



DOCUMENTACION BIBLIOGRAFICA

BIBLIOGRAFIA

1

PRINCIPIOS DE
ORGANIZACION

65.011

A continuación se resume la obra de JAMES D. MOONEY *The Principles of Organization*. De la misma existe una versión en español (*Principios de organización*) publicada por el Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958. 341 págs.

I. Organización

En un grupo que se reúne con un propósito determinado, incluso si consta solamente de dos personas, se encuentran ya los fundamentos de la organización y el principio de coordinación, subyacente en todo esfuerzo conjunto. *Organización es la forma de toda asociación humana para el logro de un determinado propósito*. No todas las formas de asociación humana son iguales; de hecho son tan numerosas como la variedad de motivaciones y naturaleza de los propósitos humanos.

La definición anterior considera la organización como un puro proceso. Este supone una relación dual: hacia los hombres que lo establecen y utilizan y hacia el objeto del proceso.

Se ha descrito la organización como el lado formal de la Administración, como el canal a través del cual se hacen efectivas las medidas y planes administrativos. Se ha dicho que la organización es la estructura interna de todo grupo que se mueve hacia un objetivo común. Estos símiles son justos pero incompletos. Donde se encuentra la verdadera dinámica de la organización, la fuerza impulsora que la mueve hacia un objetivo determinado es en la relación de las tareas al procedimiento.

Esta descripción muestra también lo que se entiende por *sistema* de la organización. Dado que organización se refiere al procedimiento, comprendiendo la interrelación de las tareas e incluso las tareas mismas, el sistema puede ser descrito como la técnica del procedimiento.

La palabra *técnica* nos proporciona una nueva perspectiva de la relación entre organización y administración. La organización en la práctica está

subordinada de alguna forma a la administración, mas en otro sentido, la relación se invierte. La función de administrar presupone también algo que administrar.

El arte o técnica de la Administración puede ser descrito en sus aspectos humanos (*human relations*) como el arte de dirigir y orientar hombres basado en un sagaz e ilustrado conocimiento de los mismos. La técnica de la organización, por el contrario, consiste en relacionar en un todo coordinado las obligaciones o funciones específicas. Esta constatación de las diferencias entre organización y administración muestra claramente su relación íntima y también que en el orden lógico la técnica de organizar es anterior a la de administrar. Un buen organizador puede ser un jefe o administrador desastroso, si sus cualidades temperamentales no le capacitan para estas tareas. Es, por el contrario, imaginable que un mal organizador pueda convertirse en un buen jefe si ha de realizar algún trabajo de organización.

La primera necesidad en toda organización es la existencia de relaciones armónicas basadas en intereses interdependientes, y a este fin es fundamental establecer la relación integrativa de las tareas consideradas en sí mismas.

Esto significa que la coordinación de las actividades de cada uno en su empleo requiere como antecedente la coordinación de los empleos. La tarea de organizar es pues previa a una administración eficiente, puesto que la administración presupone siempre algo tangible que organizar y que sólo la organización puede proporcionarle.

La organización, que es realmente un arte, debe tener una técnica propia, basada en principios, y si los principios fundamentales se conocen, la técnica puede aprenderse muy fácilmente.

Para Mooney, en sentido formal, organización significa orden y, consecuentemente, un procedimiento organizado y ordenado. Encontrar y relacionar entre sí los principios formales que constituyen este orden es el propósito que persigue en este libro.

II. El principio de coordinación

La organización nace desde que dos personas combinan sus esfuerzos con un propósito determinado. Ese actuar juntos, esa combinación o coordinación de esfuerzos es una ilustración de la organización misma y el primer principio de organización. Para que haya verdadera organización es necesario la unidad de acción.

Coordinación es, por tanto, la ordenada disposición del esfuerzo del grupo a fin de conseguir la unidad de acción en la persecución de un propósito común. Todos los demás son principios subordinados, a través de los cuales la coordinación opera y se hace efectiva. Siempre existen dos objetivos de la organización: el *interno* y el *externo*. Aquél lo constituye siempre la coordi-

nación, mientras que el externo puede ser vario, según el propósito o interés que une al grupo.

AUTORIDAD

En algunas formas de organización el objetivo externo no es constante, como sucede en las organizaciones militares en tiempos de paz, pero sí es en cambio constante en todas el objetivo interno, constituido por la eficiencia organizada. Todo lo necesario para esta eficiencia se expresa con la palabra *coordinación*, la cual es esencial para la misma existencia de la organización. La coordinación es pues el principio omnicompreensivo de la organización y tiene su propio origen y fundamento en la *autoridad* o supremo poder coordinador.

Conviene distinguir por su importancia fundamental, entre autoridad y jefatura. En el orden lógico, la suprema autoridad es anterior a la jefatura, puesto que no puede haber jefe sin algo que mandar, y como suprema autoridad coordinadora es la que hace la organización. Tan esencial como esa distinción es la que existe entre autoridad y poder. En sentido psicológico, el poder—capacidad para hacer cosas—es manifiestamente una facultad individual. La autoridad es también un derecho, se apoya en un derecho moral. Y como la autoridad es también un derecho y los derechos no pueden separarse de los deberes si la autoridad no hace uso de sus derechos en la forma que sus deberes exigen, está abocada al fracaso.

SERVICIO MUTUO

La base legítima de toda organización es la comunidad de intereses. La *reciprocidad de intereses* es consecuencia de los fundamentos psicológicos de esa comunidad. A su vez, implica obligaciones reciprocas, es decir, la obligación de *un mutuo servicio*, que por ser universal trasciende la esfera de la organización.

Cooperación, integración, funcionamiento conjunto son expresiones que hacen referencia a los aspectos formal y humano de la organización, los cuales son inseparables. Todo lo que tienen de formal las organizaciones, como creaciones humanas que son, debe asentarse en fundamentos psicológicos.

DOCTRINA

La coordinación supone un propósito u objetivo. Los altos funcionarios responsables de los resultados han de tener pues un profundo conocimiento del mismo y de cómo lograrlo, y percatarse de que cuanto más se difunda ese conocimiento por todos los grados de la organización, tanto mayor será el esfuerzo coordinado y la potencia de la organización para alcanzarlo. El medio necesario para este fin es la *doctrina* que en sentido primario equivale a *defi-*

nición del objetivo. El sentido secundario del mismo lo encontramos en el *procedimiento necesario para lograr el objetivo.*

DISCIPLINA

Otro factor de la eficiencia organizada es la disciplina impuesta por mandato. Esta es, desde luego, esencial, pero aún lo es más aquella disciplina que el mando ha de imponerse a sí mismo, como necesidad primaria para asegurar esa eficiencia realmente organizada. Sin esta autodisciplina en la cúspide, es inútil esperar que exista en ninguna otra parte.

III. Principio de gradación o escalonamiento

En organización, escala quiere decir la gradación de obligaciones según los diferentes niveles de autoridad y consiguiente responsabilidad. Esta escala o cadena constituye el proceso universal de la coordinación, mediante el cual la suprema autoridad coordinadora se hace efectiva a través de toda la estructura.

El proceso de gradación tiene su principio, procedimiento y forma así como sus efectos propios. Estos son, respectivamente:

- 1) Jefatura (*leaderships*).
- 2) Delegación.
- 3) Delimitación funcional.

JEFATURA

La jefatura en la organización encierra dos cuestiones esenciales: sus relaciones con la suprema autoridad coordinadora, primero, y, después, con las otras dos formas del proceso de gradación.

Jefatura es aquella forma que adopta la autoridad en el proceso y constituye su principio determinante. Está presente en el origen y se proyecta a través de toda la escala hasta efectuar la coordinación formal de toda la estructura. El general Charles P. Summerall decía que *El jefe debe ser todo lo que quiere que sean sus subordinados.* «Los hombres—añade—piensan como piensan sus jefes y saben infaliblemente cómo piensan éstos.»

DELEGACIÓN

Significa conferimiento por una autoridad superior de un poder determinado. Ese conferimiento lleva consigo una doble responsabilidad. El delegado es responsable ante el superior delegante de la ejecución de la tarea, y el superior sigue siendo responsable en cuanto al resultado de ésta. La delegación es una consecuencia necesaria de la autoridad operativa o jefatura.

Cuando una organización sobrepasa las posibilidades de la jefatura imme-

diata, se produce la forma de organización que podemos denominar subdelegación, en la que el jefe comienza a delegar el derecho a la misma delegación.

El rasgo más característico de una auténtica jefatura está en la forma en que delega su autoridad. Podemos distinguir de este modo tres tipos de jefes diferentes. El primero es el del jefe para el que es muy fácil delegar su propia autoridad en toda ocasión porque siente una repugnancia instintiva por la responsabilidad. El segundo es aquel que encuentra fácil delegar su autoridad, pero tiene conciencia clara de que no debe delegar su propia autoridad y la responsabilidad consiguiente. Este tipo de jefes está constituido por los organizadores natos. El tercer tipo es el que sobrepuja a todos en eficiencia para llevar a cabo una tarea encomendada a sus exclusivas fuerzas, pero que fracasa rotundamente como organizador por su inaptitud para aprovechar la capacidad de los demás.

Conviene tener en cuenta que estos supuestos psicológicos de la delegación son también aplicables al inferior que recibe la delegación. Entre estos encontraremos pues los mismos tipos.

Todas las formas de organización ofrecen un rasgo común: la existencia de una autoridad que delega y que tiene derecho a hacerlo. La delegación posee como forma organizativa la universalidad necesaria para ser considerada como un principio sin el cual ninguna organización puede funcionar.

DELIMITACIÓN FUNCIONAL

Es el tercer principio del proceso de gradación. Anterior a todas las funciones, porque es la forma organizatoria que las especifica y mediante la cual la jefatura delega a cada subordinado su propia tarea. La delimitación funcional es el propósito último de todo proceso de gradación. El principio de gradación es la forma *operativa* y el principio funcional como la forma *resultante* de la coordinación. Cuando un superior delega una obligación a un subordinado, delimita la función de este subordinado.

IV. Principio funcional

Entendemos por «funcionalismo» la *distinción entre obligaciones o tareas de diferente especie*. Es, por tanto, algo totalmente distinto del principio de gradación. La diferencia entre generales y coroneles es una diferencia de autoridad y, por tanto, de *gradación*. La diferencia entre un oficial de infantería y otro de artillería es, por el contrario, *funcional*, porque implica una diferencia en la naturaleza de sus obligaciones respectivas. Esta definición de funcionalismo está justificada por el lenguaje común; pero en sentido estricto, función (*function*) significa el acto de realización o ejecución y puede designar cualquier actividad dentro de la organización.

PRINCIPIO DE FUNCIONALISMO

En toda empresa organizada debe existir una función que determine el objetivo, otra que prevea a su consecución y una tercera que interprete las cuestiones de acuerdo con las reglas de procedimiento predeterminadas. Esas funciones, que podríamos llamar respectivamente *determinativa*, *aplicativa* e *interpretativa* se relacionan entre sí como principio, proceso y efecto. Se conocen en el Estado con los nombres de *legislativa*, *ejecutiva* y *judicial*. El ideal en la organización eficiente no está en la segregación completa de esas funciones, sino en su armónica correlación.

ESPECIFICACIÓN DE DEBERES

La importancia de los efectos de la exacta especificación de todos los deberes individuales sobre la moral de una organización es cosa que puede verse en ejemplos que nos son familiares a todos.

Una auténtica coordinación en sentido formal sólo puede ser obra de una exacta definición de deberes, empezando por arriba. Sin tal definición se producirán fricciones incluso en la cúspide de la organización. Cuando esto ocurre es inútil esperar que haya armonía en los escalones inferiores.

Los autores que se ocupan de administración distinguen entre principios de correlación *vertical* y *horizontal*, que se corresponden con los que Mooney denomina respectivamente principio de gradación y principio funcional. De ahí que la jefatura deba establecer contactos horizontales para completar el vertical de modo que el conocimiento del propósito común pueda ser difundido a través de toda la organización.

V. El lugar del «staff» en el funcionalismo

La función de *staff* (*staff service*) en la organización es equivalente a la función de asesoramiento o consejo y distinta a la función de autoridad o mando. Aquella función tiene tres fases que aparecen en una manifiesta relación mutua: *informativa*, *consultiva* y *supervisora*.

La fase informativa comprende aquellas cuestiones que la autoridad debe conocer al tomar las decisiones; la consultiva se refiere al consejo mismo, basado en dicha información, la supervisora abarca en su aplicación a todos los detalles de la ejecución, las dos anteriores. Mediante ella actúan las fases informativa y consultiva en la organización. Desde el punto de vista de la organización, la distinción entre las funciones de *staff* y *line* consiste en que aquéllas son simplemente de consejo y las de *line*, de mando. Conviene precisar que el quid del problema está en que la *line* representa la autoridad del *hombre*; el *staff*, la de las *ideas*. El verdadero valor de un oficial de *staff* sólo puede apreciarse por su

capacidad de producir ideas valiosas para la autoridad de *line*, así como por su eficiencia para difundir esas ideas a través de toda la organización.

Hemos utilizado premeditadamente la expresión «lugar del *staff* en el funcionalismo», pues la expresión habitual *staff and line*, tomada de la terminología militar, se entiende casi invariablemente referida a la distinción entre el derecho de mandar y la función de aconsejar.

La estructura de la organización—dice Mooney—tiene una sola cadena o línea y no podría ser jamás de otra forma. Hemos llamado a la línea cadena de grados, y no puede ser sino una cadena de autoridad de «línea».

SERVICIO AUXILIAR

El *staff* es un servicio auxiliar, cuya función consiste en informar y aconsejar sobre los planes y en la ejecución de los mismos. Esto va implícito en el mismo significado de la palabra *staff*, que es algo que sirve para apoyar o sostener, pero sin autoridad para decidir. Es muy importante tener presente que la diferencia entre *staff* y *line* no es la que existe entre pensar y hacer, puesto que ambas cosas se realizan en las dos actividades. La expresión *staff* es propia de la organización formal y sirve para distinguir la función de consejo del derecho de mando. Incluso las tres funciones primarias—planeamiento, ejecución y decisión conforme a plan—no están totalmente separadas en ningún momento y en ninguna organización.

EVOLUCIÓN DEL «STAFF»

Históricamente, el significado mismo de la expresión *staff* en la organización militar antigua se aplicaba en sentido colectivo a todos aquellos oficiales que se encontraban, cualquiera que fuesen sus funciones, en contacto directo con el comandante en jefe. El significado actual de esta expresión es muy poco anterior al siglo XVIII.

El funcionalismo técnico de *staff* hizo probablemente su primera aparición en la organización militar a causa de las diferencias técnicas que en las misiones de *line* originaba la variedad de armas. Una función de *staff* que aparece siempre en toda organización antigua o moderna es el servicio del consejo colectivo. La importancia de esta función de *staff* la prueba el hecho de que su aparición no haya sido irregular u ocasional, sino regular desde las más remotas épocas históricas.

Otra lección de la Historia es la del constante flujo o movimiento de las funciones de *staff*, que se contraen, expanden o cambian de forma según los tiempos y circunstancias. Dentro de la organización militar, comienza por ser un servicio individual de *staff* y se desarrolla hasta convertirse en un Estado Mayor departamentalizado y coordinado. A través de todos los cambios, sólo dos elementos permanecen constantes: uno es el siempre presente principio de

staff; el otro, el cambio constante en las relaciones existentes entre la *line* y el *staff*. Y en estas cambiantes relaciones, el único ciclo que aparece definido en la moderna organización industrial está implícito en la aplicación del principio de delegación, con su tendencia a la centralización o descentralización.

RELACIONES ENTRE EL «STAFF» Y LA «LINE»

Una centralización excesiva tiende a conferir al *staff* una cierta autoridad de *line*. La centralización en cambio favorece al máximo la eficiencia técnica del *staff*; pero si se extrema esta tendencia pueden resultar sacrificada, entre otras cosas igualmente importantes, la iniciativa descentralizada, tan necesaria en muchos casos.

El general Summerall expresó los supuestos psicológicos de la relación entre Estado Mayor (*staff*) y línea (*line*) en los siguientes términos, aplicables a toda clase de organizaciones: «El mando debe conocer el oficio del Estado Mayor y cada miembro de éste el del mando; no obstante, ningún mando puede ser reemplazado por un Estado Mayor por competente que sea. La responsabilidad de la decisión y de la iniciativa ha de estar en el mando. Este ha de tener los atributos, carácter y conocimientos que le hagan digno de la confianza y servicio del Estado Mayor. Este es una prolongación de la personalidad del jefe, al que ofrece más ojos, más oídos y más manos para elaborar y desarrollar sus planes. La actitud mental de la jefatura hacia el consejo del *staff* suscita las mismas clases de jefes de que hablábamos en la delegación de autoridad.

PRINCIPIOS DEL SERVICIO DE «STAFF»

Un servicio de *staff* requiere dos condiciones fundamentales: coordinación y difusión. El término coordinación se refiere al método necesario para un correcto procedimiento de *staff*, aunque la difusión de conocimientos es el propósito último de todas sus actividades. El servicio de *staff* no existe solamente para el jefe superior, sino también para los subordinados en la cadena de grados.

VI. Los principios de organización en la historia

Las formas más importantes de organización son las que nos ofrece el *Estado*, la *Iglesia*, el *Ejército* y la *Industria*. Las más eficientemente organizadas son sin duda la eclesiástica y la militar. En la organización eclesiástica la eficiencia nace de una comunidad de propósito en la consecución del fin religioso; en la militar, de una unidad análoga respecto del objetivo militar dado.

Las formas políticas son casi siempre las menos eficientes. La unicidad de propósito, tan notable en las esferas eclesiástica y militar, está ausente por lo general en la política.

DELEGACIÓN MEDIATA E INMEDIATA

Existen dos clases de delegación, la *directa* o *inmediata* y la *directa* o *mediata*, que en todos los casos presupone una superior autoridad delegante que opera en esta forma.

Un buen ejemplo es la autoridad que ostenta el Presidente de los Estados Unidos para efectuar nombramientos, y que comprende ambas formas de delegación. Cuando el Presidente nombra funcionarios ejecutivos hay delegación directa, porque la autoridad de los nombrados deriva inmediatamente de la suya; pero al nombrar el Tribunal Supremo y otros jueces federales no existe delegación directa, porque él, como órgano ejecutivo, no posee las funciones judiciales que el nombramiento confiere a estos jueces.

VII. La organización estatal en la antigüedad

El estudio retrospectivo de la organización estatal hasta las más remotas edades nos revela como un hecho de la mayor importancia que en esta esfera no hay nada nuevo bajo el sol. Confirma esta conclusión nuestra tesis de que los principios de organización son universales y han debido aparecer en las formas políticas de todas las épocas.

Las variaciones se presentan solamente en la forma de la autoridad. Si existe alguna forma de gobierno que pueda llamarse moderna es la que se indica con la palabra «integración», que en sus formas políticas extremas produce los llamados «totalitarismos». Las líneas directrices del estudio histórico que hace Mooney en los restantes capítulos de esta obra se centran en el modo que tienen de operar los tres principios de organización: el de *coordinación*, el de *graduación* y el *funcional*, con una consideración especial, en este último, del lugar del *staff* en el funcionalismo.

Las conclusiones a que llega Mooney en esta parte histórica son que en el caso de los principios de coordinación y de graduación el hecho más sobresaliente es su evidencia. No puede concebirse ninguna forma de organización sin una autoridad de alguna especie, y ambos principios tienen su raíz en esta necesidad. Lo mismo puede decirse del funcionalismo, porque resulta inimaginable la empresa de un grupo humano sin una clara delimitación de las tareas individuales. Históricamente existe alguna diferencia, aunque sólo disponemos de descripciones muy deficientes de las distintas funciones específicas en la historia de los antiguos Estados absolutistas.—GREGORIO LASO.