

BIBLIOGRAFIA

SINTESIS BIBLIOGRAFICA

LA PROGRAMACION ADMINISTRATIVA

Resumen del libro *La programmazione organizzativa*, de Salvatore Cimmino (Scuola di Perfezionamento in Scienze Amministrative di Bologna. Editor Dott. A. Giuffrè, Milán, 1964, 260 pp.).

INTRODUCCION

El problema de administrar asume en la época contemporánea, tanto en los asuntos públicos como en los privados, dimensiones tan vastas y relevantes que impone la exigencia del estudio—en la medida en que sea posible científico—del contenido que a dicho problema se adscribe comúnmente. Es ésta una exigencia teórica y práctica que se resume principalmente—aunque no exclusivamente—en la necesidad de la for-

mación de cuadros técnicamente capaces de asumir las competencias cada día más pesadas y complejas de la gestión, en los varios niveles de responsabilidad que se dan normalmente en todo sistema organizado.

A nuestro parecer ninguna formación técnica y profesional puede prescindir de la ciencia o de una base científica: esto implica el estudio científico de un determinado arte.

El significado de «administración» es todavía equívoco, pero la redefinición del término, la búsqueda de su

contenido sustancial, el alcance de algunas distinciones lógicas (como, por ejemplo, entre política y administración) y las relativas consecuencias, no pueden ser el fruto exclusivo de una «tecnificación» de los instrumentos y de los procedimientos. Todo ello requiere, a nuestro parecer, una conceptualización (y de ahí una teoría) de la actividad administrativa, cosa que es posible en la medida en que se acepta una ciencia administrativa dispuesta, entre otras cosas, a servirse de las aportaciones inestimables de todas las otras ciencias sociales y humanas en general.

Nos parece que la ciencia administrativa consiste, en primer lugar, en la «verificación» de las afirmaciones fayolísticas y en una mejor delimitación e interpretación del área de las funciones administrativas.

La aportación de la organización científica del trabajo (Taylor) puede asumir valor en la medida en que sea «inserta» en un esquema conceptual del tipo correspondiente al objeto de esta disciplina.

A la dirección fayolística se remonta nuestra convicción acerca de la oportunidad de una perspectiva «unitaria» en la disciplina y nuestra declarada preferencia por el término «ciencia administrativa», capaz de fijar y estudiar algunos rasgos característicos y universales del fenómeno administrativo, superando—pero no excluyendo—nuestra distinción entre una ciencia de la administración pública y una ciencia de la organización empresarial.

A la sistematización conceptual, en vista de una ciencia administrativa unitariamente concebida, han contribuido dos direcciones, cada una de las cuales resume escuelas de pensa-

miento que no son siempre susceptibles de agrupar.

La primera dirección puede ser vagamente referida al *scientific management* (término impropio al movimiento taylorístico, porque de científico tenía poco y de *management* o dirección tenía esencialmente la pre-ocupación de la especialización de funciones) y que preferimos utilizar con el título de «estudios sobre la dirección». Su perspectiva es claramente interna a la organización, considerando las relaciones de ésta con el exterior y con el ambiente socio-cultural. Objetivo de este estudio es la eficiencia estructural y funcional de la maquinaria, en cuanto producto de la función de organizar y programar y la racionalización de los procedimientos en cuanto producto y exigencia del control y de la dirección de la actividad operativa. A los instrumentos empíricos de Taylor y sus seguidores se añaden ahora toda una serie de «modelos» de gestión y de esquemas de análisis cuantitativo que llegan hasta la investigación operativa, último grito de esta corriente de estudios directivos. Desde esta perspectiva nacen los estudios sobre la programación en general, la coordinación, el control, el sistema descentralizado, racionalización y eficiencia, productividad, moral y motivación, etc.

La segunda dirección está representada por los estudios de sociología de la organización y de la ciencia política, justificados por la exigencia de que superan la limitada problemática organizativa como tal y se sitúan en el interior del sistema sólo para estudiar los mecanismos. Más exactamente, la finalidad de la sociología de la organización no es la de dar con las exigencias

de la gestión, como en cualquiera de los casos anteriores, sino más bien el de acertar el significado que, para la estructura y dinámica social, asumen ciertas características de la organización en general, y viceversa. Este estudio comprende bastantes análisis socio-económicos, socio-políticos, burocráticos, etc. De esta dirección surgen estudios sobre el poder, clases sociales, conflictos sociales, formación de élites, etc.

Lo incompleto de esta exposición es evidente; pero he recordado estas dos orientaciones del pensamiento sobre las ciencias sociales contemporáneas para subrayar el hecho de la contribución interdisciplinaria al estudio de los problemas administrativos, y la imprecisa, aunque evidente «caracterización» de la ciencia administrativa, como ciencia al menos de segundo grado, que agrupe tales contribuciones en una síntesis orientada hacia una finalidad distinta de aquella de la psicología social, sociología, ciencia política y de la misma técnica organizativa, etc.

En el pensamiento de Fayol, además de individualizarse esta exigencia de una ciencia administrativa que examine el fenómeno en su universalidad y totalidad, se advierte la exigencia de formación de los cuadros «administrativos», especialmente en el nivel intermedio y en el vértice de una organización de trabajo, ya que sin tal formación se convierte en precaria e «instintiva» (con todos los peligros consiguientes) la función de interpretar los fines institucionales y «la elección de los fines intermedios», constituyente de la política administrativa de un órgano.

CAPITULO I

La política administrativa

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Dos importantes premisas del tema que intentamos desarrollar en el presente ensayo proceden de la constitución republicana vigente: la primera está contenida en el artículo 95, en el que se afirma el principio de la unidad de *dirección política y administrativa*, mediante la promoción y coordinación de la actividad de gobierno. La otra se encuentra en el artículo 97, en el que, entre otras cosas, se afirma el principio de la «buena marcha» de las oficinas públicas, para cuya ordenación se determinan la esfera de competencias, las atribuciones y la responsabilidad de los funcionarios.

La realización de estos presupuestos constitucionales sólo pueden encontrar expresión en los preceptos legales; mas para que esto se realice, para que pueda determinarse la organización de una oficina pública, es necesaria una actividad de «reconocimiento», «análisis» y «programación» de los instrumentos y recursos disponibles en general o utilizables en cualquier momento para asegurar la eficaz y eficiente marcha de las referidas oficinas.

En este punto es donde la ciencia administrativa puede desarrollar, a nuestro parecer, una función útil al servicio de cuantos tienen la responsabilidad de la gestión de los asuntos públicos. El presente ensayo está dedicado a la programación organizativa, en cuanto esta actividad se presenta como síntesis de los momentos pre-jurídicos de la acción adminis-

trativa, contribuyendo de este modo a sacar a la luz la suma de conocimientos (científicos, sistemáticos o sistematizables) requeridos por todo aquel que está llamado a administrar y por cualquier organización que intente hacer de esta función un instrumento indispensable para la supervivencia del propio sistema operativo. La programación organizativa, entendida como un *proceso continuo de reorganización*, se sirve de la esencia del momento postjurídico.

2. POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN

Se ha dicho que política y administración son dos cosas distintas y la distinción ha llegado a ser —al menos en algunos casos— una exasperante y exasperada «dicotomía». Viceversa, un exacto análisis del problema en sus premisas filosóficas, sociológicas e histórico-jurídicas nos convence de que las actividades se postulan recíprocamente, revelando una unidad y coexistencia sustancial y teleológica, mas pudiéndose distinguir lógicamente en la pluralidad de manifestaciones respectivamente atribuibles a este o a cualquier momento de un único proceso, a través del cual se actúa el devenir de una colectividad.

La política es elección de fines e indicación de medios. Mas para actuar en la realidad y subsistir en el mundo de las relaciones y del derecho, presupone y postula la actividad administrativa, que es elección de medios e interpretación de fines. Ahora bien: la administración no es por sí misma una operaria ciega, porque la elección de medios e interpretación de fines requieren una actividad de programación y decisión para concretar y objetivar la elección política.

Desde el perfil psicológico se presentan análogas las conclusiones de una coexistencialidad y sustancial interacción entre política y administración, si bien exceptuando la distinción lógica de estos momentos del devenir social.

La realidad objetiva determinada de tal devenir social es la realidad misma de la «sociedad» y del «Estado», dos términos que podemos tomar como equivalentes de la relación entre política y administración. De hecho, el Estado encuentra su fundamento en la sociedad, concebida como realidad psico-sociológica, y expresa mediante el ordenamiento jurídico las normas y los fines. En cuanto tal, el Estado se nos presenta como el devenir de la sociedad.

Considerando la actividad política como expresión de la realidad social, que se manifiesta en normas generales y determina —enderezándola— la actividad del Estado, tanto en la formación de las normas como en su actuación misma, parece sostenible la analogía de la política con la sociedad y de la administración con el Estado, con la consecuencia que esto supone, bajo influencia recíproca: la coexistencia y la unidad sustancial de los dos «mundos separados».

La sustancial identidad entre política y administración se afirma por la unitariedad del fenómeno de la «realidad organizativa», sea el Estado o el ordenamiento los que concurran a formarlo.

3. LA FUNCIÓN DE ADMINISTRAR

Para comprender la función de programación organizativa y otras importantes funciones llamadas de

«gestión», nos parece indispensable profundizar el análisis de los dispositivos para separar—naturalmente, en el plano lógico—la suma de operaciones que van a representar la actividad *sustancial* (y como suele decirse, con un término en boga, operativa) de la suma de operaciones que constituyen la actividad *administrativa* en sentido estricto.

La administración ha sido siempre sustancialmente actividad preparatoria para la ejecución, según un proceso ideal «circular» destinado a comprender no tanto la programación como la dirección en el curso de la ejecución y la valoración de los resultados de la ejecución.

La actividad sustancial se nos presenta como la suma de operaciones dirigidas de manera directa o inmediata a la realización de los fines institucionales de un organismo. La actividad administrativa está por lo tanto en relación directa con dicha finalidad. La definición general de competencias de un órgano es atribución de la esfera política; pero la definición concreta de las metas e instrumentos sobre la guía de un *conocimiento* detallado de la situación en cualquier ambiente organizativo y, por lo tanto, social; el *conocimiento* mismo de los límites de la acción a emprender; la realización de una estructura organizativa idónea; el reclutamiento y formación del personal necesario; la concreción de los programas; la disposición previa de un plan adecuado de financiación; la formulación de decisiones críticas en el curso de las operaciones; la elaboración de los criterios de valoración de la actividad en realización o por realizar; el registro de los resultados obtenidos; la confrontación de éstos con las previ-

siones realizadas, y el examen de nuevo de las metas y de los programas a la luz de las mismas valoraciones, son todas ellas competencias específicas de la esfera administrativa y ninguna prescinde del *conocimiento*.

Toda competencia, entre las indicadas como contenido de una «esfera administrativa», que a su vez implica y postula una «esfera política», se presenta como «función» de dos variables fundamentales de un sistema organizado, respectivamente representado por la dimensión vertical y horizontal o, si se quiere, por el modo de subdivisión del poder y de cualquier subdivisión de las funciones.

Por lo tanto, la actividad administrativa se coloca en una dimensión funcional respecto a la dimensión operativa o sustancial. La previsión sirve para recordar que difícilmente se podrá captar la esencia de la acción administrativa, prescindiendo del análisis de las dos variables de una organización.

4 LA EQUIVALENCIA «ADMINISTRACIÓN-DIRECCIÓN» Y EL PAPEL DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA

La sociedad moderna es una sociedad industrial—en el sentido que la misma ha hecho propio—por necesidad de desarrollo. La sociedad moderna se caracteriza por la «organización compleja», fenómeno que la permea por entero. Colateralmente a este fenómeno organizativo se ha acentuado el «poder» de la dirección. Se ha creado en la sociedad moderna una «élite» del poder, como observa Wright Mills, refiriéndose especialmente a los grupos económicos. Esta es la época de los *managers*, sostienen Burham y Druckers.

La necesidad de una mayor especialización y de una variedad de especializaciones, la variación a aportar a la estructura organizativa, las modificaciones de los métodos de trabajo y del procedimiento, la misma movilidad del personal y su reducción provocada por la ampliación de nuevas técnicas, etc., etc., son algunos de los aspectos de la profunda revolución acaecida en la organización del trabajo, la cual hace más evidente la complejidad que introduce en los problemas de gestión a cualquier nivel. Todos estos problemas técnicos se dramatizan aún más por el contemporáneo agudizamiento de los problemas psicológicos.

Bajo el doble aspecto de instrumento metodológico de conducta administrativa y de instrumento autorregulador y condicionador de esta última, la programación administrativa es un ejemplo concreto de la perspectiva de que la perfección en el administrar no es un mito, sino que puede muy bien ser un atributo tendencial de la conducta de gestión. En la misma se concentran los problemas principales de la función de dirección, lógicamente configurables en la acción de continua interpretación y redefinición de los fines asignados a la organización, y en la de promoción o búsqueda de los medios e instrumentos de medición de la eficacia de tales medios respecto a los fines.

5. FUNCIONES DIRECTIVAS E INFORMACIÓN

El criterio «conocer para administrar»—unánimemente aceptado—es revelador del contenido de la función directiva en su significado sustancial.

Recordemos que en cualquier nivel las manifestaciones de la conducta administrativa pueden catalogarse en actos de «mando», «coordinación» y «control». Recordemos también que la especie y calidad de cualquier comportamiento directivo—estando destinado a influir sobre la conducta de otras personas en un sistema organizado de trabajo—descansa en el conocimiento adecuado del instrumento típico de tal conducta: el mando.

La función directiva—por una equivalencia admitida entre Administración y dirección—se define operativamente (y, por lo tanto, realísticamente) como acto de mando, de coordinación y control. Quien dirige se presenta antes bien como el órgano que «manda», aun cuando «coordina y controla». Derivase que coordinación y control constituyen un modo de ser del ejercicio del mando. El análisis del contenido de la función directiva está por lo tanto circunscrita a las manifestaciones del mando.

Que el mando sea acción de coordinación significa limitarnos el alcance de una sola—aunque importantísima expresión del mando—. Mientras que los actos de coordinación son manifestaciones positivas, el control se sustancia en una actitud negativa, de verificación de lo ajeno operado.

Las consideraciones expuestas deberían servir al menos para subrayar que:

a) La programación administrativa, como manifestación de política administrativa, se funda en el conocimiento del sistema de organización existente, y verifica la eficacia que tenga influencia operativa—a todo efecto—, utilizando, como esquema,

la analogía con un sistema de comunicación.

b) La programación administrativa, como plano de distribución de funciones y poderes en el concreto ejercicio de la función de dirección de un sistema, es el requisito esencial para la creación de un ambiente organizativo idóneo para la adopción de elecciones en el sistema y representa el fruto de una estrategia de la elección.

c) La programación organizativa, que como método de conducta administrativa se confía a la información para garantizar la necesaria dinámica interna del sistema (en el plano vertical y en el horizontal) y de éste con el exterior, es cual premisa para el uso eficaz y eficiente del poder.

CAPITULO II

Los presupuestos de la conducta administrativa

1. LAS FUNCIONES DE LA EFICIENCIA EN LAS ACTIVIDADES DE ADMINISTRACIÓN

Hablar hoy de eficiencia es decir mucho y no decir nada. Es tal la multiplicidad de interpretaciones, de planteamientos teóricos, de usos del término, que nos parece necesario clarificar si el mismo conserva todavía una función precisa y cuál sea ésta.

Eficiencia es el término con el que se configura una medida, y más exactamente la valoración de una relación entre la acción y sus resultados. La eficiencia prescinde de juicios de valor tanto sobre el comportamiento

como sobre su producto. Con dicho término se quiere apreciar exclusivamente una relación, un cotejo, una medida. Ahora bien: cuál deba ser ese cotejo y con qué elementos puede mantenerse es un problema bastante discutido. Podemos obtener las pruebas de esa problemática a través del examen de la «historia» del concepto de eficiencia a través del tiempo. De hecho, puede resumirse en tres períodos la evolución del concepto y la adquisición de características más amplias.

Al primer período de esta evolución corresponde la visión más bien mecánica de la eficiencia. En su aspecto más elemental, se calcula la eficiencia con la fórmula: producto dividido por sus costes, en el que operando una reducción de los costes, la relación de esa fracción asume valores positivos cada vez mayores. Nos encontramos en la época no sólo de análisis y reducción de costes, sino taylorística de los estudios de tiempos y movimientos, etc., etc., en la época de la racionalización técnica de los procedimientos de gestión.

Al segundo período pertenece el descubrimiento de las cuestiones de valor en el sistema organizativo y la crisis de un cálculo mecánico o aritmético de la eficiencia. En este período se transparenta en toda su evidencia la influencia que el factor humano tiene en los procedimientos de gestión. Sobre los costes no inciden sólo el elemento financiero y el elemento tiempo, sino todas las condiciones generales que el trabajo crea en el interior y exterior de la organización; sobre los objetivos no inciden tanto la inmediatez del hecho «producción» cuanto la posibilidad de su supervivencia futura. La eficiencia pierde de este modo el interés

que había suscitado en el período precedente y deja su lugar a una valoración socio-psicológica de los factores de la producción y de la conducta de gestión.

El tercer período, que podremos definir como contemporáneo, toma nota de estos elementos no mensurables en términos científicos y aritméticos, pero retorna al concepto de eficiencia como presupuesto informador de la acción directiva. El moderno concepto de eficiencia, concibiendo la conducta administrativa como actividad continua de programación y de decisión, se ordena al criterio de tal conducta, preocupándose no tanto de asegurar la oportuna valoración de los costes de toda especie como de proveer instrumentos de valoración del factor humano.

Si queremos además precisar mejor la mensurabilidad del grado de eficiencia de una conducta de gestión podemos distinguir entre eficiencia interna (relativa a la idoneidad en sí de la conducta administrativa) y eficiencia externa (esencialmente centrada en la medida de realización de los fines generales). No es posible evidentemente mejorar la eficiencia interna, dado que esto comportaría la medición empírica de los fines y valores. Si bien es imposible probar con instrumentos científicos que un determinado resultado es preferible a otro, es al menos factible proceder a la medición empírica de los resultados sociales que la acción administrativa ha obtenido. Se entiende que tal medición está limitada a los resultados más evidentes e inmediatos en el tiempo, dejando a la agudeza y a la lógica de las previsiones una valoración de la eficiencia de los resultados atendibles a largo plazo. La eficacia externa tiene por objetivo la

producción de elecciones racionales para finalidades intermedias. En cuanto a la eficacia interna, que se afianza con la bondad de la actividad de programación organizativa en general, consigue el imprescindible condicionamiento de la misma por la eficiencia externa, y viceversa.

2. EFICIENCIA Y DECISIÓN

Hoy que la eficiencia ha adquirido nuevas dimensiones, es una orientación comúnmente admitida el juzgar un programa mediante una doble valoración: una primera sobre la bondad del programa y otra sobre la eficacia de los medios elegidos, para realizar los valores que presiden los resultados que nos hemos prefijado. En esta distinción, la eficiencia desempeñaría la útil función de criterio informador. Una vez asentados determinados valores y realizadas las elecciones de los objetivos que los satisfacen, es problema de la eficiencia la elección de los medios más racionales para alcanzar los objetivos. La eficiencia viene, por tanto, dada por el valor operativo de la relación entre medios y fines y, más exactamente, por la elección entre los medios más económicos para alcanzar el máximo resultado en relación al objetivo señalado.

3. LA RACIONALIDAD DE LA CONDUCTA ADMINISTRATIVA

Desde la programación al control de los resultados, el administrador está empeñado en una continua averiguación de la «racionalidad» de las operaciones. Trátase de un proceso lógico más que ontológico, ideal más

que real, en cuanto en todo momento la actividad de preparación es al mismo tiempo actividad de ejecución. Programación y decisión son una exigencia continuamente recurrente y, por tanto, no satisfecha en una sola fase, ya que el dirigente está llamado a controlar los propios programas y las propias decisiones que se están realizando. Por eso el dirigente tiene no sólo el interés, sino la necesidad de verificar en todo momento su propia actividad a la luz de los fines propuestos y eventualmente de modificar esos objetivos con arreglo a lo que las circunstancias aconsejen.

Naturalmente que tal comportamiento fuerza el dirigente a encaminar su mirada constantemente a la elección del curso de acción y objetivos propios de nivel superior, por lo que un punto de vista sobre la acción directiva, que podemos llamar estático, no parece el más apropiado a la duradera influencia que el comportamiento individual ejerce sobre la racionalidad de la cadena medios-fines en el proceso de dirección.

Una visión dinámica y operativa, al contrario, se apoya en la premisa de que el resultado final o finalidad a lograr es el primer objeto de examen al proyectar una organización, al desarrollar un procedimiento, al dirigir una operación. La acción directiva es conexas a la naturaleza del objetivo más que orientada hacia modelos ideales de conducta.

Obviamente es más difícil inculcar y organizar el trabajo en una situación dinámica que en una estática.

De lo expuesto se deduce que el parámetro de valoración de la racionalidad de la conducta administrativa está en la afirmación de una lógica programatoria, como soporte de la elección y ejecución, faltando la

cual el comportamiento podrá también ser racional (en el sentido de que toda acción calculada para un fin es así definida), pero «no podrá ser administrativo».

CAPITULO III

La función de programación organizativa

1. ADMINISTRACIÓN: PROGRAMACIÓN A CORTO Y LARGO PLAZO

Si administrar puede considerarse en su contenido y finalidad inmediata como el continuo proceso de verificación de la eficacia de un sistema de trabajo para imprimir a este último un grado siempre más elevado de racionalidad y eficiencia en las estructuras y funciones que lo definen, puede decirse que tal actividad tendrá que asegurar—más allá de la conservación—el desarrollo del sistema mismo. Pero la supervivencia y desarrollo de un sistema de trabajo no es sólo cuestión de adopción de nuevos instrumentos, de introducción de nuevas técnicas, etc.; de este modo la constatación que nos ofrece la misma experiencia al relativo «corto plazo» de tales factores contrasta con la perspectiva de una supervivencia y desarrollo, necesariamente ligados a largo plazo. De ahí no sólo la necesidad de ampliar, en el ejercicio de la actividad administrativa siempre mayor y mejor, una programación organizativa, sino también la necesidad de investigar—por el intermedio de ésta—qué recursos se prestan más a ser considerados y programados en un plan a largo plazo. Diremos, por

lo tanto, que el «carácter administrativo» de la función de programación organizativa es tanto más acentuada cuanto más tenga en cuenta el programa los factores susceptibles de proyectarse en un espacio de tiempo suficientemente largo, permitiendo de esta manera al administrador una mayor promesa sobre la relativa permanencia de sus frutos.

La investigación que ha estimulado este ensayo parece haber localizado entre los factores susceptibles de programación a largo plazo, la iniciativa y motivación de los individuos que componen el sistema de trabajo: por esta razón gran parte del análisis de segundo grado, en curso de desarrollo sobre los datos recogidos en esta investigación, está dedicada a los problemas de la motivación, de la satisfacción en el trabajo, etc.

2. ORGANIZACIÓN, REORGANIZACIÓN, REFORMA

No es fácil decir qué es una organización; más o menos, todos convenimos en el hecho de que la misma constituye la forma de toda asociación humana creada para la consecución de un objetivo común: la misma es un *sistema de relaciones*, sosteniéndose necesariamente sobre un elemento asociativo; la misma es un sistema de funciones y responsabilidad en cuanto gobierna la acción de cada uno y de todos; la misma es un sistema de fines en cuanto constituye una unidad ontológica, obtenida de una originaria pluralidad y divergencia de intereses; la misma es, en fin, un sistema coordinador en cuanto la acción de cada uno y de todos necesita de un principio informador que la dirija hacia el fin común.

La programación organizativa se preocupa esencialmente de la realización concreta del principio de coordinación y después concierne en vía indirecta e inmediata al total proceso de la organización; de hecho, a través de la coordinación, la misma está llamada a examinar los objetivos constitucionales, la actividad de cada uno, el sistema mismo de autoridad y responsabilidad y de este modo también la intrincada red de relaciones intra-organizativas. Bajo este aspecto, la programación organizativa constituye la esencia de la actividad de administración, y si quisiéramos intentar la descripción de tales funciones, podríamos decir que la programación organizativa es el procedimiento mediante el cual se puede reagrupar la actividad, fijar los poderes relativos en el marco de un sistema formal de autoridad, y establecer una red formal de poderes que permitan de este modo la realización de la finalidad institucional.

Mas dos elementos importantes denuncian la precariedad de esta presunta definición: las mismas son de una parte, el *papel condicionante del elemento humano*, y de otra, la *evolución continua del sistema* a causa de influencias endógenas y exógenas. Ambas están destinadas a poner en crisis el esquema formal de organización producido por la programación organizativa, determinando además una mayor complejidad de la función y consiguiente mayor relatividad de los resultados obtenibles, a menos de que el procedimiento se extienda en el tiempo.

Es superfluo subrayar la identidad sustancial entre programación organizativa y reorganización. La reforma, característica en cuanto constituye un proceso de reorganización

global, influye en la constatación de sabor empírico y en la consideración de orden ético; la misma, para concretarse, tiene necesidad de elementos «motivacionales» que van de un estado de insatisfacciones dentro y fuera del sistema organizativo, al deseo de expansión genuinamente encaminado a la investigación de nuevas metas, o intencionalmente alimentado para evitar el peligro de una esclerosis del sistema.

Una organización de trabajo se presenta con las siguientes características, que la literatura corriente eleva al nivel de «principios».

1) *El objetivo.* (Toda organización, o parte de la misma, es expresión de un fin.)

2) *Las funciones.* (Toda organización, o parte de la misma, es expresión de un sistema convencional de divisiones de funciones y de consiguiente especialización de las mismas.)

3) *La coordinación.* (Toda organización, o parte de la misma, es expresión de un sistema de relaciones concebidas según el objetivo a realizar, y por esto coordinada «según el fin».)

4) *La autoridad.* (Toda organización, o parte de la misma, es expresión de un sistema de poder, que es instrumento necesario para el sistema de funciones adoptado y que—oportunamente institucionalizado—se expresa en la autoridad, según una línea jerárquica, a la que reconduce en último análisis la línea de autoridad funcional.)

5) *La responsabilidad.* (Toda organización, o parte de la misma, es expresión de un sistema de responsabilidad, entendida esta última como ejercicio y relativa rendición de cuentas de una función dada.)

6) *La competencia.* (El sistema organizativo es definición de competencia en el plano horizontal y en el vertical, con el objetivo de circunscribir y clarificar con instrumentos adecuados la autoridad y responsabilidad de cada uno.)

7) *El equilibrio.* (Es esencial que las varias secciones de la organización sean mantenidas en posición de equilibrio; incumbencia de la reorganización es precisamente verificar la persistencia de ese estado de equilibrio, representado por la racional subdivisión de los recursos en hombres y medios entre las varias unidades del sistema; el equilibrio no implica necesariamente uniformidad de rendimiento entre la unidad, sino que intenta asegurar la uniforme disponibilidad de los recursos.)

8) *La continuidad.* (La reorganización es un proceso continuo porque continua es la dinámica de los factores internos a la organización.)

Para quienes recuerdan la sensibilidad humana del organizador y el arte de dirigir, la organización está cambiando mucho y sustituye los conceptos formales y mecánicos por valores más humanos y sociales.

El modelo actual de organización es el de organización-asociación, en el que tiene una prevalencia absoluta el sistema de relaciones intraorganizativas, la evolución de los grupos, la técnica de la decisión colegial y la contribución colegial de la decisión, proyectando hacia el futuro un tipo de gestión de muy amplia participación.

Entre los preceptos organizativos de ayer, permanecen siendo todavía válidos, si bien con significados más amplios, el criterio de división de competencias, de unidad de mando, de amplitud de la esfera de control,

de la delegación de funciones y poderes; pero, a su lado, se van insertando hoy nuevos criterios de programación organizativa, esencialmente dictados por la problemática humana y constituidos por la necesidad de sistemas de autocontrol, de incentivos, de autoridad informal, de técnica de comunicación y de nuevas técnicas de coordinación en consecución de la mayor descentralización requerida en las funciones y poderes.

Esto es, en general, el carácter que va asumiendo actualmente la función de programación organizativa.

3 LA FUNCIÓN DE PROGRAMACIÓN ORGANIZATIVA

Comprobada la pluralidad de elecciones conexas a la programación organizativa, se deriva la necesidad de emprender tal función de la manera más ordenada posible y según una secuencia lógica, que el procedimiento tratará de delinear en sus fases esenciales. Aun cuando el procedimiento es «plan» a elaborar, no es posible hacerse sino con criterios-guías que nos consientan elaborarlos eficazmente.

Gran parte de la programación organizativa falla por esta precariedad de origen, casi siempre circunscrita a la escasa valoración de los objetivos que la función antedicha se propone realizar. He aquí algunos criterios operativos para cuantos se preparan para una programación organizativa. Las diez consideraciones que enumeramos seguidamente son el fruto de la experiencia de programación.

1) *Existe un límite a la capacidad de control.* De hecho, el límite nace de una serie de circunstancias, entre las cuales recordemos la naturaleza

de las funciones operativas elaboradas, la variedad y elasticidad de los programas a dirigir, etc. Pero existe también otro modo para el programador de la organización de extender la esfera de control: sobre operaciones, mediante la adopción de sistemas automáticos de control; sobre las personas, mediante la integración del grupo a dirigir y su continua formación.

2) *Existe una relación entre funciones y poderes.* El análisis exacto de las funciones es la premisa lógica necesaria para un sistema eficaz de distribución del poder. El poder es instrumento de la función, y la autoridad—que es el poder institucionalmente reconocido a cada uno de los niveles jerárquicos—es «servicio» más que facultad de dar órdenes.

3) *Existe la posibilidad de duplicaciones.* La concentración de funciones similares no es siempre posible. Por efecto de los presupuestos informadores de la función de programación (economía, eficacia, eficiencia y racionalidad) la tendencia a la concentración debe prevalecer sobre cualquier otra consideración, evitando las duplicaciones inútiles.

4) *Existe un criterio-guía de centralización y descentralización.* Se descentra una cosa para centralizar otra. El criterio-guía de la descentralización se expresa en la reconocida conveniencia de colocar el ejercicio de la función (y el relativo poder de decisión, en el ámbito de aquélla) en el punto que resulta ser más próximo posible al lugar en que se produce la información necesaria a la actividad misma. Análogamente el criterio-guía de la centralización está en la retención del poder de control, según las consideraciones hechas ya a propósito de este último concepto.

5) *Existe la necesidad de delegar.* Es evidente que la delegación constituye la premisa para una adecuada dinámica en las relaciones internas y también para la política de desarrollo de la organización.

6) *Existe la necesidad de clarificar la «línea de comunicaciones».* Para que cada uno sepa a quien dar cuenta y quien está llamado a rendir cuentas a su vez.

7) *Existe la necesidad de un vértice unitario.* La organización jerárquico-funcional (o como suele llamársela con un término en boga, de «staff» y «línea») está siendo superada por el tipo de organización funcional en el que Taylor introduce la fórmula de la supervisión múltiple. La superación de la dicotomía entre «staff» y «línea» viene a anunciar no ya el retorno a la aplicación ortodoxa del principio de unidad de mando, sino más bien nuevos y más interesantes modos de aplicación del criterio, mediante la oportuna revisión de los tradicionales conceptos de administración y dirección.

8) *Existe la necesidad de métodos y procedimientos uniformes.* Trátase de la necesidad de racionalizar los comportamientos individuales, de hacer más eficaz el sistema de comunicación interna, y no de renunciar al grado de elasticidad y flexibilidad que requiere una organización para adecuarse a las exigencias, que continuamente crecen y se transforman.

9) *Existe una exigencia de especificación y definición de la estructura.* Uno de los requisitos del éxito del plan organizativo reside en la clara definición de la estructura, con lo cual evita el peligro de funciones mal comprendidas o no especificadas suficientemente. Análogamente existe una exigencia de sencillez en la es-

tructura, que sólo podrá realizarse a condición de que conozcamos las causas principales de la patología de los sistemas de organización y dispongamos también de un claro análisis del fin.

Estas recomendaciones son, como se ha dicho, el fruto de la experiencia en la programación organizativa. Ninguna «lista» del género es exhaustiva por sí, o se presenta adecuadamente sistemática y homogénea. Esto confirma la necesidad de una sistematización teórica de los estudios de organización.

CAPITULO IV

El procedimiento de la programación organizativa

1. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN

El análisis administrativo no se presta a ser modificado según criterios universalmente válidos y aplicables a cualquier sistema de organización; por esto, lo que podemos hacer es clasificar convencionalmente (e idealmente) los tipos de investigación posibles, los instrumentos, y el camino lógico aplicable al procedimiento, dejando establecido su adaptabilidad a las situaciones específicas. Lo importante, sin embargo, es que el planteamiento dirigido a una determinada programación organizativa consienta interpretar el fenómeno a la luz de los objetivos, de las directrices, de los problemas que se plantean a cualquiera organización. Esto significa que han de ser bien claras las

razones particulares por las que se realiza el estudio, la fuerza que lo ha determinado y la que lo sostiene y lo justifica, en su desarrollo y resultados.

Entre los varios tipos de investigación, nuestra atención es atraída por los estudios realizados en concomitancia con los cambios en el vértice de un sistema de organización o de nuevos rumbos señalados a la política general de un sistema. En estos casos, evidentemente no puede bastar la simple exposición de un nuevo sistema organizativo; la complejidad de los problemas que hay que tener presente impulsan a constituir «comisiones» de estudio, generalmente extrañas al sistema o compuestas de una representación elegida entre los intereses y exigencias que a este «movimiento de reforma» son comunes.

El «carácter» mismo de una investigación que quiere ser eficaz y eficiente hace que haya que aceptar que la organización es un sistema de fuerzas y de intereses humanos. Por lo tanto, es preciso determinar esas fuerzas, precisar esos intereses y sucesivamente —en el procedimiento general de investigación— disponer la necesaria composición de los mismos con aquellos más generales hacia los que la investigación se endereza.

Un segundo tipo de investigación se sitúa en el extremo opuesto de aquél, centrándose en el análisis de segmentos particulares organizativos.

Entre estos dos tipos extremos, se coloca el tipo mucho más próximo a la características específica de la programación organizativa: el mismo tiene por objeto una organización compleja en su interior; desde luego, suficientemente vasta para excluir el conocimiento íntimo de todos aquellos aspectos y motivos «personales» de los

componentes de la organización, pero no tanto como para tenerlos que dejar pasar por alto, especialmente si se refieren al sector del personal que desempeña funciones directivas. De una parte, este tipo de investigación parece polarizar la propia atención sobre lo particular, teniendo en cuenta la oportuna composición en el sistema general de organización; de otra, el mismo transpone los confines del sistema en cuestión para tomar en cuenta los problemas del ambiente social circunstante y, sobre todo, el papel que el sistema estudiado puede desarrollar.

La lógica del procedimiento de programación organizativa sugiere que, en primer lugar, sea «planteado» un estudio general sobre la reorganización, del cual emerjan suficientes criterios-guías para el análisis y estudio de los problemas específicos que en una oficina de organización y métodos pueden ser establecidos, y que son, a saber:

- a) Investigación sobre la conducta directiva y los instrumentos a su disposición;
- b) Investigación sobre la posibilidad de introducción de los programas y funciones en sustitución, en adición, o como modificación parcial de los existentes;
- c) Investigación sobre los procedimientos y las prácticas;
- d) Investigación sobre el personal, que comprenda un estudio sobre la clasificación de puestos, sistemas de valoración, sistemas de retribución, etcétera;
- e) Investigación sobre los sistemas de comunicación interna;
- f) Investigación sobre la disposición de los locales de trabajo;

g) Investigación sobre el equipo existente y la mecanización de las operaciones;

h) Investigación sobre el uso de formularios y de impresos;

i) Investigación sobre el sistema de control;

j) Investigación sobre los procedimientos del presupuesto.

Cualquiera que sea el tipo de investigación, el procedimiento general está anclado en tres elementos fundamentales que podemos resumir como sigue: la recogida de información relevante para el problema a examinar; la interpretación y análisis de esta información; la elaboración de sugerencias y propuestas para el futuro.

En un estudio sobre la programación organizativa es aconsejable cumplir tres exigencias fundamentales para asegurar a nuestros instrumentos de observación un inmediato significado «organizativo»:

a) ¿Cuál es el grado de integración y de recíproca relación corriente entre la actividad de la organización objeto de examen?

b) ¿Cuáles son los instrumentos que la estructura existente ofrece a quien dirige, para asegurar la buena marcha del sistema organizativo de trabajo?

c) ¿Cuál es la eficacia del sistema a la luz de los criterios de «organización», examinados en el capítulo precedente?

Estas preguntas que, en sustancia, reflejan el área de las relaciones intraorganizativas, de la estructura y funciones y de los problemas generales de la dirección, constituyen el interrogante constante al servicio de la investigación, durante todos los momentos a través de los cuales la misma se desarrolla.

GREGORIO LASO VALLEJO