

# ESTRUCTURA DE LAS ORGANIZACIONES

651.3(46)

Por BENITO ROLDÁN CASANE

El funcionamiento eficaz de una organización requiere como presupuesto indispensable una estructura adecuada al fin perseguido. La técnica ha elaborado formas elementales de organización entre las que es necesario elegir la más conveniente al caso concreto, adoptando en ocasiones soluciones intermedias que eviten los defectos más acusados de cada una.

## 1. INTRODUCCION

### 1.1. CONCEPTO DE ORGANIZACIÓN

Se forma una organización cuando dos o más personas se unen para alcanzar un objetivo común. La consecución de este objetivo supone la determinación de las funciones o actividades que han de desarrollarse y su agrupación, distribución y coordinación.

Las palabras organización, dirección y Administración son la expresión de conceptos cuyo sentido conviene precisar para evitar confusiones.

Se dice que la Administración —gerencia— determina el objetivo y crea la organización, y que la dirección utiliza la organización para alcanzar el objetivo. Sin embargo, esto no debe tomarse en sentido absoluto, sino de modo relativo, es decir, considerando una organización de jerarquía inferior a la Administración, ya que la técnica de organizar es anterior a la de administrar, puesto que la existencia de una Administración supone una organización previa.

En la Administración pública es el poder legislativo quien determina los fines y crea la organización, y el poder ejecutivo quien la utiliza para la consecución de los mismos. La organización es, pues, un instrumento, y, por tanto, no puede ser estática, pues, por una parte, se desgasta con el uso, y por otra, el transcurso del tiempo puede hacer variar las circunstancias que concurrieron para la implantación de un tipo determinado de estructura. En consecuencia, ha de ser continuamente revisada para su adaptación a los fines o circunstancias de cada momento.

La determinación de objetivos —derecho de tomar decisiones— y la utilización de una organización —derecho de dar órdenes— constituyen

los dos elementos de la autoridad que pueden ser atribuidos a una sola persona o repartirse entre dos poderes: el determinativo o legislativo y el ejecutivo.

## 1.2. ELEMENTOS DE UNA ORGANIZACIÓN

Los elementos que comprende una organización son los siguientes:

- Las personas que se unen para constituirla.
- Los cargos o tareas que ocupa cada una de ellas.
- La jerarquía de dichos cargos o tareas.
- Las relaciones orgánicas entre los cargos.
- La coordinación de las actividades desarrolladas.

La combinación de estos elementos de una u otra forma da lugar a una estructura determinada para cada organización, estructura que nunca es un ideal, sino que responde siempre a soluciones de compromiso. Sin embargo, cabe distinguir dentro de cualquier organización unas formas elementales de estructura a manera de átomo o células, cuya combinación da lugar a distintas organizaciones reales de mayor o menor complejidad.

Estas formas elementales de estructura pueden reducirse a cuatro:

- Organización de línea.
- Organización de línea y plana mayor.
- Organización funcional.
- Organización de comités.

El estudio de estos cuatro tipos de estructura constituye el objeto de este artículo. Pero antes conviene hacer algunas consideraciones sobre los elementos que, según se acaba de decir, integran una organización.

Autoridad es el derecho de una persona para imponer o exigir a otra u otras el cumplimiento de determinados deberes. La autoridad puede ser delegada o directa, según que exista o no una persona intermedia entre el que da las órdenes y el que las recibe.

Desde otro punto de vista, la autoridad puede ser extrínseca o legal, es decir, conferida por el poder determinativo o por delegación dentro de la organización, e intrínseca o funcional, si se basa en conocimientos o técnicas especiales, y aun cabe distinguir una autoridad humana basada en la propia personalidad con independencia del puesto que se ocupa en la organización.

Deber es la actividad, función o tarea que una persona debe desempeñar en una organización.

Responsabilidad es la obligación de responder de los deberes asignados.

Jerarquía es la subordinación de ciertas cosas y de ciertas personas, unas respecto a otras dentro de una organización.

Relaciones orgánicas son las que existen entre los miembros de una organización en razón del cargo que ocupan en ella.

### 1.3. PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN

Aunque teóricamente no hay limitación alguna en la combinación de las formas elementales para constituir una organización, en la práctica existen unos principios generales necesarios, cuyo incumplimiento da lugar a inconvenientes más o menos graves. Estos principios pueden enunciarse como sigue: Principio de...

*Separación de funciones.*

*Distribución entre línea y plana mayor.*

*Jerarquía o graduación de autoridad.*

*Delegación de autoridad y responsabilidad.*

*Responsabilidad no compartida.*

*Selección por méritos.*

Los defectos que la falta a estos principios origina son:

*Confusión de funciones.*

*Confusión entre línea y plana mayor.*

*Solapamiento de autoridad.*

*Delegación de responsabilidad sin autoridad.*

*Duplicidad de órdenes.*

*Elección por antigüedad o favoritismo.*

## 2. ORGANIZACION LINEAL

### 2.1. GENERALIDADES

La forma más antigua y más sencilla de organización es la llamada organización lineal, directa, militar o fayoliana, en la que cada escalón sólo conoce un jefe superior.

Este tipo de organización está basado en la división de las funcio-

nes encomendadas a un jefe entre varios jefes subalternos, en general de igual categoría, responsables únicamente ante el primero.

Cada unidad es independiente por completo de las demás unidades o grupos de unidades, no teniendo más contacto con el resto de la organización que a través de la línea de mando o de autoridad, que es, por tanto, la que se encarga de la coordinación de las distintas unidades.

La organización es muy estable; la autoridad y responsabilidad están perfectamente definidas y la disciplina bien asegurada; pero la concentración de la autoridad hace que la responsabilidad de los jefes superiores y, sobre todo, del jefe supremo, sea excesiva, lo que ofrece riesgos muy graves.

Una empresa o una Administración controlada por una organización de tipo lineal puede actuar con mayor rapidez y eficacia que cualquier otra forma de organización siempre que los mandos sean buenos, que el número de escalones jerárquicos no sea excesivo y que su extensión y desarrollo no sea muy grande.

Pero en la práctica, en cuanto se pasa de un cierto límite, su funcionamiento es desastroso, porque se exige de los jefes una multiplicidad de conocimientos en distintos campos que son inasequibles para la mayoría de ellos. Y así, en cuanto falla un eslabón de la cadena, queda inutilizado todo el sector de la organización que depende de él.

Puede decirse, por tanto, que sólo puede utilizarse, y con reservas, en el Ejército, en que todos los objetivos se supeditan al de defensa y en Administraciones de acusado grado de absolutismo.

## 2.2. SUBTIPOS DE ORGANIZACIÓN LINEAL

Según el criterio de división que se adopte en cada escalón pueden darse distintos subtipos, que en esencia se reducen a cuatro:

a) *Lineal puro o militar*: divisiones homogéneas de base funcional, con criterio cuantitativo, permutables entre sí.

Ejemplo: los relevos de una fábrica, las Compañías de un Regimiento, las unidades de fabricación en paralelo.

b) *Lineal departamental*: divisiones heterogéneas, de base funcional, con criterio cualitativo, no permutables entre sí.

Ejemplo: la división de una empresa en servicios—compra, ventas, producción, contabilidad, etc—, la de las Administraciones en Ministerios y de estas en Direcciones Generales.

c) *Espacial común*: divisiones homogéneas de base territorial, con criterio cuantitativo, permutables entre sí.

Ejemplo: las divisiones territoriales corrientes en cualquier país, que en España son provincias, partidos judiciales, municipios.

d) *Espacial diferencial*: divisiones heterogéneas de base territorial, con criterios cualitativos, no permutables entre sí.

Ejemplo: los reinos, principados, ducados y ciudades libres de Alemania entre 1870 y 1918; la extinguida Generalidad de Cataluña; las ciudades de Madrid y Barcelona cuando obtengan las cartas municipales.

Estos subtipos de organización pueden resumirse en el siguiente cuadro:

ORGANIZACIÓN LINEAL ... ..	Base funcional ... ..	Criterio cuantitativo (homogéneas): lineal pura (fig. 1. <sup>a</sup> ).
		Criterio cualitativo (heterogéneas): lineal departamental (fig. 2. <sup>a</sup> ).
	Base territorial ... ..	Criterio cuantitativo (homogéneas): espacial común (figura 3. <sup>a</sup> ).
		Criterio cualitativo (heterogéneas): espacial diferencial (figura 4. <sup>a</sup> ).

### 2.3. CRÍTICA DE LA ORGANIZACIÓN LINEAL

La organización es autocrática, rígida e inflexible y expuesta a la arbitrariedad, la ineptitud o la degeneración de los mandos.

Los jefes de las unidades ejecutan las órdenes con independencia unos de otros, de acuerdo muchas veces con deseos particulares, y en todo caso dan soluciones diferentes a problemas idénticos y soluciones antagónicas a problemas comunes.

El personal de unidades distintas, aun analizando funciones o trabajos semejantes, puede recibir trato muy diferente en retribución, honorarios, ascenso, etc.

La falta de expertos y la escasa división del trabajo lleva a una baja productividad por utilización de métodos anticuados.

Los mandos intermedios pueden ofrecer resistencia a cambios necesarios y, sobre todo, censurar y tergiversar la información ascendente, con lo que el jefe superior está imposibilitado de conocer el verdadero clima de la organización.

Los jefes principales están sobrecargados de trabajos distintos, muchos de ellos de poca entidad, que les impiden dedicar su tiempo a labores de mayor importancia.

No permite la formación de suplentes para cubrir las bajas que con el tiempo se produzcan en la organización, que se encuentra expuesta a quedar desarbolada en cualquier momento.

### 3. ORGANIZACION DE LINEA Y PLANA MAYOR

#### 3.1. GENERALIDADES

El crecimiento de las organizaciones y el desarrollo de la técnica imponen poco a poco una modificación jerárquica, y junto a los jefes de línea surgen unos consejeros especialistas para asistirles y asesorarles en asuntos relacionados con sus conocimientos específicos. Nace así un nuevo tipo de organización denominado de línea y plan o de línea y estado mayor (staff and line), cuyo ejemplo típico lo tenemos en las fuerzas armadas de todos los países.

En este tipo de organización la línea sirve para mantener la disciplina y la estabilidad, y la plana mayor, para proporcionar información técnica, siendo su función rigurosamente asesora, y no tiene autoridad o poder para llevar a la práctica sus estudios o dictámenes. Se produce, en rigor, una distinción neta entre pensar y hacer, entre el trabajo de planeamiento, que se confía a un equipo de expertos, y el trabajo de ejecución, que conserva el mando de línea, lo que mantiene indivisas la plena autoridad y responsabilidad.

La organización de línea y plana mayor supone momentáneamente un incremento de costo por el mantenimiento de los expertos; pero, al poco tiempo, se compensa con creces por las economías que resultan del aumento de rendimiento. Esta plantilla de expertos, por otra parte, abre una nueva posibilidad de acceso a puestos de responsabilidad a los empleados capacitados e inteligentes, lo que mejora las relaciones humanas dentro de la organización.

### 3.2. SUBTIPOS DE ORGANIZACIÓN DE LÍNEA Y PLANA MAYOR

Con independencia del subtipo lineal que presente la organización, y teniendo en cuenta sólo la forma propia de actuación de los consejeros de plana mayor, se puede hacer la clasificación que sigue:

CONSEJEROS INDEPENDIENTES.	}	<i>Intermitentes</i> : asesores ajenos contratados ocasionalmente.
		<i>Permanentes</i> : adjuntos al mando de línea (figura 5. <sup>a</sup> ).
CONSEJEROS COLEGIADOS ... ..	}	<i>Para un jefe sólo</i> : gabinetes particulares (figura 6. <sup>a</sup> ).
		<i>Para toda la organización</i> : organismos consultivos (fig. 7. <sup>a</sup> ).
CONSEJEROS JERARQUIZADOS ...	}	<i>Intermitentes</i> : expertos propios destacados ocasionalmente.
		<i>Permanentes</i> : agregados divisionales de plana mayor (fig. 8. <sup>a</sup> ).

Los asesores ajenos actúan desde fuera de la empresa, limitándose a dar informes, pero sin aplicarlos, y en realidad no forman parte de la organización.

Los adjuntos al mando de línea informan, recomiendan y vigilan la aplicación, pero no ordenan, y están subordinados a dicho mando a modo de secretarios especializados en una técnica determinada.

Los consejeros colegiados son los que para asesorar tienen que actuar colectivamente, y pueden hacerlo a un jefe sólo—gabinetes particulares—o a cualquier mando de la línea—organismos consultivos—. La solicitud de consejo puede ser potestativa o preceptiva y lo mismo el cumplimiento de los dictámenes.

Los consejeros jerarquizados intermitentes pertenecen a los Servicios de Organización y Métodos y son llamados o enviados para resolver problemas concretos, cuyas soluciones aplican en colaboración con los mandos subalternos una vez aprobados por el jefe de línea superior.

Los consejeros jerarquizados permanentes son miembros de un Departamento de Plana Mayor con línea propia, que se ramifica paralelamente a la línea principal. Como ejemplo típico tenemos el Estado Mayor del Ejército, que tiene oficiales agregados a los mandos de Cuerpo de Ejército, de División, de Regimiento, etc.

Los consejeros jerarquizados pueden derivar hacia el establecimiento de un nuevo tipo de organización: la funcional o tayloriana, que se estudiará a continuación.

### 3.3. CRÍTICA DE LA ORGANIZACIÓN DE LÍNEA Y PLANA MAYOR

Entre las funciones de la línea y de la plana mayor puede producirse confusión si no se especifican claramente la autoridad y la responsabilidad, los deberes y los derechos de cada uno.

La plana mayor puede ser ineficaz por falta de autoridad para realizar sus funciones o de apoyo de la línea para la aplicación de sus recomendaciones.

La plana mayor puede absorber funciones de los mandos de línea y éstos creer que su prestigio sufre menoscabo por la presencia de los especialistas de aquélla.

La incapacidad para comprenderse mutuamente puede dar lugar a dificultades y rozamientos de consecuencias graves para la buena marcha de la organización, llegando a ponerse en peligro el cumplimiento de los fines generales.

Los consejos e instrucciones de los expertos de la plana mayor llegan a los ejecutores a través de los mandos subalternos de línea, que, carentes de formación especializada, pueden comprenderlos, interpretarlos o transmitirlos erróneamente.

## 4. ORGANIZACION FUNCIONAL

### 4.1. GENERALIDADES

La fricción entre la línea y la plana mayor da lugar a un tercer tipo de organización: la funcional o tayloriana, que consiste en dividir el trabajo directivo de modo que cada persona tenga que realizar el menor número posible de funciones. Su nacimiento se produce así: El jefe de línea tiene autoridad y responsabilidad, pero carece de competencia. El experto de plana mayor posee competencia, pero su autoridad y responsabilidad son fragmentarias y limitadas. Los empleados, paulatinamente van prescindiendo del jefe de línea y consultan al experto, que adquiere cada vez más responsabilidad. Hasta que el conse-

jero especialista se transforma en jefe especialista: deja de dar consejos y da órdenes.

Llegamos así a un tipo de organización que se caracteriza por la multiplicidad de contactos con la dirección, ya que en un mismo escalón un empleado recibe órdenes de varios jefes de igual categoría, cada uno especialista en una determinada función, lo que hace posible que reciba en el momento preciso los consejos más adecuados para el desarrollo de su labor.

La organización funcional lleva al máximo la división del trabajo, lo que si, por una parte, reduce la serie de condiciones que ha de reunir cada jefe especialista y se hace así más fácil encontrar mandos eficientes, por otra, exige personal subordinado de más calidad, ya que ha de recibir y asimilar órdenes de jefes distintos, lo que no siempre es fácil.

Por ello este tipo de organización exige para su buena marcha el planeamiento de la dirección, la preparación y la coordinación del trabajo y la delimitación minuciosa de competencias y responsabilidades; pero conseguido esto se alcanza la máxima eficiencia de cada persona.

No hay que confundir los jefes especialistas de una organización funcional con los asesores especialistas de una organización de línea y plana mayor, pues entre ambos existe una diferencia fundamental: los primeros dan órdenes y los segundos consejos.

También hay que distinguir entre la organización funcional y la organización lineal departamental, pues en esta última la base inicial de división es funcional, pero la jefatura es única, mientras que en la segunda la base de división es lineal, pero con jefatura múltiple.

El paso de la organización lineal departamental a la funcional se produce por pérdida paulatina de las actividades atribuidas al jefe lineal del departamento en beneficio del jefe funcional. Se tienen así dos jefes funcionales, el nuevo propiamente dicho y el antiguo jefe de línea limitado a una función residual, en general de carácter administrativo. En la práctica se suavizan las cosas, dándose las órdenes «a través» del jefe de línea o delegando éste sus atribuciones en el jefe funcional.

La organización funcional llena la tierra de nadie existente entre superiores e inferiores, pues hasta un jefe de rango superior puede recibir órdenes funcionales de un jefe de rango inferior especialista

en su materia. Pero en realidad no puede aplicarse totalmente una organización funcional, porque se darían problemas de coordinación insolubles, así que, prácticamente, sólo se aplica de modo parcial, reservándose para las operaciones centralizadas.

Así, pues, la dirección funcional, tal como la propuso Taylor, está hoy abandonada; pero su principio esencial de separación de funciones y de planeamiento por especialistas ha servido de base para la organización moderna de línea y plana mayor.

#### 4.2. SUBTIPOS DE LA ORGANIZACIÓN FUNCIONAL

El tipo de estructura funcional puede presentar alguna de las siguientes formas:

Aplicación en niveles inferiores: contraмаestres funcionales (figura 9.<sup>a</sup>).

Aplicación en niveles medios: servicios funcionales (fig. 10.<sup>a</sup>).

Aplicación en niveles superiores: direcciones funcionales (fig. 11.<sup>a</sup>).

La organización por contraмаestres funcionales es el sistema inicial que Taylor aplicó a los mandos subalternos de la jerarquía industrial. Consiste, en esencia, en establecer un jefe superior único, y por debajo de él, una serie de jefes, cada uno especialista en una materia, que dan órdenes, todos y cada uno de ellos, a los mismos ejecutores, incluso a mandos de categoría inferior.

Los servicios funcionales son una derivación de los contraмаestres funcionales de Taylor, caracterizada por una centralización total de determinadas actividades, compatible con la existencia de una estructura de línea para las restantes. Es decir, que coexisten dos mandos, uno de línea y otro especializado, y la actuación corresponde a uno u otro, según criterio funcional, pudiendo darse, por tanto, asuntos de competencia conjunta o de competencia separada.

Los ejemplos de servicios funcionales son frecuentes en las empresas privadas y en la Administración pública. Así es norma común que la cuestión de nóminas esté reservada exclusivamente a un servicio determinado, aunque existan varios centros o dependencias. Lo mismo puede decirse de las compras y, sobre todo, de las compras de bienes inmovilizados, que se atribuyen a departamentos específicos. En general, toda la parte relativa a movimiento pecuniario está organizada en esta forma.

Es también un servicio funcional la Intervención delegada que el Ministerio de Hacienda mantiene en todas las oficinas públicas.

La dirección funcional es la adaptación de los contraмаestres de Taylor al nivel superior de la empresa. Se distinguen de los servicios funcionales en que éstos, en general, constan de varias personas, mientras que la dirección funcional es única.

La dirección funcional se distingue de la organización lineal departamental en que cada jefe departamental manda sobre personas exclusivamente subordinadas a él, mientras que los jefes funcionales tienen subordinados comunes.

#### 4.3. CRÍTICA DE LA ORGANIZACIÓN FUNCIONAL

La organización de tipo funcional exige que cada hombre reciba instrucciones de varios jefes, y esto puede originar confusionismo o irresponsabilidad y provocar una sensación de inestabilidad en el trabajo. Esto dificulta la atribución de responsabilidades, lo que quebranta la disciplina y la moral de los empleados sometidos a órdenes contradictorias y ocasiona roces y choques entre los mandos del mismo escalón jerárquico.

Para evitarlo es necesario asegurar una coordinación perfecta entre los distintos mandos, lo que, aparte de difícil, puede resultar antieconómico.

### 5. ORGANIZACION POR COMITES

#### 5.1. DEFINICIÓN

Un último tipo de organización es el sistema de comités que, en realidad, no puede existir independientemente, sino que completa y perfecciona a cualquiera de los otros, supliendo sus deficiencias.

El comité es una reunión de personas cualificadas encargadas de suministrar y recibir información, estudiar y resolver problemas, decidir o asesorar sobre una cuestión, establecer reglamentos o normas, coordinar y cohesionar opiniones y esfuerzos, controlar actividades diversas desde un punto de vista conjunto, etc. Estas personas pueden tener o no el mismo grado jerárquico o igual especialidad.

Una clase especial de comité la constituyen los comités ejecutivos de dirección, en los cuales el poder lineal o funcional reside en el órgano colegiado tomado colectivamente y no en ninguno de los mandos que lo componen (fig. 12). Este sistema de dirección colectiva se emplea cuando el jefe superior tiene limitadas sus facultades por el poder competente al llegar a un límite determinado.

El comité surge para evitar decisiones unilaterales de los jefes de unidades distintas, frecuentemente muy especializadas, que no conciben la totalidad de la obra. En este sentido puede decirse que es un elemento conservador que actúa de mantenedor de la tradición, pues tiene «inercia» a todo cambio.

Conviene señalar las diferencias entre los comités y los consejos existentes en la organización de línea y plana mayor, ya que su frontera pudiera ser confusa, sobre todo teniendo en cuenta que, de ordinario, en los comités participan los mandos de línea y de plana mayor.

Los consejos de plana mayor son permanentes y todos sus miembros pertenecen al grupo de especialistas. Los comités son periódicos y en ellos participan personas que no pertenecen a la plana mayor y a veces tampoco a la línea jerárquica.

La utilidad de los comités estriba en la cooperación de sus miembros, que permite examinar los problemas concretos desde puntos de vista diferentes y facilitar una información general sobre el conjunto de ellos. Por otra parte, las decisiones tomadas son impersonales, lo que libera a los mandos de críticas particulares.

Su eficacia depende de que esté prevista la forma de comunicar y hacer cumplir los acuerdos adoptados.

## 5.2. SUBTIPOS

Los comités pueden dividirse en la forma siguiente: con independencia de las personas que lo constituyan—elemento personal—y las materias que le competan—elemento real—:

CON CRITERIO FUNCIONAL... ..	{	Ejecutivos o directivos.
	{	Legislativos o determinativos.
	{	Inspectores o de control.
CON CRITERIO TERRITORIAL ... ..	{	Nacional.
	{	Regional.
	{	Provincial.
CON CRITERIO TEMPORAL ... ..	{	Permanentes.
	{	Transitorios.

Estos criterios pueden aplicarse simultáneamente, obteniéndose así tipos más complejos de comités.

Por otra parte, pueden existir una serie de comités de distinto grado intercalados en la línea como órganos superiores a cada uno de los jefes de la línea jerárquica, a los que éstos habrían de someter los casos que rebasen el límite de su competencia. Se tendría así una línea alterna de ejecutivos individuales y colectivos al estilo de la siguiente:

Jefe provincial.

Comité provincial.

Jefe regional.

Comité regional.

Jefe nacional.

Comité nacional.

### 5.3. CRÍTICA DE LA ORGANIZACIÓN DE COMITÉS

La organización de comités diluye la autoridad en forma impersonal y colectiva, dando lugar a órdenes vagas y generales de compromiso que resultan inaplicables o inocuas.

Permite a los jefes indecisos eludir responsabilidad e impide a los jefes con iniciativa la adopción de medidas eficaces si se apartan de los resoluciones habituales.

Se supedita, servilmente en ocasiones, la opinión de sus miembros a la del jefe superior de la organización o queda dominada por la de los más violentos o habladores.

Se adoptan decisiones equivocadas o ineficaces por falta de interés, de tiempo o de información o por la tendencia a las transacciones para salir de los puntos muertos.

Tienen una gran tendencia a proliferar y una resistencia extraordinaria a desaparecer una vez pasadas las circunstancias que motivaron su creación.

Son caros porque obligan a perder el tiempo a directores eficaces, cuya labor podía ser mucho más útil en su puesto de trabajo.

Suelen tener demasiados miembros porque su actuación pueda ser constructiva y adolecen de una lentitud intrínseca, que da origen a constantes atrasos.

## 6. RELACIONES ORGANICAS

### 6.1. GENERALIDADES

En lo expuesto hasta ahora únicamente se ha hablado de la organización desde un punto de vista estático, anatómico pudiéramos decir; pero es indudable que si ello es del mayor interés, no ofrece menos importancia estudiar cómo y por qué funciona ese cuerpo denominado organización. Así, pues, trataremos ahora, brevemente, de ella como un ser vivo, dinámico, descubriendo las relaciones que pueden y deben existir entre las distintas unidades componentes.

Estas relaciones pueden ser de tres clases:

Relaciones verticales.

Relaciones horizontales.

Relaciones extralíneas.

Y dentro de cada una cabe distinguir dos sentidos, uno ascendente, de información o solicitud, y otro descendente, de autoridad o respuesta.

Las relaciones verticales y horizontales tienen lugar dentro de una misma estructura lineal, mientras que las extralíneas suceden entre dos estructuras lineales diferentes, y como caso particular más frecuente, entre la línea principal y la plana mayor, o sea la asesoría o consejo.

### 6.2. RELACIONES VERTICALES

Ninguna organización real responde a un tipo único de los estudiados, sino que en cada caso se adoptan distintas soluciones combinando los tipos o formas elementales de organización hasta constituir la estructura que mejor se adapte al grado de desarrollo, a la división territorial, a la actividad desempeñada y al personal directivo disponible; sin embargo, siempre existirá en toda estructura una línea, que es a modo de esqueleto soporte del mosaico de la organización y que mantiene la autoridad en la empresa.

Los escalones de esta línea pueden variar; pero se aconseja que, salvo casos muy especiales, su número, desde el jefe supremo hasta el último obrero o empleado, no pase de seis.

De hecho, en los ejércitos se mueven millares de hombres con una docena de grados, lo que demuestra que una organización administrativa normal puede funcionar perfectamente con menos de la mitad.

Esto no quiere decir que los grados equivalentes de departamentos distintos tenga la misma autoridad absoluta ni, claro está, la misma retribución, pues una y otra vendrán determinadas por diversas circunstancias, sino que expresa la posición relativa dentro de la organización y su igualdad jerárquica en el caso de relaciones horizontales, con independencia de su consideración personal.

En cuanto al número de personas sobre las que un jefe puede mandar eficazmente, se calcula que, salvo en el último escalón y para trabajos muy sencillos, no debe pasar de cinco.

Es decir, que aceptando 6 escalones y 5 subordinados, podríamos llegar a organizaciones con  $5^6 = 15.625$  personas, que es suficiente para la mayoría de las empresas y entidades. En cambio parece que en la Administración pública conviene existan uno o dos escalones más hasta llegar a siete u ocho, dado el número de funcionarios existentes.

### 6.3. RELACIONES HORIZONTALES

En todas las organizaciones existe una clase de relaciones llamadas horizontales que tienen lugar entre mandos del mismo escalón de dos líneas convergentes y cuyo funcionamiento sin roces es indispensable.

Estas relaciones pueden ser de competencia—actuación paralela—, de coordinación—actuación conjunta—y de transferencia —actuación sucesiva—, y su mal funcionamiento da lugar, respectivamente, a conflictos jurisdiccionales, políticas contradictorias y tramitaciones inacabables.

La existencia de estas relaciones horizontales es indispensable en todas las organizaciones y de modo particular en las más grandes, como el Estado, en que la relación vertical—ida y vuelta—de la línea es tan larga que resulta prácticamente inoperante.

La figura 13, denominada triángulo de Fayol, expresa claramente que para relacionar D con D' es preferible utilizar el puente DD' en lugar de ascender desde D' hasta O y bajar desde O hasta D, deteniéndose en cada escalón. Se consigue así, a veces, resolver por un contacto verbal directo en unas horas lo que por el camino jerárquico llevaría muchos días, muchos papeleos y mucho tiempo perdido, y

seguramente se resolvería peor o ni siquiera se intentaría resolver abrumados por la dificultad.

Para utilizar la relación horizontal se fijan solamente dos condiciones: que se autorice el contacto directo por los jefes inmediatos C y C' y que D y D' les comuniquen los resultados a que han llegado. Si en estas condiciones D y D' llegan a un acuerdo y éste es aprobado por C y C', la relación horizontal es perfectamente ortodoxa.

#### 6.4. RELACIONES EXTRALINEALES

La tendencia actual de las organizaciones públicas y privadas es implantar estructuras de línea y plana mayor, porque se resumen entonces las ventajas de las dos clases de jefes: los de línea, dotados de capacidad de dirección, y los de plana mayor, dotados de aptitud de razonamiento.

En efecto, el jefe de línea es un líder, un caudillo de amplia visión de conjunto, cuyo objetivo es el rendimiento, la obra ejecutada, mientras que el jefe de plana mayor, maestro en una técnica especial, es, por el contrario, un investigador, un especialista, cuyo afán es el conocimiento, la verdad descubierta.

Las relaciones entre los jefes de una y otra clase, de un mismo grado, son vitales para la buena marcha de una organización, y debe fomentarse todo lo que tiende a perfeccionarlas; así es frecuente que, durante su vida profesional dentro de una organización, una misma persona ocupe indistintamente puestos en la línea y en la plana mayor, claro está, en períodos sucesivos.

En realidad lo que ocurre es que en las organizaciones complejas y, sobre todo, en las Administraciones públicas coexisten varias líneas paralelas, y en cada departamento, una de ellas pasa a ser la principal y las demás se convierten en líneas de plana mayor. Así no cabe duda de que en un Departamento de Sanidad la línea principal debe corresponder a los servicios médicos, mientras que serán de plana mayor, por ejemplo, los servicios de construcción de sanatorios, de estadísticas sanitarias, de administración económica, etc.

## 7. FACTORES PARA LA ELECCION DE UNA ORGANIZACION

Tanto si se trata de crear una organización como de reformar una ya existente, conviene analizar algunos factores característicos cuya influencia es decisiva en la aplicación del tipo más conveniente para cada caso. Estos factores son los que siguen:

### 7.1. COSTO DE FUNCIONAMIENTO

El tipo lineal es el más barato a primera vista, porque no requiere servicios de plana mayor, pero los jefes tienen remuneraciones proporcionalmente más altas que en los demás tipos.

Sin embargo, el costo total de los tipos no lineales puede ser, en definitiva, menor que el de los tipos lineales, porque el incremento de los gastos indirectos se compensa con el aumento de rendimiento por reducción o eliminación de las pérdidas de tiempo y el mejor aprovechamiento de la organización y de los medios naturales.

### 7.2. FACILIDAD DE ESTABLECIMIENTO

El tipo lineal es el más fácil de aplicar, pero no permite estudiar y controlar las causas de las cosas, esto es, los resultados buenos o malos que se obtienen. A veces da lugar a conflictos de autoridad por ser imprecisa la frontera lateral de los distintos departamentos.

El tipo lineal no conviene cuando se precisa una gran coordinación departamental—caso de las grandes empresas—, por lo que se añaden las planas mayores.

El tipo funcional define claramente las competencias, pero crea múltiples mandos para una persona.

### 7.3. AUTORIDAD Y RESPONSABILIDAD

En el tipo lineal el jefe, mando único, delega parte de su autoridad en sus subordinados y sólo se ocupa de los resultados, pero no de la ejecución. No hay confusión y se puede exigir responsabilidades; pero si la línea es muy larga, se diluyen. Se requieren jefes de gran competencia, que no siempre se encuentran.

En el tipo de línea y plana mayor, en el nivel de ejecución, puede producirse confusión entre órdenes de la línea y consejo de los espe-

cialistas si éstos son varios. Conviene, por tanto, que haya un consejo de plana mayor que proponga en forma colegiada y mediante un procedimiento normalizado y que el jefe de línea aplique.

El tipo funcional favorece la normalización y racionalización, pero precisa una definición clara y escrita de tareas y responsabilidades —órdenes de trabajo y tablas de instrucciones— para medir resultados y pedir responsabilidades.

#### 7.4. RELACIONES DE TRABAJO

La disciplina es perfecta y fácil en la línea si todos los jefes cumplen perfectamente con su deber, pero esto no siempre ocurre.

Es también buena y bastante fácil en el tipo de línea y plana mayor si cada uno está en su puesto.

La plana mayor no debe emitir informes vagos o excesivamente largos que no se lean ni entiendan y tampoco debe usurpar autoridad a la línea. Los empleados de plana mayor deben confeccionar planes claros y hacer que se acepten para que no se achaquen a la imprecisión o a la imposición los posibles fracasos. El éxito depende de la cooperación y de la información mutua, pero el jefe de línea es siempre el responsable de los resultados, salvo en la aplicación estricta de los métodos de trabajo propuestos.

En el tipo funcional el responsable es el jefe especialista; pero como hay varios jefes, puede darse contradicción real o aparente en las órdenes, y los subordinados abusan de ello para escapar a sus obligaciones. Se hace difícil buscar el verdadero responsable en cada caso.

#### 7.5. FORMA DE ACTUACIÓN

El tipo lineal permite al jefe que tiene jurisdicción tomar decisiones sobre el terreno en situaciones críticas de resolución urgente. En cambio es muy rígida y no permite la modificación de órdenes dadas por los jefes superiores ni el cambio de la estructura para hacer frente a nuevas situaciones.

El tipo funcional no permite rapidez sino en casos previstos, estudiados y normalizados; pero en la Administración casi todo es normalizable. En cambio es más flexible, pues, permite fácilmente crear y suprimir servicios.

El tipo de línea y plana mayor representa un término medio entre el tipo lineal y el tipo funcional, reuniendo las ventajas de ambos;

pero tiene el inconveniente de que precisa consultas entre el jefe y su asesor, lo que muchas veces implica retraso.

#### 7.6. ESPECIALIDAD Y COOPERACIÓN

En el tipo lineal cada servicio tiende a convertirse en una entidad autónoma, sólo unida a la estructura por el eslabón del jefe. Ello da lugar a competencias, envidias y falta de cooperación.

El tipo de línea y plana mayor mejora la cooperación porque los especialistas son más objetivos en la visión de los problemas, pues no están ligados a ningún departamento y sólo tienen interés en el resultado general del conjunto.

El tipo funcional llega al máximo de especialización convirtiéndose las tareas en automáticas, por lo que los jefes no necesitan ser muy inteligentes, sino conocer sólo una parte del trabajo; se convierten en expertos rápidamente. Las relaciones horizontales entre los jefes especialistas favorecen la cooperación y nace el trabajo en equipo. Sin embargo, para el buen funcionamiento se necesita la máxima coordinación, pues hay muchas líneas de mando cruzadas. En caso de desacuerdo se acude al jefe superior de línea.

#### 7.7. FORMACIÓN DE MANDOS

La organización de línea necesita fuertes personalidades para los puestos de jefatura, con iniciativa, energía y capacidad. Los ejecutantes son mediocres y es difícil sacar de entre ellos nuevos jefes para el futuro. Los jefes absorben funciones que no pueden realizar y los subalternos tienen que decidir por sí solos la forma de hacer el trabajo que correspondería a la plana mayor. La acumulación de funciones les deja sin tiempo para conocer a sus subordinados, que pierden el estímulo para perfeccionarse. No pueden distinguir a los intrigantes de los colaboradores, no pueden formar sucesores, no pueden dar más de sí; el límite de la organización es su propio límite.

El tipo mixto de línea y plana mayor evita estos inconvenientes, pues descarga a los jefes de trabajos rutinarios que realiza personal de menor cuantía y retribución y crea, además, un semillero de futuros jefes intermedios.

Se consigue que todos los departamentos se desarrollen paralelamente, sin que alguno se hipertrofie a costa de los demás por la personalidad más absorbente de su jefe.

## ORGANIZACION LINEAL PURA

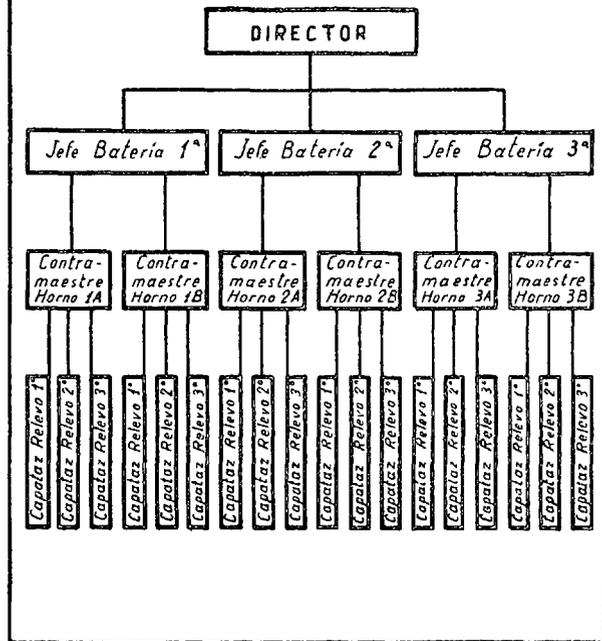


Fig. 1

## ORGANIZACION LINEAL DEPARTAMENTAL

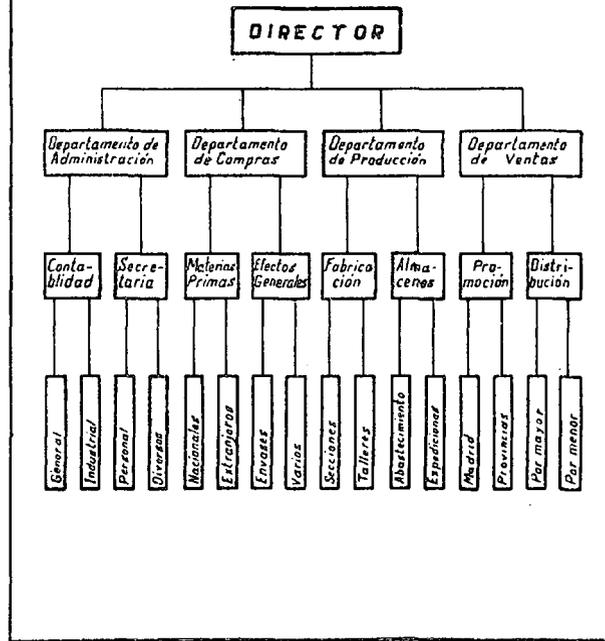


Fig. 2

## ORGANIZACION ESPACIAL COMUN

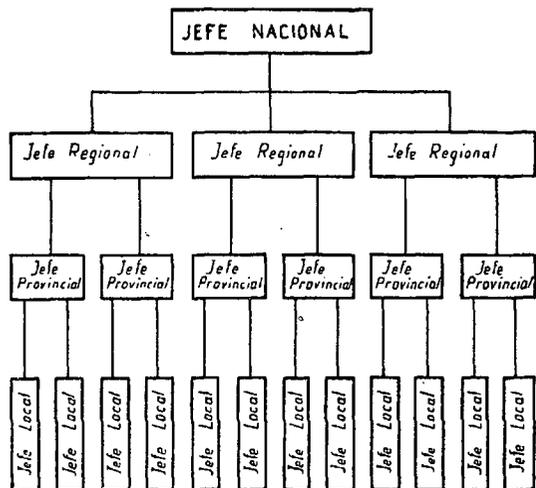


Fig. 3

## ORGANIZACION ESPACIAL DIFERENCIAL

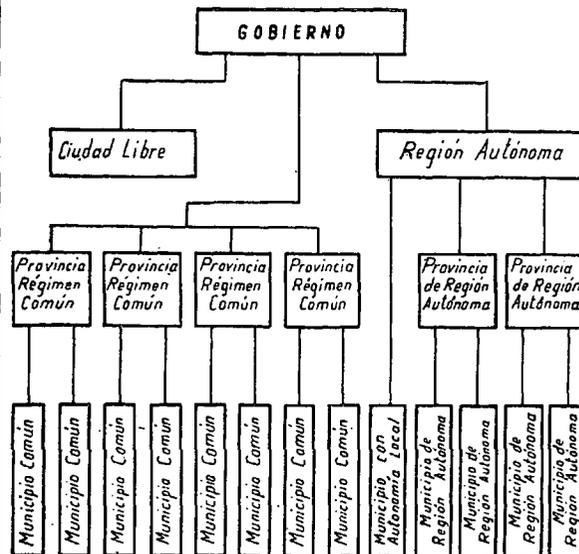


Fig. 4

## ORGANIZACION DE CONSEJEROS INDEPENDIENTES

### Subtipo de consejeros permanentes

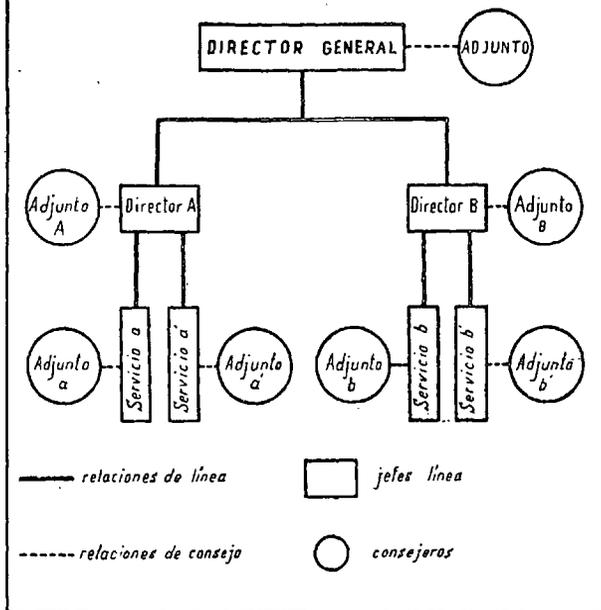


Fig. 5

## ORGANIZACION DE CONSEJEROS COLEGIADOS

### Subtipo de gabinetes particulares

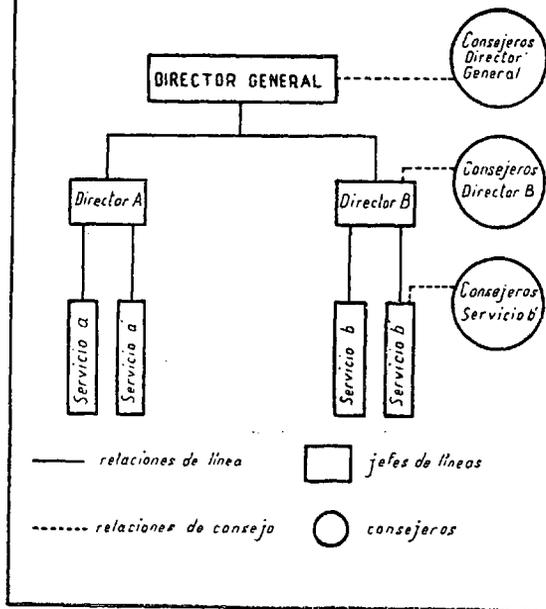


Fig. 6

## ORGANIZACION DE CONSEJEROS COLEGIADOS

Subtipo de organismos consultivos

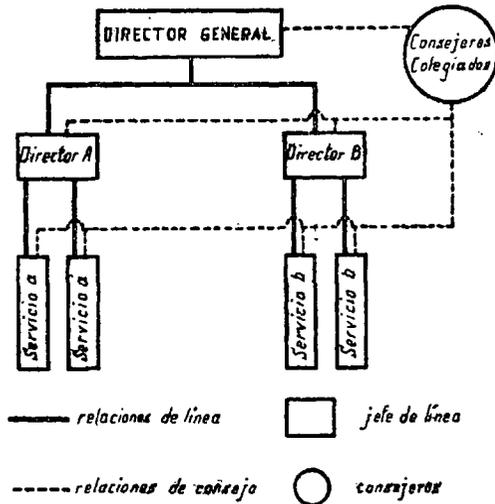


Fig. 7.

## ORGANIZACION DE CONSEJEROS JERARQUIZADOS

Subtipo de consejeros permanentes

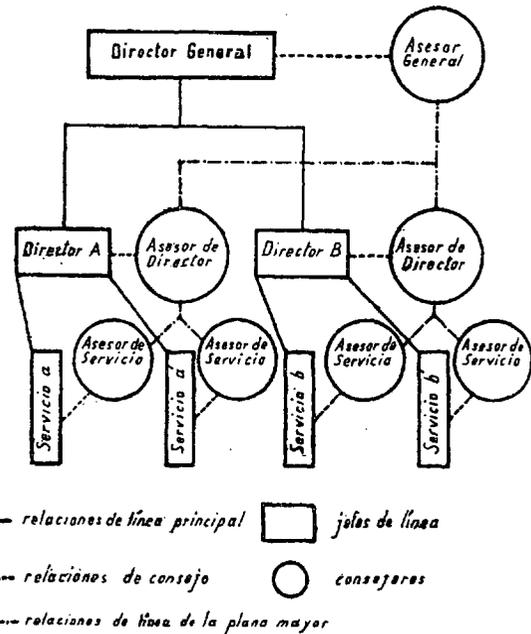
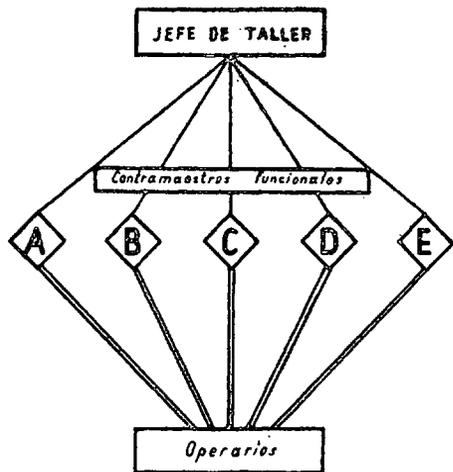


Fig. 8.

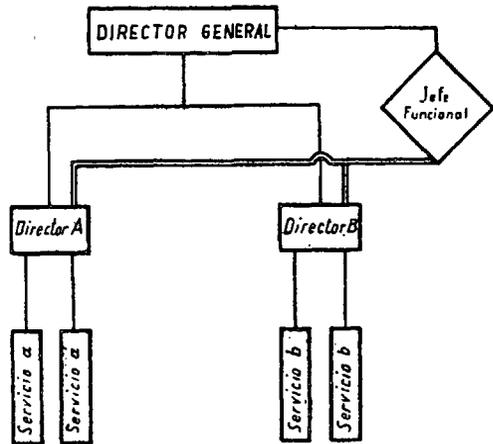
### ORGANIZACION DE CONTRAMAESTRES FUNCIONALES



— relación de línea principal    □ jefes de línea  
 == relaciones de línea funcional    ◇ jefes funcionales

Fig. 9

### ORGANIZACION DE SERVICIOS FUNCIONALES



— relaciones de línea principal    □ jefes de línea  
 == relaciones de línea funcional    ◇ jefes funcionales

Fig. 10

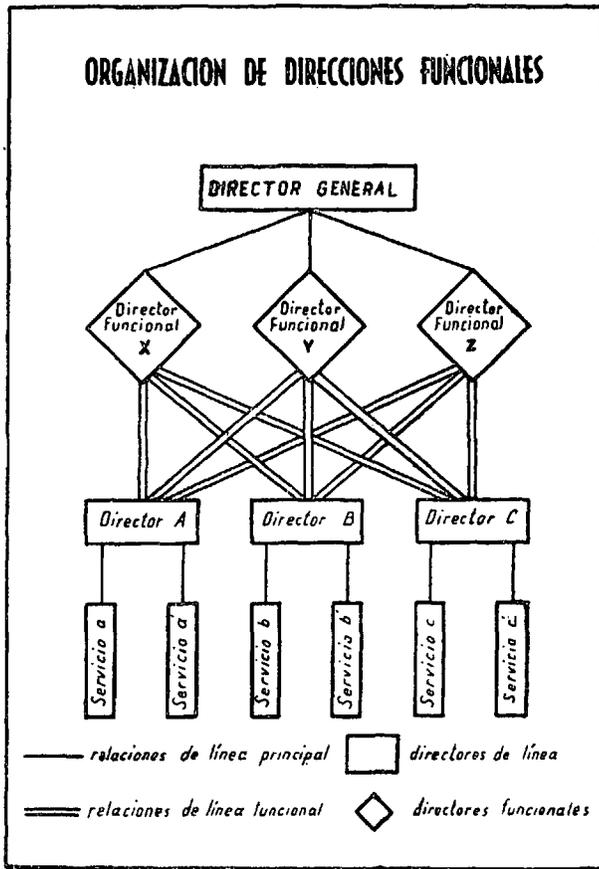


Fig. 11

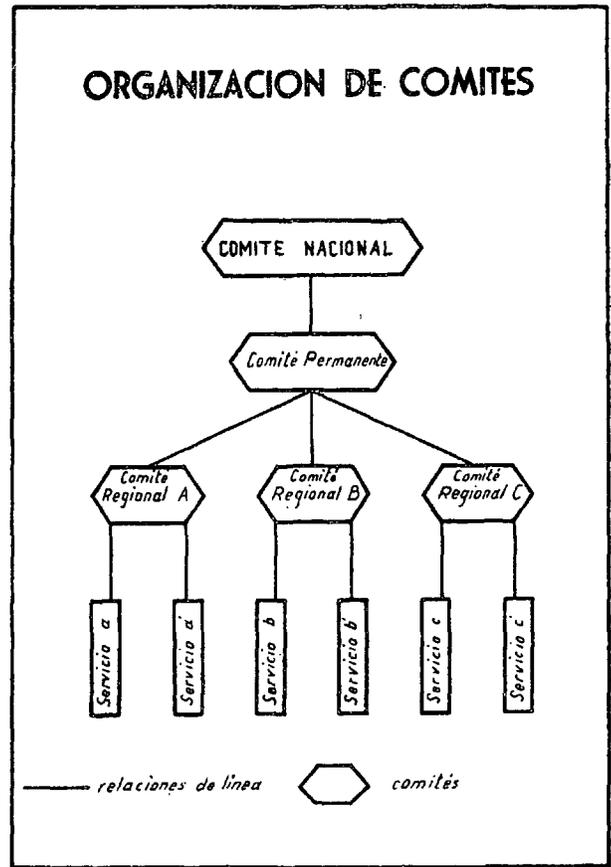


Fig. 12

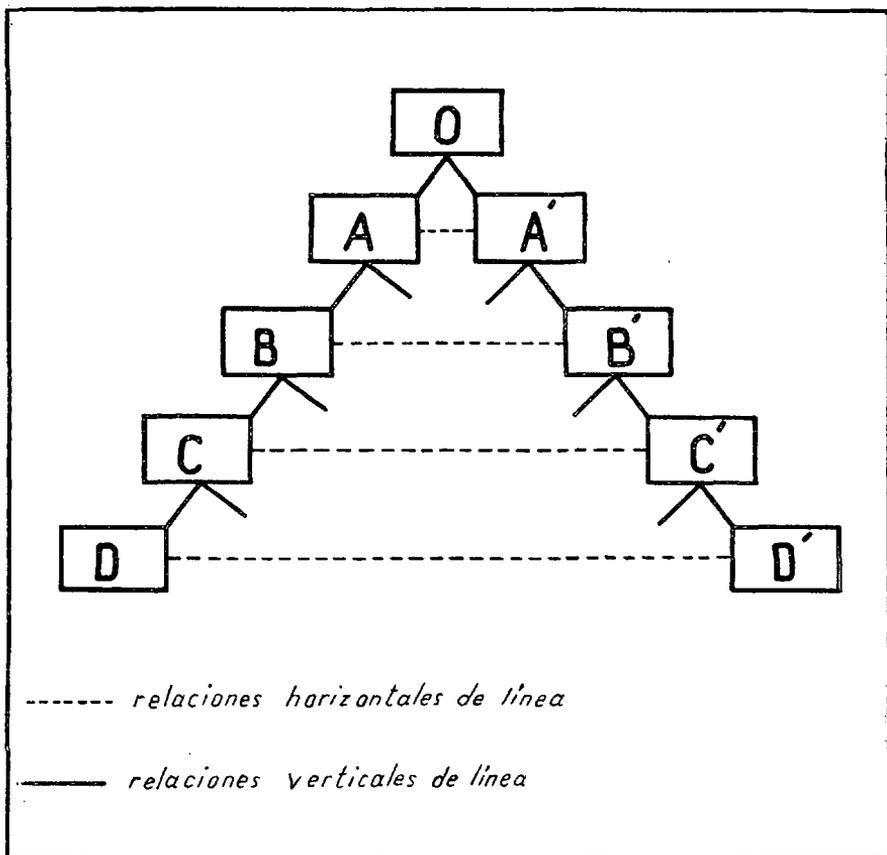


Fig. 13