

BIBLIOGRAFIA

SINTESIS BIBLIOGRAFICA

INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA TEORIA ADMINISTRATIVA

Síntesis bibliográfica del libro de igual título, del que es autor WILBURG JIMÉNEZ CASTRO (Fondo de Cultura Económica, 1963, 335 págs.).

El estudio sistemático de los principios administrativos científicos es muy importante para cualquier profesional que tenga bajo su responsabilidad la dirección de otros individuos. La Administración ofrece los conocimientos que se requieren para poder investigar, prever, planificar, organizar, coordinar, dirigir y controlar adecuadamente las complejas actividades de cualquier unidad administrativa. Las condiciones imperantes de nuestra época obligan a la convivencia y a la labor de grupo. Sólo en casos verdaderamente excepcionales es posible trabajar aislado.

A este respecto es importante la definición de la Administración dada por Brook Adams: «... la capacidad de coordinar hábilmente muchas energías sociales, con frecuencia en conflicto, en un solo organismo, para que ellas puedan operar como una sola unidad». El mismo autor señala que una de las funciones principales de la Administración debe ser facilitar los cambios sociales y —aun cuando en cierta forma pueda parecer paradójico— asegurar al tiempo la estabilidad social. Es decir, que la Administración como ciencia social está al servicio del hombre, y al ha-

cerlo cumple con otro de sus propósitos más importantes: constituirse en un medio estabilizador y anticonflictivo que permita los cambios sociales indispensables, la adecuación a la dinámica humana de sus componentes y a los avances tecnológicos de nuestra era.

Las nuevas concepciones administrativas ponen el acento en el estudio de sus principios a través de un enfoque humano de las actuaciones, puesto que el hombre es su denominador común. Tanto el sector público como el sector privado aceptan hoy que la prueba última de una buena administración no es ya el viejo «valor» de la eficiencia, sino el nuevo que significa que, paralelamente a la mayor productividad, comercialización, rentabilidad o apoyo político, haya también mayores incentivos y satisfacciones humanas para quienes intervienen en las tareas administrativas.

I. Evolución del pensamiento administrativo

A fin de que el estudio de la ciencia de la Administración tenga integridad, se hace necesario agrupar las distintas corrientes de pensamiento que han existido en las diferentes épocas históricas.

La falta de esta agrupación se ha dejado sentir como base cultural administrativa, ya que estudiar sólo las últimas escuelas de pensamiento y presentarlas como algo aislado y no como elaboración final de una transformación paulatina, podría inducir a creer que su cuerpo doctrinal es la resultante de investigaciones y experiencias recientes, cuando en la realidad se remontan hasta los mismos albores de la humanidad.

El proceso administrativo, del cual son una consecuencia las actuales concepciones administrativas, se inició como un hecho obligado cuando dos individuos tuvieron que coordinar sus esfuerzos para hacer algo que ninguno de ellos podía hacer por sí solo, y evolucionó hasta convertirse en un acto previa y cuidadosamente planificado, racional, que permite alcanzar los objetivos con el menor esfuerzo posible y con las mayores satisfacciones para los individuos.

El estudio histórico de esa evolución administrativa lo centra el autor en Egipto, China, Grecia y Roma y en la influencia que ejercieron en esta actividad algunos procedimientos utilizados en esos países sobre ciertas prácticas actuales, entre ellas la de la separación funcional de los poderes del Estado.

El conocimiento de la organización de la Iglesia Católica es también muy interesante a fin de comprender la importancia que tiene en la Administración el adoctrinamiento para la consecución de un objetivo, aun cuando la estructura pueda no satisfacer todos los principios teóricos administrativos.

Al estudiar la evolución de la Administración en la Edad Moderna, que se inició con las tareas de los cameralistas y prosiguió con la propuesta de Montesquieu sobre la división de funciones en los poderes públicos, se logra un mejor entendimiento de la transformación que experimentó la ciencia de la Administración. Esta se consolida en la Edad Contemporánea con los valiosos estudios de Woodrow Wilson, que influyeron muy marcadamente en el enfoque científico que se dió a esta disciplina.

Las teorías y experiencias de Fayol y de Taylor marcan una nueva etapa en la evolución de esa ciencia. La *Administración científica*, que ambos postularon e impulsaron sus discípulos, viene a ser uno de los medios más efectivos para la tecnificación de las industrias nacientes en el presente siglo; esa tecnificación ha influido grandemente en el desarrollo económico y mejoramiento de muchos países al ser aplicada en el sector público.

A través de las nuevas teorías del comportamiento o relaciones humanas se superaron algunos de los fallos de consideración formalista que postularon el fayolismo y taylorismo, poniéndose en evidencia por experimentación científica la importancia que debe tener el hombre como tal en toda empresa.

II. La investigación como fundamento administrativo

Desde los lejanos días en que John Howard, Federico Le Play, Charles Booth y otros iniciaron sus investigaciones sociales (1726 a 1886) ha habido hechos que confirman reiteradamente la importancia que aquéllas tienen para conocer la realidad, las cuales, una vez comprobadas, constituyen la base de la aplicación y ejecución de tareas. Su importancia queda sintetizada por Mary Parker Follet cuando, al referirse al fundamento de la Administración, dice que «el elemento integrador... es la investigación científica».

El carácter científico de la Administración actual ha sido logrado justamente a base de una investigación sistemática y confiable; y, a

través de ella, ha sido posible integrar su cuerpo doctrinal.

Sobre estos aspectos de la investigación dice lo siguiente Urwick, quien los clasifica de acuerdo con los principios que él llama «fundamentos de la investigación»: «... la investigación misma sólo puede organizarse y llevarse a cabo con éxito a la luz de determinados principios intelectuales fielmente seguidos y estrictamente observados por quienes dirigen las actividades de investigación. Dichos principios podrían ser resumidos sucintamente del modo siguiente: a) Principio de la *causalidad*: Todo fenómeno social resulta de causas específicas que pueden averiguarse. b) Principio de *relación*: los hechos que constituyen el punto de partida de la acción que ha de emprenderse deben expresarse de acuerdo con las condiciones en que la acción tiene lugar. Esto implica: c) Principio de *análisis*. El esquema de la clasificación debe ajustarse a la actividad que se investiga. d) Principio de la *definición*: los hechos deben ser formulados en términos que correspondan a la ciencia en que está basada la actividad que se investiga. e) Principio de la *medición*: los hechos deben establecerse en términos de unidades o normas precisas.

En un ordenamiento lógico, la investigación es la etapa inicial para la previsión, planificación, organización, etc., de actividades, pero es a su vez el punto de relación sobre el último proceso administrativo, el del control, puesto que ambos están íntimamente relacionados.

El principal reto que ofrece todo análisis administrativo es que sus resultados deben ser, además de confiables, suficientemente ágiles y sen-

cillos para que puedan ser utilizados sin que se requieran profundos conocimientos sobre sus técnicas de aplicación.

III. Necesidad de la prognosis y de la determinación de objetivos.

La política y la opinión pública

La «prognosis administrativa» es la anticipación de hechos futuros a través de juicios valorativos sobre hechos pasados.

Para hacer tal prognosis es indispensable contar con investigaciones previas, ya que si se basan en concepciones o conjeturas empíricas, el pronóstico puede tener muy pocas probabilidades de acercarse a la realidad.

Los tres aspectos fundamentales que deben tenerse en cuenta para hacer un buen pronóstico administrativo son: 1) Factores externos del medio ambiente en que se desenvuelve la empresa; 2) Factores internos de carácter eminentemente administrativo de la empresa, y 3) Factores generales de carácter externo. La consideración apriorística de esos tres factores permite atenuar y orientar los posibles aspectos positivos y negativos de las tendencias. Entre los varios métodos que pueden usarse para efectuar un pronóstico, cuando se dispone de suficiente información sobre el pasado, están las proyecciones estadísticas y los estudios económicos realizados científicamente.

Las metas que se desean alcanzar constituyen el objetivo esencial de la empresa, debido a que en ellas está su razón de existir; el propósito de servicio a la comunidad es el derrotero que ha de seguirse para obtener el apoyo público, clientela y ganan-

cias, según sea la naturaleza pública o privada de la empresa.

Los motivos de una empresa varían de acuerdo con su naturaleza, pero son siempre subjetivos, en tanto que los objetivos de toda empresa, por comparación, deben ser generales y de servicio a la comunidad. En otras palabras: los objetivos son los fines, en tanto que los motivos son las causas. Los «incentivos», en cambio, son los alicientes, acicates o estímulos que tiene una empresa o persona para prestar un servicio a la comunidad o a la propia empresa, respectivamente. Está bastante generalizado, desgraciadamente, en la mente de muchos hombres de empresa que el objetivo o la motivación de su negocio es obtener una ganancia, y se llega a afirmar enfáticamente por parte de algunos que es la única razón de su existencia. Aceptar tal postulado sería tan erróneo como creer que el hombre nace para comer, puesto que el cuerpo humano necesita hacerlo para vivir y satisfacer sus verdaderos objetivos de evolución, superación, contribución al bienestar de la comunidad y de sus congéneres. El lucro no es el fin de una empresa privada, sino la prueba de su validez y el medio más efectivo para evaluar si cumple sus objetivos sociales, que serán medidos en términos de utilidades o de pérdidas. Lyndall Urwick dice: «El propósito de la empresa comercial es proporcionar riqueza al pueblo; es decir, producir o hacer llegar a la humanidad entera las cosas que ésta con su poder puede ahora producir, siempre que haya organizado antes el mecanismo que permita que las compre y use.» «La eficiencia del Gobierno —dice Muñoz Amato— debe juzgarse siempre por cómo cumple sus obje-

tivos sociales.» Desde el punto de vista administrativo, los objetivos sociales de toda empresa pública o privada son los mismos, variando sólo sus motivos, incentivos y mediciones.

Existe una estrecha vinculación entre los objetivos y las políticas de una empresa, porque si los primeros son el fin, las segundas son el marco a través del cual los objetivos se canalizan hacia la acción. Por «política» se entiende el conjunto de reglas de conducta y de determinación que guía las actividades de toda empresa al cumplimiento de sus objetivos sociales. Basándose en la política se adoptan las decisiones y se elaboran los planes operativos para convertir las ideas en realidades.

Para John D. Millett la formulación de la política puede definirse como la selección de los métodos de acción a través de la resolución de los aspectos relacionados con los juicios.

Debido a los estudios de Woodrow Wilson y de otros autores, como Goodnow, se consideró por mucho tiempo que debería existir una división tajante entre la política y las actuaciones administrativas, especialmente en el sector público, que tenía sobre todo por propósito poder contar con un cuerpo de funcionarios públicos permanentes dedicados por entero a las tareas administrativas y que no tuvieran nada que ver con la política (entendida ésta como politiquería).

Esa distinción tan tajante entre «política» y «administración» se sabe ahora que es más ficticia que real, debido a que la política es determinativa, en tanto que la Administración es operativa por naturaleza, y ambas necesitan complementarse para poder satisfacer adecuadamente

los objetivos sociales. Se reconoce hoy que, en muchos casos, la separación de funciones determinativas y operativas no es tan fácil de realizar, y se ha propuesto, como un medio para lograr el equilibrio, interrelación y separación relativa entre las funciones políticas y administrativas, que exista un mayor acercamiento entre los que formulan las primeras y ejecutan las segundas.

Ha expresado Karl Mannheim que la actual sociedad está interesada en la interrelación entre política y Administración, más que en sus diferencias, por el hecho de que las determinaciones políticas pueden considerarse como únicas o irracionales, en tanto que las acciones administrativas son técnicas y establecidas a través de procedimientos que obedecen a experiencias y a un orden predeterminado de cosas. Con el complemento de la Administración, la política permite su propia sistematización sustantiva para el logro de los objetivos sociales. Hacia esa concepción tienden las nuevas perspectivas de la política.

La opinión pública es una fuerza basada en la intensidad de los criterios de grupos y es necesario conocer sus características formativas generales y, especialmente, del sector particular al cual sirve la empresa, y que constituye su clientela, para evaluar a través de ella el concepto que le merecen las actividades de la empresa y los medios para servirla mejor. La formación de la opinión pública está influida en el sector público por los líderes de grupo, de interés y presión y por las relaciones públicas a través de la prensa, radio, etc.

IV. La planificación como proceso administrativo

Cada día se va haciendo más claro en los países de mayor civilización y progreso que existe una diferencia básica entre las decisiones políticas y las formulaciones y ejecuciones administrativas. Se reconoce ya que las decisiones políticas son un aspecto administrativo diferente, y que, por lo tanto, no pueden ser el fin de la planificación. De acuerdo con las modernas concepciones administrativas, la planificación es un proceso técnico mediante el cual se seleccionan los mejores medios para satisfacer los objetivos sociales a través del cumplimiento material de las políticas previamente establecidas. La planificación no es un fin, sino un medio; un medio para la mejor utilización de lo que tenemos, un medio... para el enriquecimiento de la vida humana, como dice Charles E. Merriam. Para Carl Landeur la planificación quiere decir coordinación por medio de un esfuerzo consciente, en lugar de la coordinación automática que tiene lugar en el mercado, y este esfuerzo consciente debe hacerlo un órgano de la sociedad.

Se ha superado ya la restricción semántica o psicológica que despertó el término planificación hace algunos años, cuando se consideró como un medio de intervención estatal.

La planificación puede clasificarse, con fines analíticos y según sus propósitos, en tres tipos fundamentales no excluyentes, que son: a) Planificación operativa o administrativa; b) Planificación económica y social, y c) Planificación física o territorial. Además, según el período que abarque, puede ser a corto, medio o largo plazo.

El objetivo es el primer principio que debe cumplirse, y actúa como el «blanco» hacia el cual debe tender la planificación. También es necesario que los planes sean sencillos, standardizados y uniformes en sus detalles para permitir establecer normas de actuación y control elásticos, así como ajustarlos a las necesidades y equilibrarlos para que puedan utilizar racionalmente los recursos existentes.

Entre los varios requisitos complementarios que deben tenerse en cuenta en la planificación figuran: la investigación de los hechos, el apoyo a la opinión pública, objetivos válidos y socialmente aceptados por la comunidad (la objetividad), la colaboración del personal y el carácter profesional que debe tener éste para poder llevar a cabo acertadamente las actividades planificadoras.

Los programas constituyen parte de un plan y pueden estar referidos a tiempos de realización, prioridades de actuación y de recursos. Fué Frederick W. Taylor quien descubrió, a través de sus estudios de tiempo y movimiento, que la planificación es diferente de un programa y de la complementaria acción, a pesar de que están tan íntimamente relacionadas las tres que para muchos no son fases separadas, sino una sola y continua.

Las modernas teorías presupuestarias favorecen la estrecha vinculación de los planes con los presupuestos y la elaboración de un documento que recibe el nombre de presupuesto programa, el cual contiene, además de los cálculos de ingresos probables y de ingresos autorizados, las metas a alcanzar, con todos los detalles necesarios para hacer de ese documento un magnífico medio informativo.

El presupuesto debe contemplar diferentes elementos normativos, tales como los principios de universalidad, exclusividad, unidad formal, caja única, unidad orgánica, especificación, transferencias, anualidad, autorización previa, exactitud, equilibrio, claridad y publicidad.

V. La organización desde el punto de vista formal

A través de la organización formal se establece un marco de actuación de derechos y deberes que permite constituir una adecuada estructura administrativa previa y conscientemente planificada y buenos procedimientos para lograr el esfuerzo cooperativo. Para Gulick la teoría formal de la organización consiste en «... el establecimiento de una estructura formal de autoridad mediante la cual se definen, disponen y coordinan las fases del trabajo para determinado objetivo». La organización es considerada así como un aspecto técnico, es decir, como la determinación y ordenación de las actividades necesarias para poner en ejecución un plan y lograr el objetivo social de la empresa, agrupadas aquellas de tal forma que puedan ser asignadas a individuos. La diferencia básica entre el plan y la organización es que esta última está siempre concebida en términos humanos, en tanto que el primero puede no estarlo. Por otro lado, la planificación en buena teoría y práctica administrativa debe anteceder a todo proceso administrativo y ser su misma base.

Además, para lograr el sistema de interacción se necesitan otros medios, como son los procedimientos o nervios del sistema operativo.

La delegación y la división del trabajo son procesos muy importantes en la organización formal de una empresa, debido a que sin ellas no es posible concebirla. El elemento básico de la delegación es la confianza en otras personas. La división del trabajo facilita el sistema para que aquélla pueda efectuarse de manera conveniente asignando los deberes y la autoridad necesaria para poder exigir las responsabilidades correspondientes. La delegación de autoridad, deberes y responsabilidad constituye, junto con la división del trabajo, la base del proceso organizativo.

Los estudios hechos por la Universidad de Michigan indican que el temor a delegar de algunos directivos, y, como consecuencia, su afán de centralizar las tareas, supervisión y autoridad, es una enfermedad psicológica que puede tener consecuencias nefastas para la empresa, puesto que es disociadora y conflictiva. Las faltas de delegación proceden muchas veces de una organización estructural y procesalmente defectuosa.

En condiciones normales es necesario delegar toda la autoridad que pueda ser ejercida acertada y seguramente por los subordinados, dentro de un sistema que permita conocer rápida y fehacientemente cómo se realizan las tareas y cómo se ejerce la autoridad delegada.

Hay varias clases de autoridad: la formal, que es objetiva, porque es inherente al cargo que se desempeña, indistintamente de quien lo ocupe; la técnica, que se adquiere por conocimientos o habilidades particulares, y la personal, que se logra por confianza o autoridad, y la cual puede convertirse en liderazgo motivador.

La división del trabajo depende del tamaño de la organización, ade-

más de los objetivos y sistema de la empresa, su control y coordinación. La división es el resultado de la planificación formal de la organización, pero como todo aspecto de interrelación humana inciden en ella también otros factores o hechos informales. El propósito fundamental de dicha división es facilitar las tareas al separarlas según su naturaleza. Hay dos tipos de problemas diferentes de especialización: uno, el de los individuos, y otro, el de las unidades de organización, que tienen distintos enfoques y que, por lo tanto, exigen un tratamiento diferente. Existen ciertas limitaciones para la división del trabajo; entre ellas, que el individuo pierda interés por su tarea al no conocer la integración e importancia de la misma, extremadamente especializada y rutinaria dentro del conjunto, y no obtener ninguna ventaja cuando el trabajo se subdivide a tal extremo que la tarea resultante es menor que la que puede realizar un hombre trabajando continuamente. La especialización es producto de la división del trabajo y el precio que tenemos que pagar por el progreso; es la única manera de llegar a un alto grado de perfección.

El especialista administrativo, por sus propias características y funciones, recibe el nombre de «generalista», puesto que para poder satisfacer cabalmente sus deberes de coordinación de las diversas partes especializadas requiere un concepto más amplio y general de la integración de todas ellas. Dentro de las consideraciones que debe tener un buen generalista, se indican las siguientes: 1) Pensamiento científico, pero flexible, acerca de la necesidad de la coordinación de las labores; 2) Conocimiento de los asuntos adminis-

trativos de la empresa, especialmente de los relacionados con su dirección y organización; 3) Facilidad para la resolución de problemas y para adoptar decisiones; 4) Capacidad para expresarse, y 5) Habilidad para llevar a cabo buenas relaciones humanas y, especialmente, de carácter interpersonal o informales.

Como consecuencia de la misma delegación de autoridad y deberes se establece la cadena escalar, que consiste en la distribución de jerarquías y tareas en coordinadas y ordenadas, respectivamente, dentro de la organización, de suerte que las divisiones verticales separan los deberes, en tanto que las horizontales delimitan grados de autoridad y de responsabilidad.

La pasarela, así llamada por Fayol, es un medio de facilitar los trámites rutinarios entre dos niveles iguales al ofrecer un sistema que permite llevar a la superioridad sólo aquellos asuntos de verdadera importancia mediante la aplicación del principio de la excepción.

A través del principio de la centralización la autoridad se concentra en un solo punto de la cadena escalar para coordinar las tareas, y a través del proceso inverso de la descentralización se delega la autoridad en los diversos niveles de la cadena escalar; si el grado de delegación es mayor puede acontecer una descentralización funcional u organizativa, que en el caso del sector público origina los entes autónomos. Si la descentralización es geográfica recibe el nombre de desconcentración.

El funcionalismo es la diferencia básica de actividad y surge como resultante de la división del trabajo y la descentralización. El funcionalismo determinativo es el que da nor-

mas políticas para actuar; el aplicativo es el que facilita los medios de ejecución de esas determinaciones, y el interpretativo dirime los conflictos que pueden surgir entre las dos actividades anteriores. En el sector público esos funcionalismos corresponden por su orden al poder legislativo, ejecutivo y judicial.

La cadena escalar en una organización de gran tamaño está constituida por siete diferentes niveles de autoridad y responsabilidad, cada uno de los cuales tiene funciones concretas que cumplir. El nivel de dirección intermedia, que es el quinto, tiene a su vez seis estratos diferentes de supervisión.

El mando es la autoridad compulsiva para requerir acción de otros, pero en las nuevas concepciones administrativas ha sido reemplazado por el criterio directriz y, aún mejor, en algunos casos, por el liderazgo, que es motivador en esencia.

El concepto de unidad de mando significa que nadie ha de ser responsable ante más de un superior jerárquico, y es un principio muy importante que debe respetarse para que haya coordinación en las tareas.

Existen cuatro principales sistemas formales de organización, que son: el unitario, en serie, de producción paralela, que es una combinación de los dos anteriores, y el de mando especializado. Hay además métodos secundarios de organización, tales como el vertical, el de personas o cosas y el geográfico, que son variantes del unitario, y el horizontal, que lo es del método de mando especializado. Esos métodos principales y subsidiarios son aplicables de acuerdo con la naturaleza de las tareas y demás condiciones particulares de cada estructura administrativa.

A consecuencia del método de organización utilizado surgen diferentes relaciones formales entre los miembros de la empresa; las principales de ellas son las lineales, las colaterales, de mando especializado, representación personal y estado mayor.

Estas últimas relaciones originan la organización de los servicios o funciones de estado mayor o de asesoría, que tienen como propósito ayudar a los directivos en sus tareas, por el conocimiento y autoridad técnica de que están investidos. Las funciones principales de los estados mayores son la asesora, informativa, supervisión por encargo y la difusión de conocimientos a través de los canales de autoridad.

Por vía complementaria pueden establecerse también órganos auxiliares centrales, bajo los cuales se colocan tareas homogéneas particulares que sirven a toda la empresa y que, al contrario de lo que sucede con los estados mayores, tienen relaciones lineales.

Todos los principios y enfoques de organización formal antes mencionados deben complementarse y condicionarse necesariamente a los aspectos humanos de la empresa.

VI. La organización desde el punto de vista humano

Las concepciones y doctrinas humanas de la organización surgieron como reacción al exceso de formalismo y rigidez de las llamadas teorías «clásicas». Estas doctrinas centran sus postulados en la importancia del ser humano y lo destacan como el principal elemento dentro de toda empresa, analizando los diferentes

factores que componen la personalidad del individuo, a fin de conocer sus potenciales y canalizar adecuadamente hacia aspectos positivos sus limitaciones.

Conocidas las razones conflictivas entre el individuo, la organización informal y la formal, es posible imitarlas, para lo cual las técnicas de relaciones humanas ofrecen el mejor medio de armonización, convirtiéndose así en el llamado «proceso de fusión».

Como una feliz resultante de ese proceso de fusión que constituyen las relaciones humanas satisfactorias se logra establecer dentro de la organización un «espíritu de cuerpo», definido como la energía colectiva que emerge de un grupo de individuos. Origina las motivaciones colectivas del grupo y las amalgama con los objetivos sociales de la organización formal. Para lograr ese espíritu de cuerpo debe haber un ambiente moral de equidad y estabilidad. Permiten lograr la disciplina en el personal, no por imposición o aptitudes policiales, sino por subordinación del interés particular al interés colectivo.

Con buena disciplina es posible alcanzar moral y equidad en el comportamiento de todos los integrantes, así como lealtad de unos para con otros y para con los objetivos sociales de la misma. Se aumenta así la participación del personal en la consecución de estos fines y se establece un estado psicológico favorable a la integración con los grupos informales y formales, iniciativa que da dinamismo a las realizaciones y estabilidad que permite mantener un equilibrio externo e interno para resistir los cambios que la misma naturaleza dinámica del ser humano le

imprime a todas las actividades de la empresa.

Esos aspectos deben constituir un todo integrado. La separación de esos principios se hace para poderlos analizar con mayor detalle.

VII. La coordinación como objetivo interno de la empresa

Una vez establecida la estructura administrativa, lo que supone separar sus partes componentes mediante la delegación y división del trabajo, es indispensable contar con un proceso integrador que armonice recursos y esfuerzos.

A través de la coordinación se satisface plenamente el mismo concepto filosófico de la Administración: esfuerzo cooperativo para alcanzar un objetivo social que ninguno puede lograr por sí solo. Urwick, Mooney y Gulick han subrayado la coordinación como proceso integrador y armonizador de esfuerzos al denominarlo el «objetivo puro» y el «objetivo interno», coincidiendo estos dos últimos en el mismo término y significado. Como ha dicho Luther Gulick, el problema de la coordinación es el problema de establecer entre la unidad ejecutiva—en el centro—y las unidades encargadas de las distintas tareas (divisiones de trabajo) en la periferia un sistema apropiado y eficiente de comunicación y control.

Para lograr los propósitos de la coordinación son precisos dos sistemas distintos, pero complementarios, que son: una buena estructura administrativa y el adocctrinamiento, que consiste en la aceptación de los objetivos sociales de la empresa por parte de sus integrantes. De este modo la coordinación se convierte en

el objetivo interno, ya que por medio de la misma se satisface el principio inspirador de la Administración del logro de un propósito a través del esfuerzo cooperativo. Dicho adoctrinamiento se facilita grandemente cuando existe una buena concepción humana de la organización.

Para que haya una buena coordinación se necesita además la presencia de una autoridad coordinadora, la cual puede ejercerse verticalmente, por autoridad formal, u horizontalmente, por autoridad técnica, sin que el ejercicio de una u otra sean excluyentes, sino complementario.

Mary Parker Follett postuló cuatro principios fundamentales para alcanzar un esfuerzo sincronizado, contribuyendo de modo notable en este importante campo. Esos cuatro principios son los siguientes: 1) El principio del contacto directo, que establece que la coordinación debe lograrse a través de relaciones colaterales u horizontales, a cuyo efecto debe haber un ambiente adecuado para el intercambio de ideas e iniciativas y para la adopción de decisiones conjuntas en el respectivo nivel, sin que sea necesario que las conozca y sancione previamente la autoridad; 2) El principio de la coordinación en las tareas de política y planificación, que establece la conveniencia de lograr una armonización formal de criterios y esfuerzos desde las etapas primarias; 3) El principio de reciprocidad de todos los factores subraya que, al igual que los restantes aspectos administrativos, la coordinación es la resultante de interrelacionar esfuerzos, y 4) El principio de la coordinación como proceso ininterrumpido reconoce el dinamismo de cualquier organización y, por lo tanto, la necesidad de que

se efectúen ajustes periódicos para mantener esa armonía de esfuerzos.

Uno de los medios más efectivos para lograr una coordinación satisfactoria es a través del «dominio de la idea» o adoctrinamiento. Para ello, es indispensable que existan medios adecuados de comunicación entre todos los individuos. Las comunicaciones podrían definirse como un proceso de intercambio verbal, escrito, visual, para transmitir y conocer criterios, informaciones, pensamientos, aspiraciones, etc., que pueden influir en el comportamiento de los individuos o de los grupos formales e informales. Conviene tener en cuenta con Simón que una comunicación no se ha transmitido cuando llega a la mesa de despacho de la persona a la que va destinada, sino cuando llega a la mente de esa persona. Ello destaca la importancia que tiene la recepción dentro de un sistema de comunicaciones.

Existen varias clases de comunicaciones, tales como la administrativa o social, que es aquella que se presenta dentro de una organización; las formales e informales, que corresponden a la misma clasificación de grupos. Existen además comunicaciones descendentes, que transmiten a través de las líneas formales órdenes, directrices, orientaciones, procedimientos, etc.; ascendentes, que dan a conocer a la superioridad los informes sobre las tareas realizadas, sugerencias, quejas, etc., por medio de informes escritos o verbales, reuniones, etc.; colaterales o de intercambio horizontal, que, al igual que las relaciones formales correspondientes, son aquellas comunicaciones existentes entre autoridades o cargos del mismo nivel. Esta última clase de comunicaciones es muy im-

portante, por cuanto que puede facilitar la coordinación personal a través del principio del contacto directo.

Las relaciones públicas, concebidas también como un medio recíproco de información, constituyen un magnífico complemento y son más amplias que las comunicaciones.

Las relaciones públicas, concebidas también como un medio recíproco de información, constituyen un magnífico complemento y son más amplias que las comunicaciones.

Otros medios de coordinación son las publicaciones internas. Entre las más importantes pueden mencionarse los manuales administrativos y los boletines. Los primeros son formales en esencia al ofrecer listas de los deberes a cumplir y detalles de cómo hacerlo, y los boletines del personal y para el personal, son instrumentos especiales para el logro de buenas relaciones públicas internas.

Los comités bien utilizados y organizados pueden servir también en buena forma los fines coordinadores cuando se orientan como medio de análisis conjunto de problemas, pero su uso es limitado como órganos ejecutivos unipersonales por la tendencia que tienen a eludir las responsabilidades.

VIII. La dirección como conductora, motivadora y coordinadora de tareas

La labor de conciliar intereses particulares y obtener los objetivos sociales, a través de los esfuerzos de la autoridad y de los integrantes de la organización se conoce como «dirección». La dirección no es así un fin, sino un medio para llegar a la coordinación de esfuerzos individua-

les. Corresponde a la dirección crear el ambiente humano indispensable que haga posible el establecimiento de un todo verdadero mayor que la suma de las partes. Referido lo anterior al campo de las relaciones humanas, quiere significar que la dirección es una técnica para conducir las actividades de los individuos dentro de un marco formal a base de principios científicos y morales y de una amplia comprensión de los factores de la personalidad humana con todos sus potenciales y limitaciones. La dirección así concebida es una técnica para conducir las actividades de los miembros de las empresas sobre la base de los principios formalistas humanos.

Se han desechado ya las viejas concepciones de la dirección compulsiva que significan el mando y las órdenes jerárquicas, y, en su lugar, se ha desarrollado una nueva teoría aplicativa de liderazgo, que destaca la importancia de los actuales enfoques de las relaciones humanas, como medio de alcanzar los objetivos de la empresa a base de convencimiento y participación de todos.

El liderazgo formal se puede adquirir por capacitación, deseo de mejorar las dotes de conocimiento de otros individuos y aumentar la sensibilidad sobre los problemas ajenos, ya que el director adquiere la responsabilidad de confidente, asesor y dirimente de los conflictos laborales y personales. Para lograrlo debe reunir en su propia personalidad condiciones de equilibrio emocional, fortaleza, lealtad, inteligencia, integridad, poder de persuasión, etc.

La dirección es una función necesaria en todos los niveles que tengan autoridad formal, y por eso,

debe concebirse como una labor de equipo distribuida a través de la cadena escalar. En los niveles superiores se adoptan las decisiones estratégicas muy cercanas a la determinación de la política, en tanto que en los niveles intermedios y bajos de dirección se decide sobre aspectos operativos.

Las funciones más importantes de la dirección son las de planificación (incluyendo dentro de ésta la programación y las decisiones relativas al presupuesto), la organización formal y humana, la administración de personal, la adopción de decisiones, que es una responsabilidad directriz; la coordinación (que para algunos autores es indelegable) y la información, que utiliza las técnicas de relaciones públicas para cumplir su cometido.

Para que todo director pueda cumplir sus funciones más importantes debe limitar su radio de acción, principios que recibe el nombre de «ámbito de control» y que es sustentado y favorecido por varias teorías formalistas, entre las cuales las más destacadas son los de Hamilton y Graicunas.

Estas teorías se diferencian básicamente entre sí en que la primera establece límites fijos máximos para el número de subordinados, indicando tres en los niveles superiores y seis en los intermedios y bajos; en tanto que la de Graicunas hace hincapié en los tipos de relaciones que existen y determina algebraicamente su número, pero sin recomendar uno fijo, como el dado por Hamilton.

Es interesante mencionar también la «Ley de Parkinson» sobre la multiplicación de subordinados, que se cumple, según su autor, al objeto de dar mayor importancia a los cargos

que se desempeñan. Esa Ley sienta, además, la hipótesis de que el volumen de trabajo es elástico y que, por tanto, aumenta la discreción. En opinión de Parkinson, no hay relación entre el número de personas y el volumen de trabajo, por ser variables e independientes.

IX. Elementos para un buen sistema de administración de personal

Para que toda empresa logre en su ciencia, en sus actividades, es indispensable que cuente con buenos procedimientos y normas para la administración de su personal, y dentro de ellos están: la igualdad de oportunidades en la selección, remuneración, ascensos y pensiones; la institución de un sistema de méritos que garantice esa igualdad de oportunidades y el establecimiento de normas para la carrera administrativa, que, además de respetar la inamovilidad del personal (exceptuando la causa justa de despido) fomenta su capacitación para el ascenso de los más capaces.

La organización de una unidad administrativa qué se encargue de todos esos asuntos, cuando el volumen de tareas así lo aconseje; puede conceptuarse aquella organización como un órgano asesor o de servicio central, siendo preferible el primer criterio.

La selección del personal es una de las primeras fases dentro de un sistema de méritos y algunas veces está precedida de la clasificación de cargos y del establecimiento del plan de remuneraciones, especialmente cuando se trata de una organización ya en marcha; lo que se trata de lograr a través de ese proceso de se-

lección es escoger a los más capaces, para lo cual se utilizan la entrevista, la solicitud de datos personales, los exámenes de capacidad o aptitud, de destreza o aprovechamiento, emocionales y de personalidad, de pericia o de salud o físicos. Por su forma, las pruebas pueden ser escritas, orales y prácticas.

La asignación al cargo y la de deberes son el paso siguiente y muy importante también, especialmente en el período de prueba, para aprovechar en la mejor forma los potenciales de los individuos y para evaluar prácticamente las capacidades y adaptación al trabajo, así como con los compañeros.

La clasificación de cargos analiza las tareas de cada puesto y las agrupa en clases similares, según sus deberes y responsabilidades. La clasificación es en su naturaleza y propósito objetiva, y sirve fundamentalmente en los procesos de selección, determinación de sueldos y para los ascensos y traslados.

Los métodos de valoración del desempeño de los puestos son, por el contrario, subjetivos, pues miden periódicamente la forma en que cada miembro de la empresa ha trabajado durante un período determinado.

Hay varios procedimientos para evaluar las tareas realizadas, y, entre ellos, los denominados de «comparación de factores» y de «méritos», son los más completos y científicos.

Los sistemas de remuneración deben ser también objetivos, al igual que la clasificación de cargos en la que se basan, pues a pesar de que no constituyen el único elemento para la estabilidad y buenas relaciones humanas, son de gran importancia para lograrlas.

Es importante el respeto al prin-

cipio de «igual paga por igual trabajo», pero también deben considerarse otros aspectos implícitos en un buen sistema de remuneraciones, tal como la fijación de sueldos, con base en los mínimos y en los standards vitales y para cada uno de los diferentes niveles de la cadena escalar.

Al mismo tiempo que los incentivos económicos, hay otros tipos de recompensa que deben establecerse para el buen desempeño y los años de servicio. Uno de ellos es la concesión de vacaciones proporcionales al tiempo trabajado, los ascensos por méritos, etc.

El inglés Oliver Sheldon expresa que la dirección de una empresa «... no puede aceptar la responsabilidad del individuo como trabajador y lavarse las manos ante él como unidad social.» Igual criterio han sustentado diversos autores, y, entre ellos, Mosher, Kingsley y Sthal, quienes expresan que: «en ningún aspecto de la administración de personal son mayores las responsabilidades de errores y fricciones que en lo referente a la remuneración». Las fijaciones de los mínimos vitales de remuneración deben determinarse no sólo por condiciones eminentemente socio-económicas, sino también morales o éticas, puesto que están basadas, según sostienen estos tres últimos autores, en: «... la premisa de que todo ciudadano de una comunidad civilizada debe tener garantizados los medios de percibir lo suficiente para poder vivir de acuerdo con las normas que rigen en esa comunidad...; la industria privada que no pueda garantizarlos es antieconómica y socialmente destructiva; el Estado que no lo consiga impondrá a sus propios empleados una especie de esclavitud».

También es necesario regular la ampliación de sanciones para castigar a quienes no trabajan con responsabilidad o a los que infringen las disposiciones reglamentarias o normativas establecidas.

La capacitación del personal es otro de los procesos que puede influir en mayor grado en el mejoramiento de las tareas de la empresa. La capacitación puede ser previa, inicial o posterior, estando la primera generalmente fuera de la órbita de la empresa. El adiestramiento inicial y posterior tiene como fines complementar la capacitación del personal, con objeto de prepararlo especialmente para un trabajo determinado o para darle oportunidad de ascender dentro de la organización.

A través de esa capacitación se logra estabilidad en el personal y se evitan los desplazamientos y retiros que tantos perjuicios ocasionan a la empresa y a tantos individuos.

X. El control como una actividad continua y presente en todas las otras fases administrativas

El control es una actividad continua y presente en todas las fases administrativas; su vieja concepción negativa de vigilancia y temor ha sido superada por otra de facilitación de información, fijación de metas, comprobación de planes formulados y decisiones adoptadas a fin de que cada cual conozca sus responsabilidades, pueda evaluar por sí mismo sus realizaciones y adoptar la indispensable acción correctiva.

El control se fundamenta en objetivos, en la eficiencia para detectar la separación entre lo planifica-

do y lo realizado en la responsabilidad directriz para establecer y mantener buenos procedimientos de trabajo, en su proyección sobre las actuaciones futuras, en la implantación de medios directos de información y análisis.

El control tiene además sus propios principios, entre los cuales están el establecimiento de normas, la determinación y conocimiento de los aspectos estratégicos de la empresa, el principio de la excepción que alluvia a los directores de tener que conocer las actividades rutinarias que por delegación se dejan a los subordinados, la flexibilidad para adaptarse a los cambios, las revisiones periódicas para introducir los ajustes necesarios, la utilidad que se mide por la calidad y oportunidad de los hechos informados, la acción correctiva y el orden material y social.

Entre las técnicas más importantes del control figura la de fijar previamente metas para realizar las tareas, así como los procedimientos y niveles de ejecución.

Las técnicas de control se agrupan así: informes, análisis de lo realizado y acción correctiva. Hay normas específicas para que esas tres técnicas puedan tener la mejor aplicación.

El control y la coordinación están íntimamente relacionados, hasta tal punto que Mary Parker Follett usa indistintamente para ambos aspectos sus cuatro principios coordinadores.

A través de unidades centrales normativas que operan horizontalmente en toda empresa pueden establecerse y supervisarse técnicamente los niveles del control. Existe control previo, que se ejerce con anterioridad

a la acción a fin de prevenir, y control posterior, que se basa en un buen sistema de normas, en la comprensión de las mismas por el personal y en su propia responsabilidad para respetarlas.

Hay diferencias marcadas entre el control y la contabilidad, puesto que el primero significa el cumplimiento de normas administrativas y el control contable, llamado también interno, para diferenciarlo de las téc-

nicas de inspección externa, la supervisión financiera de las transacciones de la empresa.

Victor H. Stempf dice: «El sistema interno de comprobación y control puede explicarse como la distribución apropiada de funciones del personal, de tal manera que el trabajo de cada empleado pueda coordinarse y comprobarse independientemente del trabajo de otros empleados».—G. LASO VALLEJO.