

PROBLEMAS
DE
ORGANIZACION
65.01

Por JULIAN GIMÉNEZ ARRIBAS

La lectura del trabajo publicado en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA el pasado enero de 1961, relativo a la «Organización jerárquica y sus limitaciones», mueve a continuar y completar aquellas ideas con otras que en parte, de forma teórica, fueron expuestas en el número 22 de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, de octubre de 1959.

Se plantea en el tema en cuestión el problema básico de la estructura adecuada de una organización, niveles jerárquicos, número de personas y número de puestos de cada nivel o sometidos a control de un jefe.

1. Antecedentes

Por convenir así a la exposición que sigue, debemos recopilar algunas ideas fundamentales, ya del dominio público.

El nacimiento y desarrollo de una organización tiene un proceso elemental como el que sigue:

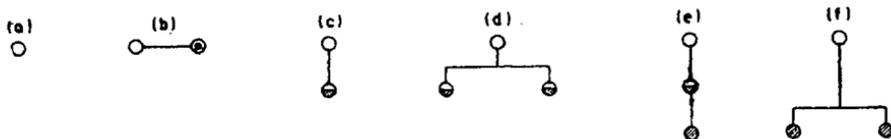


FIG. 1.

a) Una sola persona hace todos los trabajos del proceso. No precisa ayuda ni colaboración; del principio al fin él sólo puede ejecutar todas las labores y presenta o entrega su trabajo totalmente terminado. Es lo que podría llamarse el «artesano individual».

(Quedan realmente pocas muestras de esta célula de organización y tienden a desaparecer. Puede ser el caso del médico particular, que él mismo escribe sus recetas o diagnósticos; el experto en valoraciones, un pequeño industrial manual, etc....)

b) El aumento del trabajo, las exigencias de rapidez, la mayor presión de la demanda, etc., hacen necesario subdividir las tareas incorporando a otras personas. Si la subdivisión es por unidades de producto completas, surge el tipo de «colaborador» o socio (familiar o esposa, en el caso de matrimonio), pero sin ventaja apreciable en el desarrollo del

trabajo, ya que sólo se consigue por este procedimiento duplicar o multiplicar la producción, los medios y los *sueños*, pero dentro de una comunidad de «artesanos».

c) Un criterio de economía y eficacia lleva a la solución de encomiendas a un subalterno, tareas secundarias, fáciles o de rutina contenidas en el proceso, pero reservando para sí las decisivas y las de control final.

d), e) y f) Ya se adivina la forma de crecimiento de las organizaciones al igual que un árbol donde sin crecer la «copa» creciesen las «raíces», alargándose, creciendo todo el conjunto en longitud total.

Este crecimiento de las «raíces» es doblemente significativo, ya que la «organización» cuanto más enraizada más se *resistirá* a cambiar o desaparecer...

Ahora bien, este crecimiento puede presentar variaciones en cuanto a coste y rendimiento del servicio, según se sigan criterios más o menos de acuerdo con la naturaleza del trabajo.

Un flujo de trabajo del tipo de las consultas de casos, proyectos o estudios, informes, etc., puede presentar la conveniencia de una estructura como la d), con subordinados de preparación o nivel similar al Jefe, mientras que un trabajo de visados, comprobación ligera, anotaciones, etc., puede aconsejar el tipo f) u otro intermedio, e), cada uno de diverso coste de personal, aun suponiendo un rendimiento normal en todos los casos.

2. Estructuras actuales

Así establecido el crecimiento, de acuerdo con el objetivo y naturaleza del trabajo, no parece aconsejable dar por sentada la necesidad de establecer previamente jerarquías, escalones o categorías que pueden *no ser* las necesarias, económicamente hablando, sino que estas categorías deben aparecer como una consecuencia de los fines y clase de trabajo.

No obstante, la necesidad de atender, vigilar, asesorar e informar a los subordinados hace conveniente mantener cierta línea continua escalonada del más alto nivel al más bajo, que juntamente con el fraccionamiento de las tareas fundamentales por grupos (de carácter especializado, geográfico, funcional, tipo de beneficiarios del servicio, etc.), dan lugar, dentro del esquema gráfico triangular de toda organización, al «despliegue» que se indica en la figura 2 y que probablemente, según

cada caso, bien podría presentarse en la forma de la figura 3, por que no todos los servicios o especialidades requerirán igual longitud de línea jerárquica ni fragmentación (tal es el caso de las asesorías, servicios centrales, servicios técnicos, servicios financieros, etc.). Y aun sobre este esquema puede haber servicios que por su pequeña trascendencia no precisen *comenzar en el puesto más alto* de la estructura, en línea jerárquica.

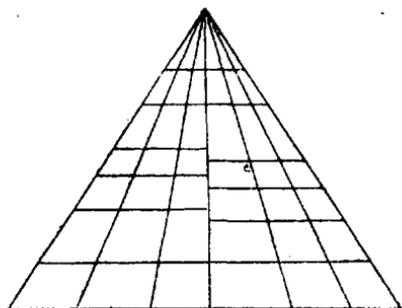


FIG. 2.

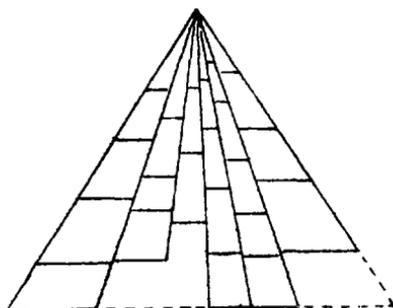


FIG. 3.

3. Algunos principios organizativos

Son de utilidad en todas las decisiones sobre creación, reforma o reorganización de estructuras los siguientes principios, y desde luego rigen las ideas que a continuación de ellos expondremos:

Unidad de mando.—Recibir órdenes de un solo jefe y ser responsable ante una sola persona. No se trata de que sólo exista una persona con mando, lo cual retrasaría y centralizaría excesivamente el conjunto, sino que *una sola persona mande a cada una*.

Homogeneidad de cometidos.—Las de cada escalón jerárquico deben ser similares en cantidad y especialidad. Conviene pesar y medir cometidos de cada puesto a fin de que sean parecidos los de igual nivel o jerarquía.

Amplitud del control.—Es evidente la necesidad de limitar el número de subordinados *directos* de cada jefe a fin de conseguir eficacia y colaboración *directa*, teniendo en cuenta circunstancias de espacio, distancias y tiempo. Algunas veces estos límites pueden ser variados en razón a las condiciones o capacidad de la persona, del jefe, que ejerce el con-

trol y a la naturaleza del trabajo, pero no es solución aconsejable a largo plazo.

Equilibrio.—Es la proporción entre el desarrollo de los elementos de la organización y la importancia de su participación en la consecución de los objetivos generales de la unidad. No conviene, ni es lógico, que servicios especializados, y los operativos o generales, tengan igual volumen, grados jerárquicos o importancia.

4. Bases prácticas

Así preparado el camino, cabe entrar a considerar el problema que se plantea en el tema del señor Alfaro (DA. núm. 37), e igualmente descomponerlo en *dos dimensiones*: «alto» y «ancho» de la organización.

«Altura»: Escalones jerárquicos de mando o niveles de jefatura aconsejables.

«Anchura»: Número óptimo de subordinados directos de cada jefatura, usualmente considerado como amplitud del control.

a) En relación con el primer apartado es recomendable lisa y llanamente *no rebasar* los cinco o seis escalones jerárquicos en el total de la organización, según aconseja la experiencia.

Algunos expertos no consideran incluidos en estos cinco escalones la muy alta dirección y el personal subalterno u obrero, y con este criterio llegan, cuando más, por *todos los conceptos*, a siete escalones.

En el artículo en cuestión se comentan los *catorce grados* del Ejército (suponemos que se cuentan soldado, cabo, sargento, brigada, alférez, teniente, capitán, comandante, teniente coronel, coronel, general de brigada, general de división, teniente general y capitán general), juzgando que esto es una línea de catorce grados auténticos, cuando prácticamente, aparte de los inconvenientes de diverso orden que contiene, sólo se consideran diferentes, en cuanto a funciones genéricas, los de tropa, clases, oficiales, jefes y generales, siendo los restantes grados cierto premio a la antigüedad dentro de similares funciones. (Concursos de plazas con dos grados a concursar; Capitanías Generales a cargo de generales, etc., lo acreditan.)

Y lo que es más importante en este caso del Ejército. Esos grados son justificados pensando que el objetivo es *reunir muchas unidades hombre* y no despachar asuntos. (Ejércitos numerosos.)

Un ejemplo que puede darse de la suficiencia de estas cinco categorías típicas es, en el terreno administrativo, la siguiente clasificación;

Primer nivel. *Poder decisorio general*.—Representación del organismo, planes de control general, política a seguir, responsabilidad total.

Segundo nivel. *Poder decisorio parcial*.—Planes parciales, representación delegada, control de grupo, adaptación de política, responsabilidad total del sector.

Tercer nivel. *Ejecutante: Jefe de especialidad*.—Impulsor y realizador. Elaboración técnica de proyectos, con detalle total, control inmediato de personas y oficinas, responsabilidad de oficinas o sección.

Cuarto nivel. *Ejecutante general*.—Ayudante, colaborador suministrador de datos o realizador de acciones técnicas directamente. Responsabilidad personal de acciones y ejecución, normalmente técnicas.

Quinto nivel. *Auxiliar*.—Trabajos complementarios, redacción de escritura, mecanografía, servicios clásicos, responsabilidad personal e individual de cantidad de trabajo principalmente.

En estos grados se encuentran normalmente casi todos los puestos de los organismos administrativos, y a ellos se podría en algunos casos agregar (con carácter distinto) el nivel auxiliar manual o subalterno.

Puede emplazarse a cada lector a que en su respectivo caso encaje los puestos existentes en su organización respectiva en cuatro o cinco escalones reales, comprobando que puede hacerlo y que *de hecho*, a pesar de los diversos nombres que existan, están así clasificados.

Los defectos más significativos de la excesiva longitud de la línea jerárquica son:

- Dificultad y lentitud del flujo de órdenes y comunicaciones.
- Excesiva compartimentación (efecto «estanco»).
- Elevación del costo del «personal» sin mejora en el rendimiento.

b) En relación con el segundo apartado se ha discutido y estudiado bastante el número de subordinados adecuado a una jefatura, siendo difícil dar una norma «única y general», ya que hay casos en que dos subordinados pueden ser demasiados, y otros en quince no son excesivos.

A pesar de esta aparente indeterminación, la experiencia de lo que sucede en puestos de jefatura de diversos tipos y niveles, juntamente con la naturaleza del trabajo, medios físicos de comunicación, criterios de delegación mantenidos, grado de control e información aconsejable, etc., han llevado a definir una cifra *media aceptable* de cinco subordinados directos como equilibrio entre la menor fragmentación

de los subordinados, y la excesiva de siete o más que ocasiona el aislamiento o abandono del subordinado al no poder ser atendido suficientemente por su jefe. En la figura 4 se indican dos organizaciones con igual número de «ejecutantes» (diez), pero que la (B) es mucho más costosa de nómina y jefaturas que la (A).

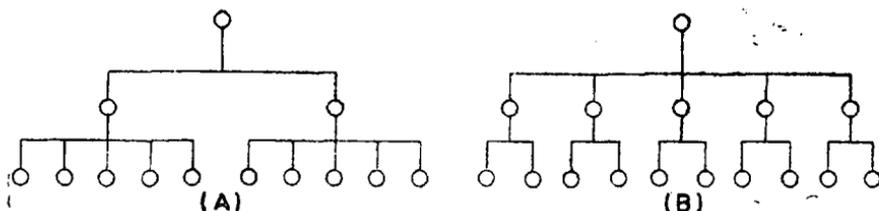


FIG. 4.

Como observación a este punto, y en relación con el comentario del señor Alfaro de «excesivamente simplista» el estudio del señor Graicunas sobre el número óptimo de subordinados, tenemos que defender esta teoría de V. A. Graicunas, no obstante su apariencia matemática (que sólo es la fórmula que emplea para totalizar un número de hechos crecientes en progresión no aritmética según el número de subordinados), ya que dentro de lo aleatorio y particular de cada caso, es un estudio razonable que se apoya en verdades experimentales, como son el rápidamente creciente número de contactos entre jefes y subordinado al crecer el número de éstos, y teniendo en cuenta las relaciones binarias, ternarias, etc., y según sean de iniciativa de unos u otros.

5. Comentarios generales

En el artículo del señor Alfaro se hacen recomendaciones oportunas dentro de estas dos *dimensiones* de la organización.

La Ley de Procedimiento señala, no muy afortunadamente por cierto, la posibilidad de crear secciones con solo dos negociados (un jefe y dos subordinados), y algún tiempo más tarde este punto determinó la necesidad de otra disposición (28 de octubre de 1958), que expresamente decía: «... para evitar las corruptelas de crear negociados que justifiquen la existencia de secciones...»

A los ejemplos de diversidad de denominaciones que cita el señor Alfaro se podrían añadir varios que aumentarían la demostración de la necesidad de racionalizar: escalones jerárquicos, amplitud del control, denominaciones de cada sector, etc., todo lo cual redundará en beneficio de la organización y del rendimiento. ●

6. Resumen de recomendaciones

Por considerar que muchos de los inconvenientes que hoy día se le achacan a la Administración nacen de su organización, es muy conveniente que al *crear* órganos o servicios de cualquier nivel se cuide (el experto de organización debe estar al lado del más alto nivel) de que el grupo creado tenga las *dimensiones* normales clásicas, la denominación y *encaje* adecuado y guarde con lo ya existente una relación y *proporción* según sus cometidos y posibilidades.

Cuando se trata de crear organismos nuevos deben tenerse en cuenta las siguientes normas:

- Describir el *objetivo* a cumplir lo más detalladamente posible.
- Hacer una estimación del *volumen de trabajo* a realizar y su clase.
- Establecer los grupos *menores* necesarios en cuanto a nivel y especialidad.
- Reunir en grupos homogéneos y similares en *peso*.
- Señalar unas posibles *jefaturas* de esos grupos con el criterio de cinco subordinados por jefe.
- Establecer el escalonado «necesario» para llegar a *una sola cabeza*, con criterio restrictivo.
- Determinar el órgano, servicio o departamento donde convenga incrustarlo o integrarlo, fijando el nivel de su jerarquía máxima.
- A partir de esta jefatura, descender estableciendo grados similares a los ya existentes sin ampliar o disminuir.
- Determinar las *relaciones* necesarias del nuevo grupo con los existentes y su *canal de comunicación*.
- Concretar responsabilidades y autoridades en lugar, tiempo y especialidad.

- Conviene *no* establecer desde el principio gran *rigidez* en el número y grado de los componentes, ya que la experiencia de la realidad puede hacer aconsejable el cambio al poco tiempo de entrar en servicio.
- — No se debe dejar para la etapa de funcionamiento el establecimiento de la organización o reglamentación y se deben evitar «cabezas» *sin tener los «cuerpos»*.
- Asignar a cada grado de tareas la persona de condiciones mínimas que sean suficientes para desempeñarlas.