



DOCUMENTACION BIBLIOGRAFICA

BIBLIOGRAFIA

1

LA ORGANIZACION
ADMINISTRATIVA
EN SU CONTEXTO SOCIAL
65.012.3:301

Resumimos la obra de SALVATORE CIMMINO, titulada *L'organizzazione amministrativa nel suo contesto sociale*, Bologna, 1959, 268 páginas, de acuerdo con la sistemática siguiente: I. El estudio de la administración.—II. El individuo y la organización.—III. La teoría del comportamiento humano.—IV. El comportamiento administrativo.—V. El acto de la decisión.—VI. La organización administrativa.—VII. La dimensión horizontal y el principio de la especialización.—VIII. La dimensión vertical y el principio de la autoridad.—IX. La función auxiliar.—X. Las funciones de la dirección administrativa.

I. EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION

1. La Administración ¿es arte o ciencia?

Por no pocos autores—quizá sea el norteamericano Tead el más significativo—se ha mantenido la tesis de que la Administración no podrá ser jamás una ciencia, al ser por naturaleza un arte.

En esta postura se aprecia, sin embargo, un vicio mental por desconocer el aspecto dinámico y creador de la Administración, pues si bien no todas las operaciones realizadas en una organización administrativa requieren una formación científica, lo cierto es que a la mayor parte de aquéllas acompaña el sello inconfundible de ésta. Y, en definitiva, no hay dificultad ninguna en admitir que la Administración sea, al mismo tiempo, ciencia y arte.

Ciencia porque dispone de un núcleo de conocimientos que pueden ser objeto de estudio científico; arte porque permite al hombre expresar su propia intuición creadora, manifestando obras que, junto a su valor intrínseco, contienen elementos suficientes para satisfacer nuestro sentido estético.

Si se pretende definir lo que es la ciencia, no cabe incurrir en la exageración de los que sólo consideran como tal el conjunto de principios originados en el simbolismo matemático y capaces de predecir, con rigor lógico absoluto, el estado futuro de las cosas, sino que, por el contrario, se puede aceptar el carácter científico de una disciplina cuando ésta esté en disposición de facilitar la enunciación de criterios generales en torno a un fenómeno dado; y, situados en esta perspectiva, no hay inconveniente alguno para atribuir carácter científico a la Administración.

Lo que sí es cierto es que la ciencia administrativa no tiene aún consolidada su posición entre las ciencias, y particularmente, ante el Derecho administrativo, siendo los límites entre sus respectivos contenidos muy imprecisos; problema que se complica al máximo cuando surge el interrogante sobre la conveniencia de aludir a una ciencia administrativa o a varias ciencias, cuyo objeto sea la Administración bajo diversos aspectos. Problema que hasta la fecha sólo encuentra solución en el sistema de cada autor; y en este sentido entiende Cimmino por ciencia de la Administración «aquella disciplina que estudia con método científico la conducta humana en Administración (entendida ésta como fenómeno universal) a la luz de los conocimientos adquiridos y en vista de una más consistente y lógica construcción de principios generales de administración. El estudio concierne al análisis de los factores de carácter objetivo y subjetivo que influyen en el comportamiento administrativo, de donde poder deducir con antelación las manifestaciones concretas de dicho comportamiento (tal y como ocurre en los múltiples procedimientos administrativos de programación, de coordinación, de control, de revisión, de formación de los cuadros de personal, de preparación de los presupuestos, etc.) y poder suministrar índices de valoración de los resultados de la actividad administrativa inspirados en criterios de eficiencia y de racionalidad».

2. Evolución histórica de la ciencia de la Administración

El precedente más importante en la formación de una ciencia de la Administración es, sin duda, el cameralismo. Rasgo común de aquélla y de éste es la intención de estudiar ciertos aspectos de la actividad administrativa, que exceden de la consideración jurídica del fenómeno.

No obstante, el verdadero fundador de la ciencia de la Administración es Lorenzo von Stein (1815-1890), con su obra *Die Verwaltungslehre*, quien tuvo como principales sucesores en el empeño a Max Weber, Ernst von Harnack, Laferrière —en su doble papel—, Fayol, Gullick, Giura, Ferraris, Meucci, Pre-sutti, etc., a quienes se debe, de un modo u otro, aportaciones decisivas en la configuración actual de la nueva disciplina. Configuración en la que han intervenido, en no poca medida, los estudiosos anglosajones, y que ha culminado con la creación de una serie numerorísima de instituciones dedicadas a la enseñanza de los problemas que la susodicha ciencia comporta.

3. El problema del contenido y del método en el estudio de la organización administrativa

El estudio de la Administración y la investigación encaminada a fijar su contenido científico son necesidades de las que deriva la exigencia de disponer de un método adecuado capaz de suministrar proposiciones científicas destinadas a constituir el cuerpo teórico de la materia.

Las páginas que siguen suponen un esfuerzo para formar dicho cuerpo teórico, y reflejan la utilización de un método concreto.

II. EL INDIVIDUO Y LA ORGANIZACION

1. Evolución del pensamiento sociológico

Tres instituciones sociológicas son importantes al examinar la conducta humana en la Administración: cultura, personalidad y grupo social.

2. El concepto de cultura

La cultura viene constituida por la suma de los modos de ser del comportamiento humano conjuntados a través de la recíproca interacción. El individuo perdería la característica que le distingue de los demás seres en cuanto se viese privado de la posibilidad de comunicar con sus semejantes, y de transmitir y recibir los valores de los que es depositaria la cultura social.

La organización social consiste, en sustancia, en relaciones intersubjetivas, sea entre individuos, sea entre grupos de individuos; la cultura es el esquema normativo general de cualquier tipo de organización social, y organización y cultura son dos términos interdependientes.

Desde nuestra perspectiva interesa estudiar aquella parte de la cultura que afecta a las normas y a los tipos de comportamiento seguidos en las relaciones sociales.

3. El concepto de personalidad

Si la personalidad individual es el producto de una continua interacción entre el sujeto y el medio cultural en el cual aquél nace y se desarrolla, esto significa que los factores biológicos y los culturales están íntimamente ligados entre sí y no toleran separar al individuo de la sociedad como si de dos entidades distintas se tratara.

El estudio del comportamiento humano no puede sino examinar la personalidad en la cultura y la cultura en la personalidad. El individuo no nace con

la capacidad de participar en actividades colectivas, y debe por ello comenzar dándose cuenta de la existencia de su prójimo, tratando de coordinar sucesivamente su comportamiento con el de los demás, colaborando para alcanzar un fin común. Este fenómeno, constituido por la socialización del individuo, es una especie de control social ejercitado en el interés conjunto de la colectividad y del individuo mismo. Y función, quizá la más importante, de la socialización del individuo es la de enseñarle técnicas específicas y, en particular, aquellas que le permiten desarrollar provechosamente su función en el cuerpo social.

4. El grupo social y su función

En la vida social pueden distinguirse—con base en las concepciones de Toennies y de Cooley—«grupos primarios» y «grupos secundarios». Por «grupo primario» debe entenderse aquel fundado en relaciones asociativas íntimas y personales; se dice primario en cuanto que constituye el medio más elemental para la formación de la personalidad y de los valores individuales.

Ninguna relación social escapa a la influencia de los grupos primarios, entendidos éstos como instrumento de mediación entre individuos y sociedad, entre individuos y organización social, lo que constituye, indudablemente, el punto de partida para el desarrollo de las relaciones humanas en el ámbito de las organizaciones.

5. El fenómeno del asociacionismo

Examinando diversos aspectos sociológicos del fenómeno asociativo, se llega a la conclusión de que aquéllos tienden de algún modo a crear hábitos, intereses y valores esencialmente organizativos. El transcurso del tiempo consolida este patrimonio y forma la historia de la organización.

6. El individuo y la organización

Las consideraciones anteriores van encaminadas a poner de relieve la importancia de una perspectiva sociológica en el estudio de la organización administrativa, si bien no pueden estimarse suficientes para el examen analítico de los conceptos fundamentales de la organización social.

Hay que insistir, por tanto, en las relaciones que ligan al individuo con la organización, y que permiten al comportamiento individual llegar a formar parte de un sistema de comportamientos organizativos.

En realidad, las relaciones entre el individuo y la organización son bicéfalas, es decir, con un doble aspecto reflejado en las manifestaciones del comportamiento individual y del comportamiento colectivo.

III. LA TEORIA DEL COMPORTAMIENTO HUMANO

1. Psicología e individuo

En el terreno psicológico han proliferado las escuelas encaminadas a explicar el comportamiento humano; en sus concepciones se observan divergencias importantes, aunque mucho más tenues en el campo del comportamiento humano colectivo que en el individual.

2. La Escuela Psicoanalítica

A la concepción freudiana se debe el descubrimiento de una serie de principios, hoy fundamentales, aplicables tanto a la esfera administrativa como a cualquier otro sector de la actividad, facilitando de este modo la contestación a muchos interrogantes nacidos del comportamiento humano.

3. La teoría del «campo» y la teoría del «aprendizaje»

No obstante, la teoría psicoanalítica carece de suficiente base científica porque no permite la comprobación experimental de lo que constituye la razón de ser del comportamiento humano.

La teoría del «campo» de Lewin (*field theory*) representa una tentativa de síntesis, mediante el lenguaje matemático, entre los presupuestos de la psicología general y los de la psicología social. Así se configura el comportamiento como una función del individuo «en el medio», si bien el individuo es solamente un punto de un «campo» representado por una constelación de puntos; cada punto—considerado dinámicamente—equivale a un sector o fuerza potencial, por lo que el comportamiento individual es función del «campo», del que el individuo forma parte.

La teoría del «aprendizaje» (*learning theory*), debida al psicólogo Hull, constituye una versión moderna de la primera escuela behaviorista.

4. Psicología social y «self theory»

Sin desconocer la importancia del comportamiento individual, hay que insistir en la trascendencia de sus relaciones con los problemas sociales. Las llamadas teorías de la interacción pretenden, de este modo, poner en contacto el comportamiento individual y los grupos sociales, trazando una vía científica, que permite fijar criterios de predicción del comportamiento en general. El comportamiento individual, según esta teoría, deriva del papel que el sujeto asume y de la posición que ocupa en los grupos a que pertenece.

5. El comportamiento colectivo

Es, en gran medida, espontáneo en el sentido de que produce nuevos tipos de acción y nuevas asociaciones, no tanto como resultado de una acción consciente y coordinada, como por efecto de las necesidades del momento. Respecto de la organización, el comportamiento colectivo está casi siempre en la base de formación de los llamados grupos informales. La importancia del comportamiento colectivo estriba en ser origen de nuevas fuerzas capaces de influir sobre la estructura social, y de cambios que caracterizan su aspecto dinámico.

IV. EL COMPORTAMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Introducción: la investigación científica

Las consideraciones hasta aquí realizadas son susceptibles de integrarse con otras específicas en torno al objeto concreto de nuestro estudio: la conducta de los que realizan funciones administrativas.

En el campo de la Administración—tanto pública como privada—la teoría se ha formado sin, o casi sin, el auxilio de la observación sistemática y controlada; esto ha traído consigo la escasez de conceptos teóricos y abstractos de altura científica, lo que a su vez ha impedido el desarrollo normal de una ciencia de la Administración.

2. El pensamiento de Herbert Simon y la escuela behaviorista

Un resumen sistemático de su obra—*Administrative Behavior* (1947 y 1957, primera y segunda ediciones; 1958, traducción italiana)—se publicó en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, número 18.

3. Significado y atributos de una teoría científica sobre el comportamiento administrativo

La diversa materia tratada en las ciencias naturales y las sociales obliga a utilizar ciertos requisitos suplementarios para la validez de los presupuestos teóricos elaborados en el campo de las ciencias sociales, ya que es insuficiente el de la idoneidad de tales presupuestos para alcanzar resultados aparentemente positivos.

De modo que una teoría del comportamiento administrativo debe pasar por las etapas siguientes:

a) Describir el comportamiento administrativo, tal y como éste se nos manifiesta en una determinada situación.

b) Tratar de definir, partiendo de la descripción anterior, algunos conceptos fundamentales, cuya utilización sea posible en cualquier circunstancia futura.

c) Elaborar esquemas sobre el comportamiento típico, generalizables a un cierto número de situaciones afines a la examinada.

d) Formular una o más hipótesis de acuerdo con lo que se conoce de la situación examinada y de otras afines.

e) Introducir las modificaciones que aconsejen las comprobaciones experimentales.

f) Fijar principios o criterios generales que permitan llevar a cabo previsiones sobre el comportamiento administrativo.

De este modo la teoría puede servir como guía de la acción, sea proporcionando soluciones a los problemas inmediatos, sea actuando como elemento lógico coordinador de una serie de decisiones específicas en la organización.

4. Intentos para llegar a una teoría del comportamiento administrativo

Estos intentos se deben a las modernas doctrinas psicológicas y psicosociológicas norteamericanas, que, sin embargo, no han conseguido resultados definitivamente positivos. Sólo han reflejado, de un modo inequívoco, y en ello consiste su mayor mérito, el futuro fascinante y prometedor que le espera a la ciencia administrativa.

V. EL ACTO DE LA DECISION

1. Caracteres de la decisión administrativa: su significado en cuanto instrumento de análisis

Toda decisión supone una elección previa. La elección de un fin económico determina la exclusión o la minimización de otros varios del mismo carácter; de este modo la vida económica se nos presenta como una continua producción de decisiones. Análoga es la situación en el campo político y, en general, en todos los sectores de la actividad humana, en los que factores objetivos se encuentren en relación alternativa, y el sujeto esté obligado a realizar una elección entre ellos, según criterios de racionalidad y de eficiencia.

Para Simn la decisión y su procedimiento de formación representan el núcleo central de la actividad administrativa, en la que se condensan y se recogen los factores objetivos y subjetivos sobre los cuales la organización se asienta.

La decisión que interesa a la dinámica de la organización se distingue en individual y organizativa. Una y otra son manifestaciones del comportamiento humano; pero la primera se dirige a la consecución de fines individuales, mientras que la segunda se adopta por individuos, que, debido a su posición en la organización, interpretan las necesidades y los fines de ésta. O sea que la posición de estos sujetos (órganos) en la organización, confiere a la decisión carácter funcional respecto de los fines organizativos, sin tener en cuenta los fines personales, deseos o simpatías del órgano decisor.

El esquema de formación de la decisión administrativa constituye, de otro lado, el instrumento de análisis del procedimiento administrativo, y no impide la utilización de otros esquemas eventualmente considerados más idóneos para una visión sintética y comprensiva del fenómeno en cuestión.

2. Los conceptos de racionalidad y de eficiencia

Tanto uno como otro son presupuestos de la decisión. No puede desconocerse la importancia de los factores irracionales que circundan y condicionan la actividad administrativa, sin que esto suponga sacrificar el objetivo final, que es el de la racionalidad. El criterio de la eficiencia es un elemento integrador de la racionalidad; pero si se observa que es posible apreciar resultados positivos sin actuación racional, surge la necesidad de distinguir entre sí los conceptos de racionalidad y eficiencia, ya que una actividad administrativa puede ser eficiente sin ser racional y viceversa.

Al adoptar una decisión administrativa hay que distinguir necesariamente dos aspectos: el de la formación de la decisión—aspecto interno, que tiene como fin inmediato la producción de decisiones—y el que concierne a la relación entre la acción administrativa y sus efectos frente a terceros. Parece, en este sentido, no ser posible medir con criterio científico la eficiencia externa de una administración, y ser posible, en cambio, hacer depender el criterio de eficiencia de la medida en la que los resultados obtenidos se aproximan al fin deseado. Y si se configura la eficiencia como la relación entre los resultados y los objetivos, es evidente que el concepto será solamente aplicable en el aspecto del comportamiento administrativo que alude a la conexión entre acción administrativa y efectos de ésta con relación a terceros; pero, por el contrario, será malamente aplicable al aspecto interno de la Administración, donde, como se ha dicho, el objetivo directo es la producción de decisiones racionales.

3. Hecho y valor y en la decisión administrativa

No hay duda en que ni los fines pueden ser separados de los medios ni los hechos ser completamente distintos de los aspectos axiológicos en la realidad de la vida social. Es decir, que en la decisión administrativa no pueden ser

desvinculados los dos aspectos de la Administración: el político—mundo de los valores— y el administrativo—mundo de los hechos.

4. El esquema lógico de la decisión

Dicho esquema es susceptible de ser representado gráficamente como sigue:

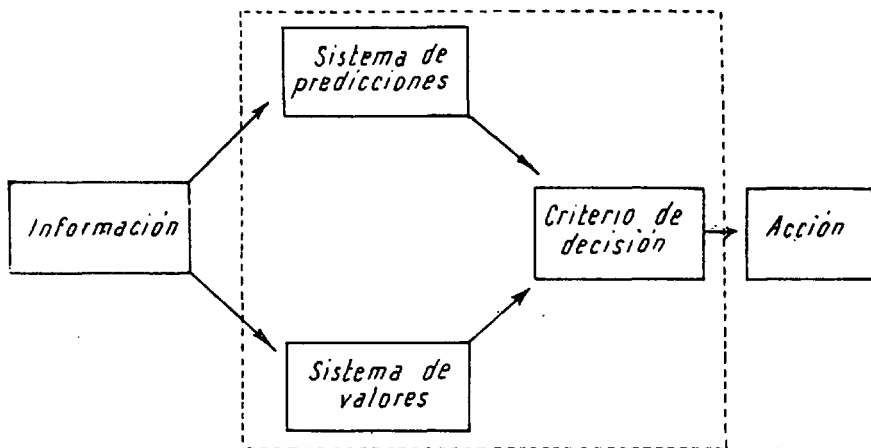


Gráfico en el que hay que destacar la concreción de las tres fases sucesivas del proceso de formación de la decisión: información, decisión y acción.

VI. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. Elementos de la organización en general y su definición

Como elementos cabe considerar los siguientes:

- *El elemento activo*, constituido por la acción de dos o más personas pertenecientes a la organización.
- *El elemento asociativo*, constituido por el sistema de relaciones existentes entre los componentes de la organización.
- *El elemento coordinador*, constituido por la programación consciente y sistemática de las acciones y de los medios necesarios para la obtención de los fines organizativos.
- *El elemento teleológico*, representado por el objetivo que los individuos se han señalado como meta común y resultado de sus esfuerzos individuales.

Y con base en estos elementos se puede definir la organización como «aquel fenómeno en el cual las acciones de dos o más personas se realizan en colaboración y coordinadas consciente y sistemáticamente para la obtención de un fin o de un conjunto de fines».

2. Clases y caracteres de la organización administrativa

Puede ser la organización simple o compleja; desde otro punto de vista, mucho más importante, puede ser la organización formal o sustancial.

a) *Organización formal* es la que viene dada por las relaciones existentes entre las personas y su actividad (órganos y funciones), y en la que concurren los elementos siguientes:

- División del trabajo.
- Delegación de poder.
- Sistema de comunicación.
- Sistema de coordinación.

b) *Organización sustancial o informal* es la que viene dada por las relaciones de hecho existentes entre los que componen la organización y su actividad. Si la organización formal se refleja en el organigrama, y sus principios son los de disciplina y orden, la organización informal acoge los modelos de comportamiento que nacen de la interacción espontánea de los órganos y sus funciones en el ámbito de la organización.

Lo importante es observar que hablar de organización formal o informal no supone hablar de dos tipos de organizaciones diversos en sentido objetivo; se trata más bien de dos aspectos coexistentes y concurrentes en cualquier tipo de organización social.

3. La variabilidad de la organización administrativa

La organización administrativa es una organización *sui generis*. La distinción más importante que dentro de ella pueda realizarse depende de dos variables: el *control jerárquico* y la *accesibilidad del exterior*.

- La variabilidad del control jerárquico consiste en la medida en la que la organización depende, y es controlada por organismos superiores, jerárquicamente supraordenados. Los valores de esta variable permiten concretar el grado de autonomía mayor o menor de que una organización administrativa goza.
- La accesibilidad del exterior indica la medida en que los grupos externos influyen la marcha de la organización administrativa. Esta influencia se refleja en el comportamiento de los administradores y en las decisiones administrativas en general.

4. El aspecto humano de la organización administrativa

La necesidad de mantener eficiente y eficaz la aportación de los componentes de la organización a la misma, a través de los medios que en cada caso se reputen más adecuados, es uno de los problemas principales de la dirección administrativa. La función directiva es la actividad gracias a la cual se aseguran la existencia y el desenvolvimiento de la organización.

Las responsabilidades de la dirección se pueden, según Chester Barnard, agrupar en tres categorías distintas:

- *En la primera* se incluyen las funciones que garantizan la coordinación y la comunicación.
- *En la segunda*, las funciones dirigidas a incidir sobre la personalidad de los miembros de la organización, para solicitar su contribución a la cosa común.
- *En la tercera*, por último, las competencias que se encaminan a redefinir continuamente los objetivos de la organización.

5. Un tipo «ideal» de organización administrativa: la burocracia

El significado de burocracia en las ciencias sociales contemporáneas es el de un tipo general de organización humana, que se distingue de los otros por algunos aspectos característicos. Pero debido a la inconcreción que rodea al término *burocracia*, es preciso buscar sus atributos:

- Presupuesto de la organización burocrática es la presencia de un ordenamiento normativo, en el cual la autoridad pueda estar disciplinada en la más absoluta impersonalidad.
- Carácter eminentemente ejecutivo de la actividad administrativa, posible a través de la existencia de una estructura formal, en la cual estén distribuidas las competencias, de modo que no se originen conflictos de ellas.
- Formalidad de los actos, como garantía de la observancia de las normas sobre las cuales la organización burocrática rige.

Con base en Max Weber—primero que afrontó el estudio de la burocracia desde un punto de vista sociológico—se afirma que el ideal de la organización burocrática es representar el medio más elocuente para una eficaz comparación entre los aspectos formales y no formales de la organización administrativa y para el análisis de las manifestaciones típicas del comportamiento administrativo, cuya explicación puede sólo encontrarse en la influencia ejercitada por los organismos burocráticos sobre el individuo y sobre su personalidad.

6. Consideraciones sobre el significado de «administración»

La «administración», como función, es una particular manifestación del comportamiento, o más exactamente un tipo de comportamiento colectivo, consistente en la actividad de cooperación entre personas para la realización de fines comunes.

Bajo este aspecto, y pese a que este tipo de actividad se dirige a terceros, conviene precisar que el estudio de la organización administrativa se interesa fundamentalmente de los que ejercitan la actividad administrativa y no de los que son destinatarios de la misma. La Administración tiene un aspecto interno y un aspecto externo, y con base en dichos aspectos hay que operar la distinción trascendental que media entre los conceptos de «administración» y de «dirección». La «dirección» nace de una exigencia interna del fenómeno administrativo, mientras que la «administración» no se entiende sin la proyección al exterior.

7. Problemática de la organización estructural y funcional: importancia de una terminología administrativa

Se predica la absoluta necesidad de contar con un vocabulario administrativo, en el que los conceptos puedan explicar su función instrumental, en vista de una teoría de la Administración fundada en la lógica y en la psicología de la decisión humana.

Por ejemplo: frente a lo estructural y a lo funcional, aplicados ambos a la organización, se viene entendiendo, alternativamente, o:

- Los aspectos estático y dinámico de la organización, o
- La organización misma frente a la dirección.

8. Administración pública y privada

Esta distinción se trata de superar al pretender llegar a una noción general y abstracta de «administración» y al intentar constituir una ciencia sobre la misma. Esto no dice nada en contra de la diferenciación básica que entre ambos sectores existe.

9. Administración y ambiente: dinámica social

Toda organización administrativa ha de ser analizada en sus relaciones con el medio circunstante, es decir, a través de las corrientes que aquélla recibe del ambiente a que pertenece. De otro lado, la organización administrativa procura actualizarse de acuerdo con las categorías de lugar y tiempo, con arreglo al fenómeno de la dinámica social.

10. Administración y política

En el cuadro de las relaciones entre organización administrativa y sociedad no puede olvidarse la influencia que tiene sobre la Administración pública el mundo de la política. En el marco de un amplio esquema de fines—estatuídos en la norma jurídica y en los programas políticos—el administrador público contribuye de hecho a concretar las directrices mediante las propias decisiones, que automáticamente forman parte integrante de los procesos políticos. La política y la Administración no son, frente a lo que se ha pensado, dos mundos distintos, sino manifestaciones, entre sí interdependientes, de una realidad única: la organización social.

VII. LA DIMENSION HORIZONTAL Y EL PRINCIPIO DE LA ESPECIALIZACION

1. Idealización gráfica de la organización administrativa

El análisis de la organización administrativa revela la existencia de dos principales dimensiones, gráficamente idealizables en un sistema de ejes cartesianos, en el cual puede encontrar lugar—siempre ideal—una tercera dimensión, correspondiente a la función de las dos primeras. El conjunto de estas dimensiones constituye la estructura de la organización administrativa.

La necesaria integración entre las referidas dimensiones determina, a su vez, la forma piramidal de la estructura, exigencia de la coordinación entre las diversas actividades desarrolladas para la consecución de un fin común, al cual anteceden fines intermedios, dispuestos según un orden escalonado.

2. El fenómeno de la especialización individual y de reparto

Sobre un plano idealmente horizontal, la organización se presenta como la división de competencias y la distribución de los individuos dotados de las facultades adecuadas para la ejecución de aquéllas. Es decir, que la dimensión horizontal lleva consigo el fenómeno de la especialización, y éste no puede ser debidamente conocido si se hace abstracción no sólo del aspecto objetivo—distribución de funciones—, sino incluso del subjetivo—examen de la capacidad y de las condiciones individuales exigidas para el desempeño de las funciones mismas.

3. Consideraciones finales

- El modo en que se distribuyen las funciones en una organización influye directamente tanto sobre la productividad de la organización como sobre los fines a los cuales esta concepción productivística de la actividad administrativa se refiere.
- La división del trabajo, tal y como se ofrece en una organización, no es sólo el resultado de una programación formal, sino de la combinación de ésta con una serie de elementos informales.

VIII. LA DIMENSION VERTICAL Y EL PRINCIPIO DE LA AUTORIDAD

1. La organización administrativa como sistema de responsabilidad

El estudio de la dimensión vertical de la organización administrativa requiere el análisis de tres elementos, a saber: la responsabilidad, la autoridad y la delegación.

La responsabilidad significa la medida en la que el comportamiento individual se adecua a las normas de la moral o de la racionalidad media. Pero la responsabilidad trasciende de este significado meramente subjetivo para adquirir un valor auténticamente objetivo e impersonal, constituyendo el tipo de responsabilidad de contenido social y organizativo. Los dos conceptos son importantes desde el punto de vista de la organización administrativa, ya que ésta, examinada desde el prisma de la responsabilidad, constituye un sistema que nace de las siguientes fases—que, de otro lado, constituyen los principios fundamentales de la organización jerárquica:

- Delegación de funciones.
- Delegación de poderes.
- Control jerárquico.
- Poder disciplinario.

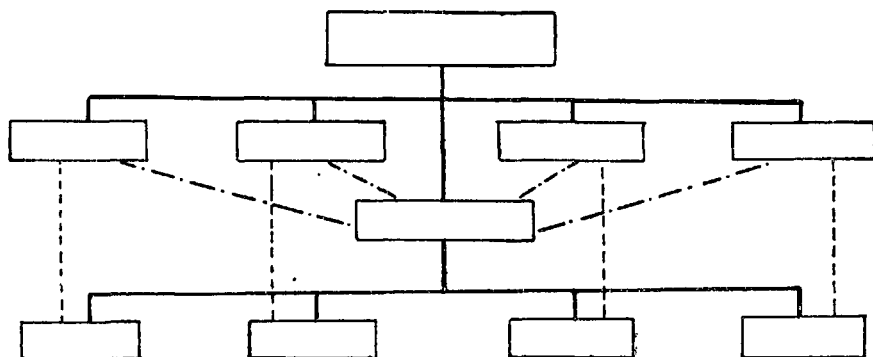
2. Autoridad formal y sustancial

La autoridad administrativa tiene también un doble aspecto: formal y sustancial o informal. La primera se manifiesta, sobre todo, en el hecho de que el supraordinado tiene poder para determinar el tipo de decisión atribuida a la competencia del infraordinado—subordinado—. De otro lado, la prueba más concreta de la existencia de un aspecto sustancial de la autoridad se obtiene observando el comportamiento del subordinado después de haber recibido una orden.

3. La estructura vertical de la organización administrativa

Se conciben tres modos tradicionales de estructuración sobre el plano vertical, que corresponden, respectivamente, a los principios de unidad de mando, supervisión múltiple y doble supervisión; vienen éstos reflejados, en la obra que se resume en sus correspondientes gráficos, a los que se añade un cuarto, que representa el modo normal de estructura de las organizaciones administrativas, y en particular de la Administración pública.

EJEMPLO DE ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA



- línea jerárquica de mando.
 - - - - - línea de supervisión funcional (doble).
 - . - . - línea de supervisión funcional (múltiple).

IX. LA FUNCION AUXILIAR

1. Problemática de la función auxiliar: «staff» y «line»

Si consideramos las dos dimensiones de la organización—horizontal y vertical, respectivamente—como variables de la misma, la tercera dimensión—es decir, la función auxiliar—representa la función de aquellas variables.

Por *staff* hay que entender el aspecto funcional de la organización administrativa contemporánea, la cual asiste, en el proceso de su desarrollo, a la proliferación de funciones de carácter auxiliar, nacidas inevitablemente de la exigencia de especialización de la organización administrativa, en general, y de la función directiva, en particular.

Sin embargo, conviene distinguir la organización de tipo *staff* de la función *staff*—una y otra contrapuestas a la organización de tipo *line* y a la función de *line*—. La organización alude a los objetivos y a las responsabilidades; la función a ciertas actividades como pueden ser la programación, la investigación, la confección de presupuestos, las relaciones públicas, etc., todas ellas funciones que se diferencian de las operativas, porque tienen la finalidad de auxiliar a los órganos operativos.

Es preciso distinguir, sin embargo, entre funciones de *staff* instrumentalmente necesarias para la ejecución de funciones operativas, y funciones que, conservando el carácter instrumental respecto de los fines últimos de la organización, no están desprovistas de valor operativo en sí.

Lo que resulta evidente es que en un plano conceptual la distinción entre *staff* y *line* encuentra inmediata repercusión en la concreta actividad administrativa, y que su juego configura de un modo u otro la estructura formal de una organización.

2. Orígenes de la función auxiliar y tendencias características de su desarrollo

El origen de la función auxiliar está directamente vinculada al fenómeno de la división del trabajo, es decir, vinculada al modo en que los fines organizativos han sido instrumentados en los planos horizontal y vertical.

En la evolución es posible apreciar las siguientes fases:

- La fuerza de trayectoria descendente, encaminada a instituir órganos auxiliares capaces de auxiliar a los dirigentes en sus funciones.
- Fuerza de trayectoria ascendente, encaminada a instituir órganos auxiliares encargados de facilitar servicios necesarios a unidades operativas.

3. Tipología de la función auxiliar

Entre los caracteres que se ofrecen en la institución de un servicio auxiliar o consultivo pueden recordarse los siguientes:

- *El carácter de la especificidad.*—Supone la institución de servicios de asistencia *ad hoc*, encargados de realizar estudios en torno a problemas o sectores de problemas específicos.
- *El carácter de la personalidad.*—Cuando la institución viene determinada por exigencias individuales —asistencia a la persona—, aquélla sólo justifica su existencia mientras que la susodicha persona no falte; por tanto, y no dándose el carácter de estabilidad o permanencia, la institucionalización del servicio no resulta posible.

- *El carácter de la generalidad.*—Cuando el servicio se institucionaliza y su esfera de acción se extiende a toda la materia sobre la que es competente el órgano supraordinado, al cual ha sido atribuido el servicio como órgano auxiliar.
- *El carácter de la especialidad.*—En el supuesto contrario, que es en el mundo de nuestros días la situación normal.
- *El carácter de servicio.*—Es en base al cual la función auxiliar puede ser diferenciada de la consultiva.

Como servicios auxiliares se enumeran los presupuestarios, de contabilidad, de personal, de análisis de procesos, de relaciones públicas, economato y legal.

X. LAS FUNCIONES DE LA DIRECCION ADMINISTRATIVA

1. Nociones y aspectos esenciales de la actividad directiva

El fenómeno conocido como *scientific management* se vale de la ciencia y del método científico para configurar las funciones directivas capaces de asegurar a la organización administrativa el logro de sus propios objetivos.

Para ello el *scientific management* procura no sólo perfeccionar las funciones directivas ya admitidas como adecuadas, sino que pretende además elaborar nuevos tipos o modelos de actividad directiva.

No puede, sin embargo, llegarse a resultado positivo alguno sin precisar previamente cuáles son las funciones directivas, y como tales hay que valorar la *programación*, la *organización*, la *ejecución* y el *control*.

3. La programación y sus problemas

Programar significa individualizar y poner en correlación debida elementos de hecho, en orden a la realización de operaciones consideradas necesarias para la obtención de un cierto resultado. Los elementos esenciales de la programación son, por tanto:

- *El carácter mental del procedimiento.*
- *La objetividad del procedimiento.*
- *La pluralidad de alternativas disponible.*
- *La existencia de una necesidad futura a satisfacer.*

Las numerosas ventajas de la programación no pueden ser discutidas: así confiere orden y significado a cada acción, reduce los gastos innecesarios, otorga una mayor utilidad a los medios de que la organización dispone, permite el control y la coordinación de las operaciones realizadas y a realizar.

3. Organización de la actividad administrativa

La organización, en cuanto función directiva, sigue a la programación y precede a la ejecución. En la fase de organización el dirigente debe jugar con los medios del mejor modo posible para la obtención de sus fines; los fines, concretamente, que justifican su actividad en la organización—como realidad funcionante.

En esta fase de organización los problemas de personal alcanzan un primer plano, tanto desde un punto de vista individual—condición y formación de los dirigentes— como desde un punto de vista colectivo—relación de aquél con sus subordinados—; igualmente los fenómenos de la concentración o desconcentración de funciones—y los correspondientes de concentración o desconcentración de autoridad y responsabilidad— juegan un papel esencial.

4. Ejecución de los programas administrativos

La mayor dificultad que encuentra un dirigente en su actuación es pasar de la decisión—programación y organización— a la acción: ejecución. Para que el tránsito resulte positivo es necesario establecer y cuidar los siguientes aspectos:

- Política eficaz de relaciones humanas.
- Adecuados canales de comunicación.
- Mantenimiento de la disciplina interna.

5. Control

Por control hay que entender el conjunto de instrumentos técnicos o no, dirigidos a valorar y confrontar la actividad desarrollada, adoptando eventualmente las medidas correctivas necesarias, de modo que la ejecución del programa administrativo tenga lugar según haya sido programado, organizado e instrumentado. El procedimiento de control puede ser descrito como sigue:

- Determinar criterios o índices de control.
- Valorar la actividad realizada en la organización.
- Confrontar dicha actividad a la luz de los criterios o índices de control.
- Introducir los correctivos que sean necesarios.—LUIS ENRIQUE DE LA VILLA.