciones locales.

2.º Si es factible su creación, y

3.º Cuál podría ser su cometido, en el supuesto de que siendo necesarias se puedan legalmente crear.

2. NECESIDAD REAL.

Es manifiesto que la mayoría de nuestras grandes Corporaciones están necesitadas de una reordenación orgánica de sus servicios que las coloque a tono con las necesidades actuales, y que precisen, además, una simplificación funcional que les permita actuar de forma más eficaz y rápida, y al mismo tiempo menos costosa.

Reordenación orgánica actual y simplificación máxima de procedimientos se nos muestran como grandes objetivos de la reforma administrativa en el seno de nuestras Corporaciones.

Ambas las demandan:

— En primer lugar, las propias Corporaciones para poder actuar más eficazmente.

— Las desea, en segundo lugar, su personal para trabajar en forma más satisfactoria y con mayor rendimiento.

— Las reclama, por último, el público para ser atendido en forma más conveniente, rápida y menos molesta.

En definitiva, la consecución de este doble objetivo es tarea que se impone de forma acuciante. Como consecuencia, es preciso que la empresa se acometa, para lo cual, una vez que exista este

convencimiento en los órganos de gobierno de la Corporación, se requiere contar con el instrumento que permita plasmarlo en la realidad.

Y precisamente este instrumento es el Gabinete u Oficina de Organización y Métodos que estamos examinando.

3. FUNDAMENTO LEGAL.

Si reconocemos la necesidad de atender a este doble objetivo, tenemos que considerar como cuestión previa la de si las Corporaciones locales pueden, desde el punto de vista legal, acometer tal empresa.

Al plantearnos esta cuestión, debemos examinar un doble problema.

a) *¿Tienen las Corporaciones locales por mandato legal expreso que reordenar sus estructuras administrativas y simplificar sus procedimientos?*

b) En caso afirmativo, *¿pueden legalmente crear unidades especiales de estudio y asesoramiento en esta materia?, o ¿precisan para ello de autorización expresa de la Superioridad?*

En cuanto al primer problema, la solución la encontramos, como ya en otra ocasión hemos expuesto (16), en el artículo 257 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, según el cual:

«La tramitación administrativa deberá desarrollarse por procedimientos de economía y eficacia, técnica y legal, que estimulen el diligente funcionamiento de la organización de las Entidades locales, como indica el párrafo 2 del artículo 355 de la Ley.

Siempre que sea posible se mecanizarán los trabajos burocráticos mediante la utilización de modelaciones impresas, ficheros de rápido y seguro manejo, máquinas de escribir, calcular o copiar, y se evitará el entorpecimiento o demora en la tramitación de expedientes a pretexto de diligencias y proveídos de mera impulsión, reduciéndolos a los estrictamente indispensables».

(16) Vid. nuestro trabajo *El artículo 257 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales y la Ley de Procedimiento administrativo*, publicado en «Certamen», núm. 247.

Si bien a primera vista cabe pensar que el reproducido precepto sólo contempla el aspecto de la simplificación de procedimientos, en cuanto pensemos que ésta requiere como cuestión previa o simultánea la reordenación de estructuras administrativas, tendremos que admitir que una interpretación lógica de tal artículo comprende, sin duda, ambos aspectos.

Existe, pues, el mandato legal de simplificar. Esto es importante tenerlo presente cuando frecuentemente existe una gran preocupación, antes de pasar a la acción, de saber que la misma está avalada «por la ley». Pues bien, en este caso, de una manera clara no sólo se autoriza, sino que se impone, aunque a veces se olvide.

Admitida la necesidad de reordenar y de simplificar, surge el segundo problema que indicamos: *¿pueden por sí las Corporaciones locales crear en su seno unidades de estudio y asesoramiento?* Evidentemente que sí, haciendo uso de las atribuciones que reconocen a los Ayuntamientos el apartado h) del artículo 121 de la Ley de Régimen local, y a las Diputaciones provinciales el número 23 del artículo 172 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales.

Si tanto los Ayuntamientos como las Diputaciones pueden reglamentar en la forma que estimen oportuno sus servicios, uno más de éstos es el de Organización y Métodos, que viene justificado por la función a desarrollar de auxilio a todos los existentes en la respectiva Corporación.

Vemos, por tanto, que desde el punto de vista legal no existe obstáculo alguno para la creación de unidades de Organización y Métodos. Pero éstas, como anticipamos, *se deben crear únicamente cuando puedan realizar realmente su cometido*; en otro caso, como también dijimos, es preferible esperar mejor momento.

4. ENCUADRAMIENTO ORGÁNICO.

De acuerdo con las directrices generalmente aceptadas, y tenidas en cuenta en el artículo 43 del texto articulado de la Ley especial del Municipio de Madrid, la Oficina o Gabinete de Organización y Métodos debe estar encuadrada orgánicamente en la

Secretaría general y depender directamente de la Presidencia de la Corporación.

De esta forma, su radio de acción comprenderá la totalidad de los servicios de la Corporación, y se sentirá respaldada de una forma más completa por la Presidencia, a la que elevará directamente sus propuestas.

La organización de la Oficina o Gabinete debe ser, como dijimos, lo más simple posible y estar integrada por el menor número de funcionarios que sea factible.

De éstos, los que integren el Grupo técnico deben poseer los suficientes conocimientos para poder realizar su cometido específico.

Quizá el problema mayor que haya que afrontar sea el de la calificación técnica de los componentes de tales unidades. Problema que tendrá que ser resuelto a escala nacional, ya que no es fácil a las Corporaciones formar por su cuenta a grupos de funcionarios.

Posiblemente el cauce se establezca en la reglamentación del Gabinete del Ayuntamiento de Madrid, pues si bien en tal reglamentación sólo se contemplará el supuesto del personal del mismo, el sistema que se establezca podrá servir, por vía de orientación, como pauta a las demás Corporaciones.

5. FUNCIONES.

A la vista de los cometidos que normalmente se asignan a las Oficinas de Organización y Métodos, y de los atribuidos a los que existen en la esfera central de nuestra Administración, podemos considerar, teniendo en cuenta la realidad de nuestras Corporaciones, como funciones principales, las siguientes:

A) *Organización adecuada de estructuras*, lo que significa, en opinión de F. DE CARVALHO HENRIQUES, en dotar a la entidad de los medios necesarios para alcanzar el objetivo que pretende realizar, para lo cual hay que tener presente:

— Que cada función requiere un servicio especializado para su desempeño.

- Que los servicios son dependientes unos de otros.
- Que todos los servicios deben ser desempeñados por funcionarios competentes y convenientemente preparados.
- Que la importancia de los servicios varía según las características de la respectiva entidad (17).

Con respecto a esta función, hemos de tener en cuenta que la adecuada organización de los servicios de las Corporaciones locales se nos muestra, en muchos casos, como un problema de cierta urgencia, pues se observa que la estructura vigente no está ni mucho menos conforme con las necesidades del momento presente.

Cuestiones tan vitales como la determinación de las funciones asignadas a cada unidad, la definición de las tareas de cada puesto de trabajo, el establecimiento de los canales de comunicación y de relación, la fijación de plantillas, etc., etc., aparecen con cierta frecuencia sin concretar, con lo cual surgen continuamente problemas de competencia, interferencias, lagunas, etc.

Puede parecer a primera vista que la solución a estos y a sus múltiples problemas conexos es sumamente difícil, y, sin embargo, no lo es tanto cuando se acomete debidamente la tarea de estructurarlos en forma adecuada (18).

(17) *La Gerencia y el personal de la empresa*. Madrid, s. f., pág. 37.

(18) En este sentido, un experto tan caracterizado como Ernest DALE, afirma que los cambios de organización satisfactorios requieren:

- La activa participación de todos a quienes conciernen todas las fases del cambio.
- El aprovechamiento de las aptitudes en los diversos aspectos de relaciones técnicas y humanas del planeamiento de la organización.
- El análisis concienzudo de las funciones y relaciones de los puestos importantes.
- El estudio de la estructura de la organización existente.
- La construcción de la organización ideal sobre la base de principios específicos de organización.
- La modificación de la estructura ideal según las influencias de la personalidad, las actuales necesidades estructurales y las circunstancias económicas de cada entidad.
- La determinación de las funciones básicas y comparación de los candidatos con los requisitos del puesto.
- Conquistar la aceptación del plan de reordenación.

Como instrumentos auxiliares para la reordenación se recomiendan los organigramas (19), los que en opinión de Robert SATET y Charles VORAZ son un poderoso medio de organización, pues sus propiedades analíticas son inapreciables para quien desee conocer las interdependencias, los pormenores y detalles de una organización. Revelan—añaden—sus cualidades y defectos con una absoluta objetividad, y permiten representar con toda claridad las nociones de responsabilidad jerárquica y funcional, de enlaces, de control, de compartimientos estancos, de utilización racional de la mano de obra y del material; y se prestan, asimismo, a la plasmación de los conceptos más abstractos, y sus posibilidades verdaderamente no tienen límites (20).

B) *Mejora de métodos de trabajo*, eliminando todo lo innecesario, combatiendo la rutina en las actividades y en la forma de actuar y procurando trabajar mejor sin tener que esforzarse más (21).

En este campo, la labor a realizar es sumamente amplia, pues

— La revisión y modificación constante para hacer que la estructura de la organización se apegue más al plan ideal.

(*Cómo planear y establecer la organización de una empresa*. Barcelona, 1960, págs. 207-208).

(19) Esencialmente, nos dice R. ALLUSSON, el organigrama es un gráfico que representa, bajo forma de documento de conjunto, la estructura de una entidad y permite darse cuenta, por medio de un dispositivo complementario, de las distintas relaciones, dependencias y conexiones que pueden existir entre los servicios.

Es, pues, un instrumento de una utilidad incuestionable, que proyecta claridad sobre la entidad, y que es susceptible de modificación y puesta al día, por cuanto es el reflejo de la vida de aquella. (*Los organigramas*. Barcelona, 1961, pág. 14).

(20) *Los gráficos*. Barcelona, 1960, pág. 32.

(21) Podría decirse—afirman C. L. LITTLEFIELD y R. L. PETERSON—que un programa de mejoramiento de métodos es una guerra en contra del hábito. Los hábitos de trabajo toman cuerpo lentamente, desde que las entidades nacen, por medio de quienes establecen las primeras rutinas y elaboran los papeles iniciales. Rara vez los procedimientos que se originan son tan eficientes como podrían serlo. Una vez que se han establecido los procedimientos, suele haber poco impulso por parte de los jefes y empleados para buscar un modo o camino mejor, ya que la ejecución puede volverse tan automática que aquél parecerá expedido. (*Organización de Oficinas*. México, 1960, págs. 279-80).

en el funcionamiento de nuestras Corporaciones se observan también costumbres que demandan ser modificadas y muchas desterradas. Frente a la propensión a seguir haciendo las cosas «como siempre se han hecho», hay que procurar que se realicen cambios acordes con las necesidades presentes.

C) *Simplificación de los procedimientos administrativos* (22), reduciéndolos a lo indispensable y eliminando trámites innecesarios que alargan el proceso, complican el trabajo y retrasan la resolución de los expedientes.

Posiblemente sea este el aspecto al que más atención deban prestar las Oficinas de Organización y Métodos, pues es el que más precisa de actuación.

Su labor puede ser sumamente fecunda, ya que existen muchos trámites que se realizan por simple rutina, sin que precepto legal los imponga y sin que sean necesarios para llegar a una correcta resolución.

D) *Distribución y ambientación de servicios*, para lograr, como ya en otra ocasión pusimos de relieve (23), la adecuada utilización del espacio disponible para proporcionar las mejores condiciones al trabajo a realizar, y para conseguir unas dependencias ordenadas, bien iluminadas y ventiladas, con temperatura apropiada y con ausencia de ruidos molestos.

E) *Racionalización de impresos y normalización de material*, para lograr que los primeros sean auténticos instrumentos de simplificación del trabajo (24), y el segundo se emplee con su-

(22) La simplificación y perfeccionamiento de los trabajos administrativos—nos dice Philippe BEAUGONIN—sólo es posible cuando los estudios se llevan y conducen con sujeción a un método.

Este método ha de permitir la eliminación, o al menos la reducción al mínimo, de todo mal gasto en material, tiempo, espacio, energía, cuyo consumo es consecuencia de la ejecución de un trabajo determinado. Así pues, el resultado final será la puesta en práctica de un método de trabajo más sencillo, más rápido y más seguro que el que hasta el momento se venía utilizando. (*Obra citada*, pág. 10).

(23) *Vid.* nuestro trabajo *Distribución y ambientación de servicios en las Corporaciones locales*, publicado en esta misma REVISTA, en el núm. 119.

(24) En opinión de C. L. LITTLEFIELD y R. L. PETERSON, los impresos reportan los siguientes beneficios:

— Reducen la necesidad de copiar información repetitiva o igual.

jeción a normas apropiadas a las necesidades que se pretenden servir.

F) *Mecanización de actividades*, para imprimir mayor rapidez a los procesos, descargar de trabajo al personal y reducir las plantillas.

A este respecto hay que tener presente, como pone de relieve Ralph W. FAIRBANKS, las ventajas que las máquinas empleadas adecuadamente presentan:

— Ofrecen la oportunidad de relevar a los seres humanos de las tareas eminentemente mecánicas.

— Permiten realizar estas tareas mecánicas a una velocidad superior a la mano del hombre.

— Facilitan la realización de funciones que requieren el cálculo de múltiples operaciones (25).

Al postular la mecanización de las actividades de nuestras Corporaciones locales, no estamos pensando ni mucho menos en la utilización de cerebros electrónicos. Pensamos únicamente en máquinas elementales apropiadas al volumen de trabajo a ejecutar, que están al alcance de las posibilidades económicas de las Corporaciones, y que darían un gran resultado a las mismas.

G) *Valoración de tareas y calificación del personal*, para poder concretar las plantillas, poder colocar a cada miembro del personal en el lugar adecuado y retribuirle en la forma más justa posible.

H) *Cálculo de costos de existencia y funcionamiento de los distintos servicios*, para poder informar a los órganos de gobierno del monto de gastos de todo tipo que origina cada una de las dependencias o unidades existentes.

Las funciones reseñadas en forma sintética son las principales, no las únicas, que podrían desarrollar las Oficinas de Organi-

— Permiten uniformar la presentación y el formato o disposición de datos.

— Facilitan la identificación de los documentos y simplifican, por tanto, las operaciones de clasificación y archivo.

— Impulsan la rápida elaboración de los datos, ya que la información aparece uniformemente, pues cada parte integrante de los datos se coloca en un lugar preciso del impreso. (*Obra citada*, pág. 311).

(25) *La automatización de Oficinas*. Barcelona, 1960, pág. 281.

zación y Métodos de las Corporaciones locales. Su campo de acción es suficientemente amplio, sin menoscabo de la competencia de los restantes servicios y unidades.

Por otra parte, los cometidos expuestos tienen una gran trascendencia para el desenvolvimiento satisfactorio de las actividades de la Corporación, de aquí el que no deban ignorarse, ni tampoco menospreciarse.

6. ASISTENCIA TÉCNICA.

Las Oficinas de Organización y Métodos de las Corporaciones locales en su actuación contarían, indudablemente, con la asistencia y colaboración del Servicio de Inspección y Asesoramiento y del Instituto de Estudios de Administración Local, con lo cual se encontrarían siempre asistidas en el aspecto técnico y su labor podría ser mucho más fácil en este aspecto, y los resultados de la misma cabe pensar que serían muy satisfactorios, compensando con creces el gasto que su existencia y funcionamiento puedan originar. En definitiva, creemos que serían una inversión altamente rentable.

IV. CONCLUSION

En la exposición que antecede creemos que se ha justificado plenamente la utilidad que las Oficinas o Gabinetes de Organización y Métodos pueden reportar a las grandes Corporaciones locales, tan necesitadas de reordenar sus estructuras y perfeccionar su funcionamiento, para poner unas y otro de acuerdo con las exigencias de la vida actual.

También ha quedado demostrada la posibilidad que tienen las Corporaciones locales de crear en su seno tales unidades, si bien condicionada a contar con el personal competente para realizar los cometidos que les corresponden.

En definitiva, creemos que la creación de dichas unidades, cuando sea factible, reportaría múltiples beneficios a la Corporación, a su personal y a los administrados en general, siempre que actúen en forma correcta y eficaz.