

SINTESIS BIBLIOGRAFICA

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACION

Síntesis del libro *The Elements of Administration*, de L. URWICK (Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd., Londres, 1961—reimpresión—, 132 pags

En el estado en que se encuentran hoy los conocimientos científicos sobre el individuo y grupos sociales, cualquier estudio sobre administración ha de concluir forzosamente con esta frase: «hay que dejar que prevalezcan el sentido común y la razón». Nadie posee todavía un bagaje suficiente de conocimientos exactos para aventurarse a ser dogmático en este terreno.

El autor demuestra en este libro que está surgiendo una *técnica* definida de la administración sobre la que existe una conformidad entre los que han estudiado la materia.

Demasiado a menudo se invocan la razón y el sentido común como un manto protector de las prácticas corrientes o como capa que disfrazo

que de hecho no es más que la retención del poder por determinados grupos o clases. Nunca se hará bastante hincapié en que el hábito y la costumbre no son la «razón». No son más que hábito y costumbre, que, a menudo, son irracionales.

El cambio de situación social ocurrido como consecuencia de la revolución industrial hace que lo que ayer parecía sentido común se vea hoy como un disparate fuera de lo común. Y hasta que los conocimientos sobre la organización social no se pongan a la altura del poder que ha surgido en el transcurso del último siglo y medio, lo más seguro es que el hombre utilice mal dicho poder; pero se servirá de él menos torpemente si se esfuerza por ser

exacto, lógico y científico, a medida que vaya venciendo los problemas de administración que se le plantee.

El aspecto primordial que destaca de esta serie de conferencias de Urwick son los diversos «principios de administración» de que se ocupa y que han sido formulados por diferentes autoridades en la materia con una coincidencia realmente singular. El hecho de que tales «principios» sean susceptibles del ordenamiento lógico que reciben es de por sí muy significativo.

El arte y la ciencia de administrar los grupos sociales hicieron su aparición como «especialidad técnica» en el último cuarto de siglo. Hoy en día la continuidad de experiencia de un determinado grupo tiene, sustancialmente, menos importancia como tal que como habilidad para administrarse «per se», la cual es una cuestión, en grado cada vez menor, de habilidad empírica, de «experiencia» y, en grado cada vez mayor, de bagaje personal intelectual. Además de las necesarias características de personalidad y temperamento que hacen al individuo adecuado para ostentar un puesto de dirigente entre sus semejantes, dicho bagaje supone una mente bien versada en las ciencias sobre las que descansa el arte de administrar e instruída perfectamente en los principios y métodos del arte en sí.

Este desarrollo de una *técnica* de la administración como conjunto de conocimientos profesionales, sin los cuales quienes intentan dirigir a otros parecen simples aficionados, ejercerá probablemente un hondo efecto en nuestras instituciones. La suma de conocimientos exactos de lo que es y no es efectivo en adminis-

tración es mucho mayor de lo que se estima comúnmente.

El primer paso consiste, sin duda alguna, en reconocer que la organización social sólo puede tener éxito en la medida en que los fines que se persigan por todos los miembros de cada grupo sea un objetivo que englobe el interés de la totalidad y sea congruente con el de todos los grandes grupos en que aquél se halla inserto, y no que constituya un fin extraño, deseado sólo por determinados individuos del grupo como miembros de otra agrupación profesional o social. El oportunismo individual es hoy tan inmoral y destructor del vivir ordenado, estable y en cooperación, como puedan serlo la mentira, el fraude y demás formas de corrupción personal.

Acaso como consecuencia de los años de guerra y devastación, existe hoy un movimiento creciente de renovación espiritual, que, por tender a una reorientación de los valores, de nuevos ideales orientadores de la vida humana, corresponde formular en conceptos a la religión y a la filosofía. La administración y la organización no pueden ser sino medios para fines. Y pueden ser encaminados con gran eficiencia lo mismo para fines malos que para fines buenos.

I. La naturaleza de la administración y esquema general de su análisis

Ocuparse de administración en términos de principios es una empresa un tanto temeraria. Ineludiblemente chocará con la impaciencia de los «hombres prácticos», con la teoría y con las ideas.

La falta de capacidad administra-

tiva sólo puede remediarse convenciendo a los administradores de que necesitan ser más capaces, y cualquier progreso real en ese sentido tiene que vincularse necesariamente a las ideas, a la teoría, asentarse en mejores ideas sobre la manera de administrar.

La capacidad de administrar a los demás es una habilidad, es un arte. No es algo innato o que no se posee; es un cuerpo de conocimientos. Es un arte práctico y la práctica es esencial para que sea más perfecto. Sin embargo, la práctica totalmente divorciada del estudio es probable que se vea afectada en sus resultados de igual modo que el estudio sin método, a través de la práctica, sea acaso estéril y engañoso.

Tanto en Medicina como en Administración, es peligroso confiar en el saber «envasado». La habilidad administrativa no puede comprarse. El único medio de pago aceptado en este mercado es el estudio asiduo y la consideración aún más asidua, el dominio de los principios intelectuales vigorizados con una reflexión genuina de los problemas reales.

Henri Fayol insistió siempre en que el éxito no tiene nada de difícil ni desusado. Es simple consecuencia lógica de la aplicación estricta de los principios. Fayol analizó las operaciones o funciones que se realizan en las empresas privadas, y las dividió después en seis grandes grupos: operaciones técnicas, comerciales, financieras, de seguridad, de contabilidad y administrativas. La administración era para él una operación más entre un grupo de funciones principales. «Considerada de esta forma, no hay que confundir la administración con gobierno. Gobernar es dirigir una empresa a su objetivo tratando de

sacar el mayor provecho a todos los recursos de que dispone.» Es asegurar, en definitiva, la realización sin trabas de esas seis operaciones esenciales.

Concretó la función clave «administración» en cinco aspectos principales: planificar, organizar, mandar, coordinar y controlar. Conviene advertir que la primera palabra que él empleó («Prévoyance») tiene los significados de previsión y hacer planes.

Esas seis operaciones o aspectos de la administración se dividen en dos grandes grupos, relacionados entre sí como causa y efecto. Es decir: prever tiene por objeto planificar; organizar lleva a coordinar; en tanto que mandar lleva a controlar.

Los autores estadounidenses más destacados en teoría de la organización, J. D. Mooney y A. C. Reiley, adoptaron un esquema lógico del autor alemán Luis F. Anderson. Este postulaba: primero, todo principio tiene su causa y efecto, y segundo, si se les identifica exactamente se encontrará que la causa y el efecto tienen a su vez un principio, un proceso y un efecto, completando así un cuadro lógico de nueve apartados.

El análisis de Fayol se ocupó únicamente de los aspectos de la administración, de las operaciones. Entre sus dieciséis deberes y catorce principios administrativos, algunos de los cuales se entrecruzan, el segundo deber constituye un principio sólido sobre el que basar la previsión, a saber la «adecuación»: «Asegurarse de que la organización humana y material son adecuadas». Su decimocuarto deber administrativo, que es asimismo decimosegundo principio, es una base para la planificación, a saber, el «orden»: «Asegurar el orden material y humano».

De esta manera se completa el cuadro lógico con la sola excepción del principio que sustenta todo el proceso de la Administración. No es ningún absurdo pensar que Fayol hubiese imaginado que era la «investigación». Es innegable que para los estudiosos en administración u organización científica, la idea de investigar los hechos es fundamental para toda actividad.

El principio sustentador del arte de administrar es la «investigación», que entra en el proceso con la previsión, y cuyo efecto es un plan. Prever tiene su propio principio, a saber, la adecuación, y entra en proceso con la «organización», puesto que lo primero que se hace cuando se mira hacia adelante es procurar los medios humanos y materiales con que hacer frente a la situación futura que se prevé, y su efecto es la «coordinación». Por último, la «planificación» tiene su principio en el «orden»; entra en el proceso con el «mando» y su efecto es el «control».

II. La previsión

Reconocer que la investigación es el principio que tiene que servir de base al proceso de previsión es aceptar lo más importante acerca de este aspecto de la administración.

Sin embargo, la investigación misma sólo puede ordenarse y llevarse a cabo con éxito a la luz de ciertos principios intelectuales, que pueden sintetizarse como sigue: La investigación de los fenómenos sociales ha de ser realista y adaptarse a los hechos sobre los que actúa. Categorías, términos y unidades han de corresponder a la naturaleza de la actividad investigada y al conocimiento exacto de esta última.

Casi todos los problemas con que nos enfrentamos en el mundo empresarial postulan un elemento de previsión, de predicción.

En el campo financiero es donde más se han desarrollado las posibilidades de predicción y donde mejor se las aprecia.

En este aspecto de la administración hay un abismo de diferencias entre la mera sagacidad y el verdadero estudio de la situación. Si se utiliza la investigación de modo inteligente como base de la previsión, las empresas evitarán muchos pasos en falso, mal dados, fruto de decisiones improvisadas y carentes de preparación.

Los puntos importantes que deben recordarse son realmente tres:

- 1) Reconocer la existencia y necesidad de la función. No pretender adivinar y no decidir sin saber el porqué. No dejarse arrastrar nunca por previsiones o planes sin estar seguro de que ha habido una estimación deliberada de lo que el futuro encierra.
- 2) Investigar.
- 3) Comprobar que las estadísticas y demás datos están expresados de modo que correspondan a la realidad de la situación.

III. La programación

La previsión entra en proceso junto con un plan o programación.

Una de las cosas más acertadas que se han dicho en los últimos años sobre la planificación procede de una mujer, Mary Parker Follet: «Aquellos que dedican su tiempo y pensamiento a la planificación nacional están prestando uno de los servicios más necesarios al mundo en los mo-

mentos actuales; pero estimo que con su preocupación por lo que es necesario hacer no siempre dedican atención suficiente a la manera en que hay que hacerlo.»

No es posible trazar planes en el vacío o sin propósitos. La formulación de un plan exige que sea un plan para hacer algo. Ha de haber, pues, un objetivo. Esto suena a pe-rogrullada. Pero este objetivo es justamente lo que suele estar más imperfectamente captado e incluso menos definido. Por regla general esta imprecisión en los objetivos es lo que lleva a las empresas a hacerlas caer en la más prolífica de todas las formas de despilfarro, o sea la complejidad.

Si el administrador no ha determinado exactamente lo que va a hacer y en tanto no lo haya determinado con detalle —aplicación del principio del objetivo— resulta imposible la aplicación de dos principios de la buena programación: la simplificación y la normalización.

Un tercer principio de la programación es la flexibilidad. La realidad de la vida nos hace ver que todo plan tiene que ser flexible, pero entre la flexibilidad y la falta de objetivo o ausencia de vertebración hay todo un mundo de diferencias. El problema con que se enfrenta todo aquel que tenga que hacer un plan es obtener el máximo provecho posible de la simplificación y normalización, conservando al mismo tiempo la flexibilidad necesaria que exigen las circunstancias.

La programación no es un fin en sí mismo. Por eso es un error suscitar problemas innecesarios de programación allí donde podría evitarse.

Los principios del objetivo, normalización, simplificación, flexibilidad

y equilibrio forman parte, pese a que algunos los definen como «mera teoría», de la esencia de toda buena programación.

Existe, como es natural, una gran variedad de medios instrumentales que pueden ayudar a la persona encargada de hacer los planes (tableros para gráficos con cintas movibles y «kardex», «colourdex», «findex» y «mindex», etc.). Si están proyectados como es debido reducen una compleja serie de datos a formas muy sencillas de expresión que pueden captarse rápida y fácilmente por la mente.

Las características de todo buen plan son las siguientes: a) que se base en un objetivo claramente definido; b) que sea sencillo; c) que establezca normas; d) que sea flexible; e) que esté equilibrado, y f) que antes de crear nuevas autoridades y nuevos recursos utilice al máximo los disponibles. En definitiva, es la aplicación especial del principio de sencillez.

Todas estas ideas están incluidas en una sola palabra de Fayol: «prévoyance».

IV. La organización y la coordinación: principios

En el lenguaje corriente, el vocablo organización se emplea en forma muy lata. Se define a una persona diciendo que es un gran «organizador» cuando se muestra enérgico, vigoroso y violento, y consigue de este modo rápidos resultados. En realidad, esas cualidades aplicadas a una situación humana que sea delicada parecen estar calculadas para llevar al caos las varias relaciones que hasta entonces hubieran regido el funcionamiento de una organización.

El hombre es, en realidad, un gran desorganizador. Cuando se cometen errores, la gente dice con frecuencia «tiene que haber algo en la organización que marche mal». En realidad no tiene que haber nada. La organización puede ser excelente en todos los sentidos, pero una o dos personas que ocupan los puestos clave son unos alocados y el jefe lo ignora o es demasiado débil para deshacerse de ellos.

La organización en sentido estricto puede definirse sencillamente como la «determinación de las actividades que son necesarias para cualquier propósito (o «plan»), y su disposición en grupos de modo que puedan asignarse a los individuos». Estas es, manifiestamente, una labor de oficina de proyectos. Es una labor a la que se puede objetar que la organización nunca se ha hecho de ese modo en la práctica; que no se puede trazar una estructura ideal, una distribución óptima de tareas y responsabilidades, de relaciones y esperar después a que la infinita variedad de la naturaleza humana encaje en todo aquello.

La respuesta a esto es que el organizador debe y puede hacerlo. No hay razón alguna para que no haga un ligero esfuerzo de imaginación y suponga que dispone de una hoja en blanco. No es imposible olvidar, momentáneamente, las circunstancias de personas. Trazado el plan ideal de organización habrá, es cierto, que realizar pequeños ajustes en el proyecto, pero sin menoscabo de de éste si son ajustes concienzudos, desviaciones momentáneas y deliberadas del modelo establecido para atenerse a las idiosincrasias. El organizador encontrará siempre menos tropiezos si comienza con un plan.

Atender a la organización de grupos sociales con ánimo despreocupado e infantil es algo ilógico, cruel, derrochador e ineficiente.

En suma, la causa de una gran parte de las dificultades y confusiones de la sociedad actual, con sus manifiestas consecuencias en el sufrimiento humano, puede hacerse remontar directamente hasta la organización defectuosa en sentido estructural.

En cuanto al aspecto estructural de la organización, Fayol escribió lo siguiente: «Si pudiéramos eliminar el factor humano sería bastante fácil crear una organización..., no podemos crear ninguna organización efectiva con sólo dividir a los hombres en grupos y asignarles funciones. Hemos de saber la manera de adaptar la organización a las exigencias del caso y encontrar los hombres necesarios para colocar a cada uno en el lugar en que pueda prestar mayor servicio.»

El esfuerzo para aplicar los principios de organización, apartando los problemas personales que de ellos surjan, es algo que no sólo vale la pena individualmente, sino que reviste una importancia social grandísima. Es asimismo el más difícil de todos los aspectos de administración.

La primera tarea en este orden es definir los términos. Hay cuatro conceptos que se manejan constantemente al tratar de la organización: los deberes, o sea las actividades que se exigen que el individuo realice como miembro de la organización; la responsabilidad, que es la rendición de cuentas por la realización de los deberes; el poder, que es la capacidad de lograr que se hagan las cosas; la autoridad, que es

el derecho a requerir la actuación de otro. Esta puede ser: a) formal, o sea conferida por la organización; b) técnica, o sea implícita en el saber o habilidad especiales, y c) personal o conferida por la antigüedad o popularidad.

La utilización de una o más personas para un fin dado supone necesariamente división del trabajo. El fin de la organización es asegurar que esa división del trabajo se realice sin tropiezos, que haya unidad de esfuerzos o, en otras palabras, coordinación. Mooney y Reiley escribieron a propósito de la coordinación: «Este vocablo expresa los principios de la organización *in toto*.» Nada menos que eso. Esto quiere decir simplemente que los otros principios son sólo aquellos por medio de los cuales funciona y se hace efectiva la coordinación.

La coordinación es el objetivo interno de todo organismo.

La autoridad es el principio que constituye la raíz del proceso de organización. Con este término, Mooney y Reiley quisieron indicar la autoridad formal. Fayol repitió el mismo principio dos veces en su decimotercer deber: «unidad de mando».

F. W. Taylor observa que es esencial para el concepto de autoridad que ésta y la responsabilidad se correspondan.

La autoridad entra en proceso con lo que Mooney y Reiley denominaron «el proceso escalonado». Del mismo modo dicen que la «suprema autoridad coordinadora de toda organización tiene que descansar en algún punto y forma, es también esencial a la idea y al concepto mismo de organización que tenga que haber un proceso, de carácter formal, por medio del cual esta auto-

ridad coordinadora funcione, desde su cima, a lo largo de toda la estructura del cuerpo organizado. Y ellos mismos añaden que «ésta es la forma de organización que a veces lleva la denominación de jerárquica».

La cadena escalonada establece una diferencia entre los distintos niveles o grados de autoridad. La autoridad delega parte de sus funciones en otras personas, pero, al final, siempre hay un último eslabón de la cadena en el que lo delegado ya no es autoridad, sino responsabilidad por el cumplimiento de determinadas funciones. Mooney y Reiley utilizan el funcionalismo en este sentido especial para expresar diferenciación o distinción entre diferentes clases de deberes en contraste con diferentes niveles de autoridad. En la organización, la agrupación de actividades corre siempre en estos dos sentidos opuestos: uno, en el que las líneas divisorias son verticales, indicando las distintas clases de actividad, y otro, cuyas líneas divisorias son horizontales e indican niveles de autoridad.

El fin y meta de la coordinación formal dentro de cualquier empresa es sencillamente la correlación de funciones de todas las actividades concretas y necesarias para el fin que aquélla se ha propuesto. Así, pues, la autoridad se mueve por el proceso escalonado hasta llegar al efecto funcional de asignar y correlacionar las actividades.

F. W. Taylor añade al principio de diferenciación funcional otro principio subsidiario muy importante: el de la especialización. «El trabajo de toda persona en la organización ha de limitarse en lo posible a la ejecución de una sola función importante.»

Esta consideración nos lleva directamente a la segunda línea del marco lógico. El proceso escalonado tiene sus propios principio, proceso y efecto. El principio es la dirección, el proceso es la delegación y el efecto la definición de funciones o funcional.

Tal como hacen notar Mooney y Reiley, «jefatura representa autoridad y ésta ha de poseer toda la autoridad necesaria para el ejercicio de su autoridad».

En materia de jefatura hay que destacar la importancia de dos principios. El primero de ellos es el de *fair play* (juego limpio) y el segundo es la plena aceptación de su propia responsabilidad. Solamente apreciando y adhiriéndose plenamente a este principio es cuando el jefe puede esperar lealtad y confianza por parte de los que trabajan con él.

La jefatura entra en proceso con la delegación. Sin delegación no hay organización que pueda funcionar de forma efectiva. Sin embargo, la falta de valor para delegar adecuadamente y la ausencia de conocimientos de cómo hacerlo constituyen una de las causas principales del fracaso en materia de organización.

La delegación cobra su ser en la definición de funciones expresada por Fayol en su séptimo deber administrativo: «Definanse claramente los deberes.»

La autoridad avanza por el proceso escalonado hasta la asignación y correlación de funciones, pero aun cuando las funciones específicas pueden llegar a ser casi infinitas en su variedad, no cabe deber, función o tarea individual de especie alguna que no pertenezca a una de estas tres clases generales: legislativas, ejecutivas y judiciales. Y estas tres

clases se relacionan entre sí como principio, proceso y efecto. Se ocupan, respectivamente, de una de estas tres cosas: determinar lo que ha de hacerse, hacer esto y decidir las cuestiones que surgen al paso, según reglas y prácticas predeterminadas. Esas clases de actividades son determinantes y de aplicación o interpretativas.

Donde los autores prácticos son menos precisos es en el último principio.

V. La organización y la coordinación: métodos

El examen de los principios de organización y coordinación nos lleva directamente a los «métodos» para aplicar dichos principios en la práctica.

El primer grupo de métodos que reclama un análisis es el utilizado en la diferenciación funcional o de funciones, o sea la división de las actividades según las distintas clases. A menudo aparecen elementos de las funciones determinantes, de aplicación e interpretativas o legislativas, ejecutivas y judiciales. Asimismo aparecen elementos de más en un mismo puesto, y aun cuando es importante identificarlas de manera que se establezca la correlación, es todavía más importante que se determinen con exactitud y se tracen con claridad los límites de los distintos grupos de actividades asignadas a los individuos. De otro modo, se produce la superposición, duplicación y confusión y se hace impracticable mantener la correspondencia entre autoridad y responsabilidad. De esto se infiere que el proceso de definición consiste en

identificar los límites de cada puesto, de cada grupo de actividades.

Existen tres métodos generales para determinarlos: el unitario, en series y por materias. Este último se llama también método «funcional» de organización.

En el método unitario, los límites de cada grupo de actividades se determinan tomando como referencia personas, cosas o zonas. El método en series se da cuando, por ejemplo, hay un producto o unos productos que pasan por toda una variedad de departamentos, cada uno de los cuales está preparado para llevar a cabo un determinado proceso o grupo de procesos. Por último, tenemos el método denominado «por materias», que consiste en asignar a un puesto la responsabilidad de todos los actos relacionados con una materia.

La tendencia en todas las formas de empresa es hacia un mayor grado de autoridad especializada y, por ende, a una utilización creciente de métodos de organización por materias, en contraste con los métodos unitario y en series. El método de distribuir las responsabilidades por materias acrecienta las dificultades de coordinación. Con los métodos unitario o en series, los límites de los puestos quedan fijados. Con el método por materias, los límites, en cambio, son abstractos, pertenecen al reino de las ideas.

En cuanto se refiere a los métodos que dividen las actividades por niveles, cabe distinguir en casi todas las formas de organización compleja y de manera general siete de dichos niveles que conllevan actividades que difieren en cuanto a calidad y carácter y no grados dentro de una misma clase de actividad.

1) Censora y revisora y/o legisla-

tiva (el Parlamento inglés); 2) autoridad rectora (Consejo de Ministros); 3) enlace entre política y ejecución (administradores delegados); 4) autoridad ejecutiva (Presidente de una sociedad en Estados Unidos); 5) supervisión ejecutiva (la jerarquía de funcionarios en la Administración); 6) operación (responsabilidad por el desempeño de funciones específicas), y 7) de jurisdicción (el Tribunal industrial, en Inglaterra, y la organización de los Tribunales de Justicia).

Hasta ahora se han dedicado muy pocos estudios constructivos a los métodos para determinar los principios que deben servir de base a la concreción de los distintos grados ejecutivos, pero para todo puesto hay dos preguntas cuyas respuestas habrán de darnos la esencia de cualquier análisis del grado en que está ligado con el trabajo real: a) ¿Qué grado de supervisión ejerce el superior? b) ¿Cuál es el grado de responsabilidad del subordinado por los resultados?

Es vital para la eficiencia que la función esté continuamente relacionada con la capacidad. La solución a la dificultad estriba en una distinción entre rango y función, tal como se acostumbra hacer en el ejército.

El entrelazamiento de la división de la autoridad en distintos niveles, con diferenciación de funciones mediante uno o más de los métodos descritos suscita, dentro del principio escalonado, distintas relaciones entre los funcionarios de cualquier organización, que cabe diferenciar en cuatro tipos principales: a) Entre el superior y el subordinado directa e inmediatamente responsable ante él, y viceversa, existen relaciones de línea necesariamente formales; b) relaciones laterales son las

que surgen entre los puestos pertenecientes a partes diferentes de la organización, las cuales no implican autoridad alguna; c) las relaciones funcionales o por materias son las que surgen cuando los deberes están divididos según una base por materias. Tales relaciones no pueden existir más que junto a relaciones de línea, y d) las relaciones de «staff» son las existentes entre individuos, de los cuales uno o ambos actúan como representantes de un superior, manifiestan la autoridad de éste, pero comprometen su propia responsabilidad personal.

VI. El mando

El objeto del mando como tal, la razón del porqué tiene que haber alguien que ejerza el mando, nos la da Fayol: «Ver que los intereses personales no obstaculicen el interés general.» Puesto que asegurar el interés general es lo que constituye la base del mando, la razón de su existencia constituye un aspecto de la Administración y encuentra su principio fundamental en un vocablo que Fayol cita como su octavo principio: «centralización». Este no sólo significa que cuando la programación entra en proceso por medio del mando encuentra su correspondiente principio en la centralización y se realiza con la asignación de personal adecuado a que se refiere el sexto deber administrativo de Fayol: «ver que cada departamento tenga un jefe competente y enérgico». Esta asignación de personal adecuado encuentra su principio fundamental en la selección y colocación expresadas por Fayol en su sexto deber administrativo: «hágase una cuidadosa selec-

ción del personal, colocando a cada empleado en el lugar en que pueda prestar mayor servicio».

Después de que la selección y colocación nos han dado un personal adecuado, éste entra en proceso con las remuneraciones y sanciones. En su noveno deber, Fayol dice: «recompénsese al personal en forma justa y juiciosa por sus servicios» y, en su décimo deber administrativo, añade: «impóngase penas por los errores».

Aparte el sueldo, el factor que verosísimamente ha de ocasionar más trastornos en las relaciones entre el personal está constituido por los ascensos. Al menos para los funcionarios ejecutivos más jóvenes, las oportunidades de ascenso son a menudo una recompensa más estimulante que los sueldos.

La cuestión de las sanciones es, naturalmente, difícil. En los países democráticos el medio ambiente de la organización moderna es claramente adversa al castigo formal. Ya una vez Bernard Shaw comentó que «el freno está en función de la certidumbre y no de la severidad».

Una adecuada selección y colocación, respaldadas por un sistema de remuneraciones y sanciones aceptable para el personal, tiene por resultado la iniciativa. El octavo deber de Fayol era: «alientese el deseo de iniciativa». La mejor administración recibe su recompensa más satisfactoria en la iniciativa de todos los que trabajan en la empresa dirigida libre y enérgicamente hacia sus objetivos. El mayor crimen que puede cometer un administrador es mostrarse demasiado autoritario, molesto ante la crítica y la discusión, susceptible cual si se tratara de una deslealtad toda diferencia de opi-

nión expresada con franqueza respecto a la política a seguir.

Cuando el personal ha sido debidamente seleccionado y colocado surge el «esprit de corps» o «moral», que es algo muy sensible y frágil; es el espíritu de toda gran empresa. Este «esprit de corps» encuentra su base fundamental en el decimoprimero principio de Fayol: «equidad». Significa algo más que justicia, en el sentido legal de la palabra. Significa no sólo una interpretación estricta de la letra de los reglamentos, sino una comprensión aún más sensible del espíritu de los mismos, mezcla de inspirado sentido común y de saber humano que puede quebrantar todas las reglas para conservar esa regla de oro.

La equidad entra en proceso por conducto de la disciplina. La mejor definición de esta última es la dada por el difunto lord Tweedsmuir: «control organizado de sí mismo». Sin disciplina no hay grupo de hombres y mujeres que puedan vivir juntos tolerablemente ni grupo que pueda conseguir un objetivo común. La naturaleza de esta disciplina depende de la naturaleza de la labor.

El decimosexto deber administrativo de Fayol es «evitar el papeleo», que es parte esencial de la disciplina. El «papeleo» está constituido por prácticas que no han emanado de las necesidades de las tareas, sino de la afición por los mismos procedimientos.

VII. El control

El sexto aspecto de la Administración, según Fayol, es el control. En su decimoquinto deber administrativo dice: «Someter todo al control.»

El concepto de control como principio y alguno de sus métodos están más difundidos y, en general, más desarrollados que cualquiera de los restantes aspectos de la Administración. Los administradores de todos los tiempos se han interesado por los medios que les mantienen informados de los resultados conseguidos por sus planes y órdenes. Los fondos públicos siempre han exigido una custodia más vigilante que los fondos particulares. Hasta casi comienzos del siglo actual el principal problema, tanto a los ojos de los administradores como del público, era impedir toda corrupción positiva, todo fraude cometido en alguna de sus numerosas formas.

Se presume desde hace poco tiempo que el fraude buscado de modo expreso es un tanto excepcional en lo que se refiere a los fondos públicos, como resultado de la existencia de una contabilidad rigurosa, una opinión pública sólida y normas personales y profesionales más severas. Este cambio plantea la cuestión de si la actual concentración de formas de control, primordialmente destinadas a impedir el fraude económico, es realmente suficiente.

Si los distintos aspectos de la administración analizados por Fayol se disponen según un orden temporal sucesivo, constituyen los segmentos de todo un círculo. La predicción lleva al planeamiento. La operación siguiente es la organización, que acaba en coordinación, seguidamente tenemos el mando y, por último, el control, que figura junto a la previsión de nuevo.

Fayol separó el concepto de control del de contabilidad. Esta última la incluyó dentro del título «operaciones contables» como una de las

seis funciones esenciales. Definió el control diciendo: «Ver que todo se lleva a cabo de acuerdo con el plan que se ha adoptado, con las órdenes dadas y con los principios que se hayan sentado.»

Gran parte del descontento y frustración que cabe observar en la maquinaria del Gobierno inglés puede hacerse remontar a que el departamento de contabilidad, la Tesorería, es también el organismo central que dicta la política financiera. De esta manera el control de los gastos, que es una función administrativa que todo lo domina, está ejercido por un departamento, que por lo demás se considera como colateral. No se acepta el carácter central de estas funciones de la Tesorería y sus decisiones no se consideran como acuerdos del Gabinete.

Si el general o el administrador quieren ver que «todo se está ejecutando de acuerdo con los planes, órdenes y principios que se hayan sentado» tienen que convencerse de que tales planes, órdenes y principios han sido entendidos, acogidos intelectual y emocionalmente por quienes han de ponerlos en ejecución.

Para el control por medio de la unidad efectiva, lo primero que hay que tener en cuenta es que la unidad es un proceso y no un producto. Por ejemplo, es imposible aislar los motivos humanos y tratarlos en orden sucesivo, uno tras otro. «Las vidas no están tan controladas por determinados «impulsos» o apetencias como por su relación una con otra.» La actividad organizadora es actividad directora, la interacción es control, pero no establece un control. La verdadera autoridad surge espon-

táneamente en el proceso de formar una unidad integral.

La Administración ha de esforzarse por lograr una autoridad acumulativa entretrejida con la experiencia de todos los que asumen una parte funcional de la total actividad. Cuanto mayor sea esa unidad integral, tanto más elevado será el grado en que la dirección se vuelva autodirección, se automatice. De este modo se realiza el ideal de todos los verdaderos administradores. Dicho con frase popular, «la organización marcha sola».

Los nuevos conceptos del control son en particular: 1) Control por los hechos más que por las personas. Es «la ley de situación» la que nos impone su dictado y no el capricho de un individuo; 2) el control central está pasando a implicar la correlación de muchos controles en lugar de un control sobreimpuesto.

Mary Parker Follet sentó cuatro reglas generales que han de orientar al administrador si quiere asegurar la coordinación, que, por definición, es control:

- 1) Coordinación por contacto directo con las personas responsables correspondientes.
- 2) Coordinación en las primeras fases.
- 3) Coordinación como relación recíproca de todos los factores de una situación.
- 4) Coordinación como proceso ininterrumpido.

El primero significa que el jefe no sólo debe delegar, sino que si quiere llegar a una verdadera coordinación tiene también que asegurarse de que cada uno de sus supervisores subordinados también delega.

El segundo principio, coordinación en las primeras fases, dimana de la

naturaleza de los acuerdos: «el acuerdo no es más que un momento de un proceso». Es imposible lograr la adhesión entusiasta de todos los afectados por cualesquiera principios o directrices nuevos, a menos de que aquéllos hayan participado desde el comienzo en los procesos de creación mental que sirvieron para establecerlos.

El tercer principio consiste en aplicar al concepto dinámico de la administración la verdad psicológica que constituye la base del principio del ámbito de control. Hay que tener en cuenta que cada proceso de ajuste crea de por sí una situación nueva. La interrelación de todas las partes de la organización es, naturalmente, un ideal que nunca llega a realizarse con perfección en la práctica, pero es razonable y práctico apuntar hacia él como fin. El gran enemigo de

la interrelación es, desde luego, el departamentalismo.

El cuarto principio se basa en que todo proceso para lograr el ajuste del individuo al trabajo se divide en dos fases: en primer lugar, el individuo se enfrenta con un problema personal, y en la segunda fase, comienza a clasificar sus problemas para encontrar dónde existe un punto de semejanza o diferencia entre las cuestiones que surgen de modo sucesivo. Cada vez que se resuelve un problema de relación se crea otro nuevo de situación. Esto se debe a que los principios son guías para la acción, y si se convierten en reglas (se hacen rígidos) pierden su utilidad. Por tanto, tiene que haber un mecanismo continuo que vaya estableciendo nuevos principios y que aplique a los casos los principios ya existentes.—GREGORIO LASO VALLEJO