

Carlos Uranga Cogollos

El principio de eficacia en la organización administrativa: hacia una Administración por sistemas

Existe una tendencia a considerar la eficacia como un valor relativo o de comparación. Las personas o las unidades administrativas se consideran eficaces en la medida en que «funcionan mejor» que sus vecinos. De alguna manera, la eficacia de cada uno depende de su capacidad para estar por encima de los demás, mientras muchos se consideran injustamente tratados por una organización de la que no se sienten parte. La formalización de las relaciones y el control sectorial refuerzan el problema, con el resultado de que es difícil asumir el sistema como un todo. En este artículo se pretende simplemente recordar que así como el interés común, en el sentido de los clásicos, no era la suma de los intereses particulares, la eficacia de una organización no es el resultado de la suma de eficacias de cada uno de sus componentes. En organización, como en otras cosas, el todo no es igual a la suma de las partes.

I

La Administración, en la forma en que hoy la concebimos, es el resultado de un largo proceso de cooperación entre los hombres con el fin de alcanzar mejor unos objetivos. Las diversas concepciones económicas, políticas o sociales han ido a su vez decantando los diferentes modelos, de forma que cada Administración particular ha cristalizado en un sistema complejo dotado de su propia cultura y normas de comportamiento.

En este contexto, la idea de organización ha recorrido un largo camino, aumentando su importancia en la medida en que se exigía de las Administraciones una mayor eficacia. La revolución industrial y los principios de la economía liberal han reforzado esta idea y hoy día la teoría y la práctica de la Administración suponen que los problemas tienen una solución eficaz. La influencia de *FAYOL* y *WEBER* siguen siendo visibles y el mito de la racionalidad administrativa gobierna nuestras organizaciones.

La idea de eficacia se ha integrado así en la terminología administrativa e incluso en la legislación, de forma que comienzan a ser escasas las leyes que, con un contenido administrativo, no hacen mención al término eficacia. Sin embargo, es este concepto uno de los que presentan contornos menos definidos. Más allá de su valoración legal, su dificultad práctica procede de la necesidad de dar un contenido concreto a lo que sólo es un concepto abstracto.

El propio término «burocracia» se encuentra ligado, aunque con posterioridad haya sufrido también una evolución, a la idea de eficacia. En el conflicto continuo entre autoridad y libertad, entre el individuo y el Estado, la burocracia justifica su existencia en su capacidad para ejecutar una política, y es esta eficacia en la consecución de unos objetivos lo que legitima precisamente su existencia.

Lo que solemos llamar burocracia es, por tanto, una forma de organización concreta cuya razón de ser es su capacidad para ordenar los procesos de forma que el valor de lo producido sea superior a lo previamente consumido por la organización. Por tanto, y adelantando ideas, la eficacia no es un objetivo del sistema sino su condicionante.

Ahora bien, toda organización oscila necesariamente entre dos tendencias: el aislamiento y la apertura. El primero garantiza su estabilidad pero conduce a su degradación, la segunda reduce su cohesión interna pero mejora su inserción social. Estas tendencias naturales deben ser tenidas en cuenta en la elaboración de una teoría de la Administración, porque vienen a poner de manifiesto cómo la eficacia de las organizaciones constituye el resultado de su capacidad para adaptarse a las necesidades de su entorno, insertándose en él sin perder su estabilidad interna. La eficacia es, por tanto, el resultado del correcto funcionamiento de los procesos internos que le permiten adaptarse al medio y alcanzar sus objetivos.

Esta concepción teórica de la eficacia, de general aplicación, no está libre de un cierto darwinismo, extendido a un contexto social más amplio a la manera de *HERBERT SPENCER*, en cuanto la supervivencia de los mejor adaptados lleva necesariamente a la desaparición de los ineficaces. Pero todos sabemos que los procesos son más complicados en la práctica.

En el universo de la sociedad civil, con las múltiples limitaciones que no es preciso ahora considerar, el mercado puede desempeñar esta

función correctora del sistema. Así, en las Administraciones privadas la tendencia natural a la desorganización se equilibra automáticamente por las leyes del mercado que establecen un sistema de eliminación de todos aquellos sectores que son incapaces de adaptarse al cambio que necesariamente se produce. Cuando las leyes del mercado no funcionan correctamente, y en la medida en que tal cosa se produce, la tendencia innata de toda organización a asegurar su permanencia gracias a monopolios legales o fácticos conduce necesariamente a una burocratización, cuya primera consecuencia es que las energías que deberían gastarse en la innovación se concentran en organizar el marco proteccionista.

La Administración pública constituye el monopolio por excelencia de la organización, monopolio que le permite, en primer lugar, establecer sus ingresos sin competencia con otros prestadores de servicios y, en segundo lugar, definir sus objetivos con independencia de las necesidades reales.

Para un observador exterior se presenta así la Administración como una gran caja negra que recibe unas entradas y produce unas salidas. Las técnicas presupuestarias nos permiten calcular con alguna aproximación el valor de las entradas. La eficacia se produce cuando en esa caja negra, como resultado de aquellos procesos internos, el valor de las salidas, medido en términos de servicios prestados y efectivamente requeridos por los ciudadanos, es mayor que las entradas que previamente se les detrajeron a éstos mediante procedimientos fiscales o de cualquier otro tipo. De forma sintética, pues, podemos definir la eficacia administrativa como la diferencia entre los resultados obtenidos y los medios puestos a disposición de la Administración. Este proceso se manifiesta exactamente igual, por otra parte, en las organizaciones públicas y en las privadas. Añadiríamos incluso que ambas constituyen subsistemas del mismo sistema social superior y, por tanto, tienen que guardar una cierta relación entre sí. Pueden diferenciarse en la filosofía que rige las entradas y salidas del sistema, o lo que es lo mismo en la generación de sus recursos y en los fines perseguidos, pero no en los procesos que en esa caja negra se relacionan para alcanzar la necesaria eficacia. Al menos no en lo fundamental.

Sucede que las organizaciones públicas obtienen sus ingresos vía presupuestaria, lo que les confiere una agradable estabilidad (no necesariamente mucho mayor que la de algunos monopolios) que permite prescindir de los resultados (sabido es también que cuando los resultados son inferiores a los ingresos, la empresa privada entra necesariamente en quiebra o suspensión de pagos). De esa estabilidad se deriva el que puedan manejarse con criterios ineficaces los procesos que en la caja se producen.

Ahora bien, si en la organización privada el mercado, necesariamente, termina estableciendo un equilibrio, ¿cuál es el mecanismo corrector de las organizaciones públicas?

Resulta evidente que los mecanismos correctores tienen que encontrarse en los procesos que se desarrollan en el interior de la organización. La Administración pública tradicionalmente ha tenido unos controles posteriores, con posibilidad de definir responsabilidades, representados por la existencia de auditorías, controles presupuestarios de muy variada índole, etc. A éstos, en un Estado democrático se añade el control general que los ciudadanos ejercen sobre la actividad del gobierno, refrendando o no mediante votos en las elecciones su actuación. Pero estos controles, necesarios y aun contando con su perfeccionamiento, tienen en todo caso una limitación y es que se realizan siempre *a posteriori* y, por tanto, sólo sirven como medida, en su caso reprobatoria, de una determinada gestión. El control día a día debe realizarse sobre esos procesos en el momento en que se suceden y, por su propia naturaleza, deben tender más a conseguir que la eficacia sea la norma que a sancionar los posibles casos de ineficacia.

De poco sirve saber que los objetivos no se han cumplido cuando ya ha pasado el tiempo de poder cumplirlos; el control de la eficacia que es preciso desarrollar es un control *ex ante* y se refiere a la correcta ejecución de los principios de organización, dirección, planificación y control que en sentido amplio no sólo se comprenden en la Teoría General de *Management*, sino en nuestra propia Constitución.

La desproporción entre fines y medios y la constatación de que en muchos sectores la eficacia de las organizaciones privadas es siempre mayor, ha generado una tendencia privatizadora con un claro origen en los países anglosajones que ha venido a presentarse como la panacea contra la ineficacia. Pero este fenómeno también tiene sus límites y por grande que sea su ámbito de desarrollo, desde nuestra cultura, debemos asumir que la Administración pública no es una organización lucrativa en el sentido clásico y, por tanto, no puede estar sujeta a las leyes del mercado. Las tendencias privatizadoras olvidan además que la Administración pública tiene entre sus fines influir en el propio entorno y esto no puede regularlo el mercado. Supuesta entonces su existencia, y parece ser que existirá mientras los fines públicos tengan que ser administrados por organizaciones superpuestas a la sociedad, ¿el paraguas del Estado debe cubrir las más allá de cualquier otra valoración sobre su eficacia?

Para resolver este problema es necesario previamente plantear una cuestión que sólo puede tener solución en el marco de un debate político, con un contenido necesariamente ambiguo. Es preciso definir cuáles son las funciones del Estado que deben de ser desempeñadas bajo el manto del Derecho administrativo, y cuáles, incluyendo los ser-

vicios públicos correspondientes, pueden ser organizadas bajo el principio del Derecho privado. Definido el sector en que el Estado quiere intervenir con *potestas*, es necesario arbitrar un sistema en que los *inputs* queden garantizados por los correspondientes *outputs*.

La decisión de considerar como pública una organización implica, por tanto, importantes consecuencias, porque negativamente supone sustraerle a determinadas reglas de competencia, pero positivamente implica también que existen pautas de comportamiento que pueden ser comunes a todas las organizaciones, públicas o privadas, y sobre todo que es preciso desarrollar más otros conceptos, como el de servicio público, para que puedan desempeñar el papel que en otro lugar corresponde al mercado.

La constatación de este hecho ha animado múltiples estudios, algunos basados en rigurosas investigaciones y otros en la mera reflexión lógica. Muchos han puesto de relieve cómo en las organizaciones públicas priman los criterios políticos sobre los económicos y gerenciales en la distribución de los recursos, pero esto no es la consecuencia sino la razón que justificó en su momento el carácter público de la organización.

En cualquier caso no es excesivamente larga la lista de diferencias entre las organizaciones públicas y las privadas, porque éstas cada vez resultan más afectadas por la política gubernamental y aquéllas tienden a aceptar, por las presiones del medio, las reglas de eficacia de las organizaciones privadas. Cada vez menos el problema de lo público está en el adjetivo, sino en la falta de controles que permiten el desarrollo de las disfunciones propias de todo sistema burocrático, que no tiene que ser necesariamente público. En cierto sentido todas las organizaciones son públicas, algunas además son gubernamentales.

II

El desarrollo constitucional operado en España durante los últimos diez años ha supuesto una importante transformación de la estructura del Estado, derivada fundamentalmente de dos factores: una diferente distribución de competencias a nivel territorial, consecuencia del modelo autonómico que la Constitución define y un profundo cambio en el comportamiento y requisitos a que las Administraciones públicas se encuentran sometidas, consecuencia también del Estado Social de Derecho propugnado ya en el artículo 1 del Texto.

Más allá de los grandes principios que de las normas se infieren, esta transformación de la estructura de poder ha servido para poner de manifiesto el marco y las limitaciones en que nuestra organización administrativa sigue desarrollándose, a veces herencia de un pasado

quizá no muy brillante, aunque con etapas esperanzadoras, y a veces también resultado de las tensiones que los procesos de adaptación al cambio han generado: «la realidad de muchos años de ausencia de controles eficaces hace sin duda difícil la misión de adecuar los comportamientos administrativos a las nuevas exigencias del orden constitucional. La gran tarea de modernización del Estado pasa sin duda no sólo por dotarle de medios y racionalizar su gestión, sino por erradicar fundamentalmente de los servicios públicos la idea patrimonialista de su función, para sustituirla por la de servicio a los intereses generales...» (1).

Es necesario, sin embargo, avanzar algo más.

En nuestro ordenamiento jurídico, el principio de eficacia alcanza un significado especial, que se recoge y consagra a nivel constitucional. El artículo 103 de nuestro texto lo reconoce explícitamente, «con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho», y su título primero, «De los derechos y deberes fundamentales», establece por su parte una clasificación de los mismos y una diferente protección jurídica que no deja también de tener singular relevancia. Sólo los comprendidos en el párrafo 2.º del artículo 53 pueden ser exigidos directamente ante los Tribunales. Se trata de lo que pudieramos denominar derechos fundamentales clásicos de contenido liberal, a los que se unen otros de desarrollo posterior (asociación, sindicalismo, huelga), pero que en cualquier caso resultan asumidos en la concepción clásica del Estado liberal de Derecho, en la que la Administración adopta una posición primordialmente pasiva.

Los derechos fundamentales sociales, de extraordinaria importancia en nuestra Constitución, carecen de esta defensa ante los Tribunales y sólo resultan garantizados por la obligación genérica de la Administración de actuar con arreglo al principio de eficacia en el Estado Social de Derecho. En este contexto tendríamos que situar, en una clasificación que sólo tiene carácter enunciativo:

- El derecho al trabajo (política de pleno empleo, libre elección de oficio, derecho al desempleo, gestión, etc.).
- Derecho a la seguridad social (protección a la vejez, enfermedad, invalidez y accidentes).
- Derecho al bienestar económico (derecho a una vivienda, derechos culturales).
- Derechos ecológicos.

De esta manera nos encontramos con que las grandes áreas de actuación administrativa: sanidad, educación, trabajo, calidad de vida,

(1) Véase *Informe del Defensor del Pueblo*, 1986, p. 784. *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 34.

etc., que constituyen en una posible evaluación cuantitativa los centros de interés del ciudadano, no se encuentran protegidas directamente por los Tribunales, y es sin duda ésta la razón por la que debe proyectarse sobre ellas con mayor fuerza el principio de eficacia, porque sólo él puede garantizar al ciudadano el nivel de satisfacción y calidad de vida a que puede aspirar.

Sucede entonces que para hacer extensible la sanidad, la educación o la pureza del aire se programa una intervención económica del Estado que implica necesariamente una potenciación de la organización administrativa, lo que se traduce también en mayores costes para el contribuyente. Pero esa intervención sólo tiene sentido cuando efectivamente sirve a los intereses del ciudadano, es decir, cuando le devuelve más de lo que previamente ha detruido.

La Administración actual, ya hemos señalado, a diferencia de la que podría corresponder al Estado liberal de Derecho, se caracteriza por una intervención en la vida económica y social, que conlleva una sobrecarga de tareas, consecuencia de su creciente y mayor complejidad y de su necesidad de adaptarse a unos objetivos demandados por la sociedad. La pregunta lógica ante esta situación es fácilmente adivinable: ¿a qué se debe el que unas organizaciones funcionen mientras que otras no lo hacen?

La historia está llena de ejemplos de cómo una organización ha podido crecer y desarrollarse cumpliendo los fines para los que fue creada, mientras otras han terminado por fosilizarse hasta constituir más una carga social que una institución al servicio de los ciudadanos. La razón estriba exclusivamente en la existencia o no de una buena «administración» y el problema fundamental que el principio de eficacia plantea en nuestra Constitución es saber cómo y de qué manera la Administración pública puede ser bien «administrada».

¿Qué es entonces la burocracia y sobre todo quiénes son los burocratas? En el campo de la Administración pública ¿existe alguna alternativa válida entre Administración burocrática y el puro diletantismo? ¿Podemos definir la burocracia simplemente como un conjunto de funcionarios con un nivel mayor o menor de cualificación, considerando los restantes cuerpos sociales ajenos al fenómeno burocrático, o ésta ha llegado a convertirse en una forma de organización de las sociedades modernas?

La aproximación al fenómeno burocrático no puede, cualquiera que sea la respuesta que adoptemos *a priori*, realizarse desde una perspectiva única. Las sociedades son demasiado complejas como para tener en cuenta todas las posibles interrelaciones. El sistema social tampoco puede ser considerado como un conjunto de elementos separados, existe una interacción entre sus partes y en un último extremo constituye un conjunto de recursos humanos y materiales relacionados para la consecución de unos objetivos.

Tradicionalmente se vienen aplicando a la Administración pública un conjunto de medidas y «técnicas para la eficacia» en muy diversas formas y condiciones y, sin embargo, apenas si se han realizado progresos en su consideración como un sistema total. Estamos aplicando las últimas técnicas, las más sofisticadas, pero además es necesario un esfuerzo de reflexión para definir más allá de todo ello cuál es el papel de la Administración en una sociedad democrática, al servicio de los derechos y libertades.

Lograr una Administración eficaz y profesional equidistante entre el voluntarismo puro y el burocratismo tradicional implica tener en cuenta una visión nueva del problema. El tema común de todos los comentarios en materia de eficacia es que hay algo que no funciona correctamente o que podría funcionar mejor, y casi siempre ese algo lo constituye un elemento aislado del problema. Unas veces son los funcionarios, otras serán los procedimientos, quizá la falta de medios materiales o un sistema de retribuciones desmotivador. En cualquier caso, ocuparse de cualquiera de estos elementos, sin considerar el resto, constituye una incitación al fracaso. El éxito, la eficacia, es la resultante de una compleja interacción que sólo puede resultar de un proceso que comienza por la formulación de una estrategia y termina por el desarrollo de las medidas necesarias para llevar a la organización allí donde se quiere ir.

Si examinamos la mayoría de las quejas presentadas por los ciudadanos ante el Defensor del Pueblo, se traduce una insatisfacción de éstos por el mal uso de las técnicas de administrar. En realidad se está pidiendo la composición del sistema a partir de las técnicas, cuando lo lógico sería componer primero el sistema y luego elegir las técnicas más adecuadas.

El concepto de eficacia, por tanto, sólo puede referirse al conjunto del sistema, que será o no eficaz en la medida en que alcance los objetivos estratégicos fijados. Las técnicas son sólo herramientas que a falta de una estrategia elaborada pueden terminar siendo utilizadas exclusivamente en beneficio del grupo concreto que las controle.

Concebir la eficacia como un problema del sistema es fundamental. La organización «por partes» obliga al dirigente a concentrar sus esfuerzos sistemáticamente en los sectores más débiles, que terminarán estableciendo el nivel de eficacia de todo el sistema.

Las ciencias de la naturaleza definen como sinergia «el concurso activo y concertado de varios órganos para realizar una función». Sinergia es también la razón por la que un hospital es más que una relación de empleados, edificios y medios o una escuela más que la suma de profesores y alumnos. En organización los efectos sinérgicos hacen el todo mayor que la suma de las partes y esto se consigue con mayor facilidad cuando se piensa en las organizaciones como sistemas y se trabaja en consecuencia.

El problema se plantea entonces bajo una perspectiva nueva. Es necesario crear las condiciones por que puede desarrollarse un estilo nuevo basado en principios no burocráticos:

- El principio de servicio público entendido como satisfacción de necesidades.
- El análisis coste-eficacia como norma de rentabilidad.
- La idea de vivir en el cambio como cosa natural.
- La evaluación de todas las actuaciones.
- La posibilidad de desarrollar el potencial humano.
- El respeto a la ley como norma emanada del pueblo.

La capacidad de los sistemas de dirección para guardar el equilibrio interno de los subsistemas y adaptarse a las necesidades del suprasistema social es lo que diferencia a las estructuras clásicas, en general inadecuadas para la sociedad actual, de las administraciones gerenciales modernas. Ninguna organización puede funcionar separada de su medio y ésta es, por tanto, la única forma de estudiar la eficacia en las organizaciones.

El concepto de sistema abierto tiene importantes consecuencias ideológicas y, sobre todo, prácticas. Si los principios clásicos plantearon la eficacia como un problema de adecuación, de personas, técnicas y medios, la eficacia se configura ahora como resultado de una interacción con el entorno en un proceso de racionalización que nunca será terminado. La misión del dirigente es manejar una situación de incertidumbre y ambigüedad, sabiendo que su éxito no puede ser completo.

La función del dirigente resulta así fundamental, porque a él corresponde en suma el desarrollo de la organización o, si se prefiere, elaborar una estrategia para el cambio.

Con las limitaciones de toda formalización el gráfico I pretende representar esta necesidad de cambio. Una organización se estructura básicamente en torno a un núcleo central que comprende unos recursos humanos y unos procesos de dirección.

El éxito de una organización en desarrollar su estrategia depende en gran medida de la atención que dedique a las personas que en ella trabajan. ¿Cómo elegir a sus directivos? ¿Cómo formarlos? ¿Cómo se adaptan a los cambios? Son puntos claros a determinar. Cubrir las necesidades futuras tampoco es tarea fácil a realizar. En este contexto tiene sentido la política de selección, formación y carrera administrativa.

Los procesos de dirección (planificación, programación, presupuesto, control) constituyen los instrumentos de que dispone la dirección para alcanzar los objetivos. Aplicados en su conjunto hacen posible asignar los recursos allí donde éstos resultan más necesarios y rentables.

El conjunto de recursos humanos y procesos de dirección se articulan en una estructura u organización formal, que es algo más que

un organigrama, porque sólo tiene sentido cuando se ajusta a las necesidades de los recursos humanos y de los procesos de dirección que se pretenden desarrollar.

Por último, estructura, recursos humanos y procesos de dirección se desarrollan en el marco de una cultura administrativa que cada organización se ha dado a sí misma y que no es otra cosa sino el conjunto de pautas, creencias y modos con que una organización acostumbra a resolver sus problemas, su manera de actuar o sentir, su forma de aprovechar las oportunidades. Es algo más que un estilo de dirección o un clima laboral, es un estado que es preciso hacer evolucionar con carácter previo a cualquier otro cambio organizativo.

Todo este proceso se desarrolla en relación con otros sistemas exteriores (social, tecnológico, legal y político), en competencia con otras organizaciones públicas o privadas que desarrollan funciones similares, con el concurso de otras organizaciones suministradoras de recursos humanos, financieros y materiales, y de cara a unos clientes usuarios del sistema y a los que va dirigido el producto de la organización.

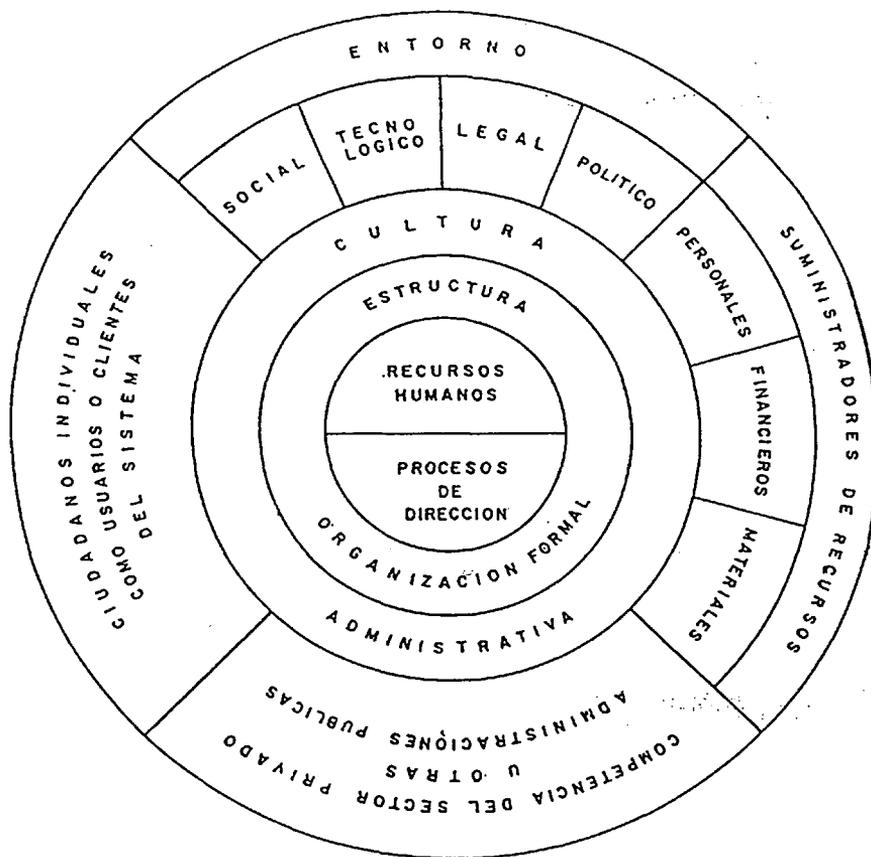
La eficacia del sistema está en función de la capacidad de guardar el necesario equilibrio entre todos estos elementos y esto se acerca más al arte que a la ciencia. Las técnicas nos pueden ayudar al desarrollo de las partes, pero sólo pueden ser útiles desde la comprensión de la totalidad.

El *management* es, por tanto, un arte, como la medicina, la ingeniería o la pintura, pero como fácilmente puede comprenderse, el arte se desarrolla mejor cuando el artista aplica unos conocimientos a la realidad que pretende modificar, y ésta es la tarea fundamental del dirigente.

Para ello es importante recordar que la Administración pública en un país democrático no es necesariamente más eficaz, pero sí puede conectar mejor con el entorno, obviando las situaciones de crisis mediante la fusión de las demandas sociales y los objetivos de la organización. Entonces es necesario formular una estrategia y ponerla en práctica. Formular una estrategia supone recoger unas demandas, estructurarlas y proyectarlas en el largo plazo. Su desarrollo comprende los procesos esquematizados en el gráfico I. Para todo ello:

1. Las organizaciones deberían considerarse como un sistema total en relación con otras organizaciones y formando parte de un sistema mayor.

2. El enfoque de sistemas tiende a incorporar las técnicas de dirección en todas sus formas e intensidades pero no como un mero añadido al sistema ya diseñado, sino como parte de su conceptualización. Existe una experiencia sobrada sobre el fracaso en la aplicación de técnicas de dirección a estructuras burocráticas que no se pretende modificar.



3. Al dirigente le corresponde fundamentalmente la tarea de diseñar el sistema, para lo que puede contar con los equipos de expertos necesarios (sociólogos, juristas, ingenieros, etc.), pero él es responsable del diseño final, sin que para eso necesite convertirse en un experto en ninguno de estos temas.

Probablemente los modelos burocráticos de la organización continuarán durante largo tiempo. Eso no quiere decir que no puedan coexistir con un enfoque por sistemas. La falta de adaptación al medio de las organizaciones privadas se traduce necesariamente en su desaparición del mercado expulsados por otros competidores más originales; los procesos en las organizaciones públicas son mucho más lentos como consecuencia de su situación de monopolio, pero se producen también necesariamente y a veces incluso de forma más violenta. El problema de la eficacia es, por tanto, un falso problema que encubre otros más importantes, porque la eficacia no es un objetivo en sí mismo. Es el resultado de unos procesos correctamente dirigidos y son esos procesos los que es preciso analizar, comprender y controlar.

III

La Administración pública con frecuencia es incapaz de resolver el problema de adaptación al entorno, aunque el fenómeno burocrático esté presente en todos los aspectos de la sociedad. Mientras tanto, ésta se modifica continuamente y con ello se agudizan más las disfunciones del sistema. Hubo un tiempo en que las organizaciones se caracterizaban por su estabilidad y los organigramas resultaban tan inmutables que podían formar parte del Reglamento de Régimen Interior. Hoy todo cambia de tal forma que produce vértigo. Inevitablemente estos cambios en la organización inciden en las personas.

En estas condiciones elaborar una estrategia para el cambio resulta imprescindible si se quiere que la Administración sea un instrumento útil. Sin embargo, conocemos muy poco sobre ella. Las diferentes opiniones que sobre ella se expresan nos recuerda un poco la conocida historia de los tres ciegos: uno describió un elefante como una soga (había palpado la cola), otro como una serpiente (tocó la trompa) y otro como un árbol (sintió una pata). A veces parece incluso que al tratar de la Administración nos estamos refiriendo a realidades diferentes; en suma, cuando no se llegan a desarrollar modelos aptos de colaboración, los mandatos legales de eficacia no suelen pasar de ser meras declaraciones de intenciones.

Se impone, por tanto, un cambio y éste sólo puede partir de un mejor conocimiento de la organización, porque ya no es suficiente la intuición, y la Administración es demasiado compleja para buscar soluciones únicas a los problemas. Hay que analizar la cultura actual y hacerla patente y a partir de ella planear el desarrollo de la organización:

— Estudiar la Administración como cultura implica analizarla en cuanto producto de la sociedad y de la Historia como forma de desarrollar una función. Su especificidad frente a otras organizaciones va a derivarse de su pertenencia al Estado como forma de coacción y también de legitimación.

— La Administración como organización no se diferencia fundamentalmente de cualquier otra organización. Desde su situación monopolista la Administración ve reforzada su tendencia al aislamiento, al que contribuye una cierta concepción de la neutralidad como distanciamiento. Un enfoque de sistemas tiende a promover la apertura mediante el análisis del:

— Subsistema de fines y valores que la relacione con su medio sociocultural. Si la organización trabaja para la sociedad debe conformarse a ésta.

— Subsistema técnico compuesto por las especialidades y conocimientos requeridos para hacer funcionar la organización.

— Subsistema psicosocial, compuesto por: 1) los individuos que se integran en la organización, sus sentimientos y valores; 2) la relación de autoridad, *status*, motivación; 3) los grupos informales.

— Subsistema estructural que comprende la organización formal, la descripción de puestos y procedimiento de trabajo y los patrones de autoridad.

— Subsistema administrativo, capaz de establecer objetivos y desarrollar planes y estrategias.

En una sociedad en continua transformación los cambios en uno solo de los subsistemas deben ser tenidos muy en cuenta en los restantes, lo cual se garantiza mediante el correcto funcionamiento del subsistema administrativo, en el que se pueden distinguir a su vez dos subsistemas, uno de *management* o de fijación de objetivos y otro de gestión o de transformación de los objetivos en metas y planes de acción. El subsistema de *management* se relaciona, sobre todo, con el subsistema de fines y valores. El subsistema de gestión es el encargado de transformar unos consumos en productos. La función de producción relaciona las entradas con las salidas para determinar la capacidad del sistema. La función de adecuación compara lo producido con la demanda del producto. De la combinación de ambas se derivan las posibles alternativas y la forma de obtener la máxima satisfacción.

El conjunto de todos estos elementos funcionan en base al modelo información-decisión que es básico en el funcionamiento de las organizaciones y que plantea la necesidad de un sistema de información como eje central de la organización.

La responsabilidad de mantener el sistema corresponde al directivo que debe saber manejar situaciones dinámicas inciertas y con demasiada frecuencia ambiguas. La primera etapa de la Teoría de la Organización estuvo marcada por la producción como eje central de la empresa en un mercado en situación de demanda. El factor fundamental era la tecnología. Una segunda etapa se centra en los aspectos económicos, financieros y de organización. Ya no bastaba con producir, era necesario ser competitivo, porque la tecnología se había generalizado. Los factores fundamentales fueron la planificación, la organización y el control. La etapa de madurez se centra en la optimización de los recursos humanos y el individuo se convierte en la clave del éxito.

Considerar la organización como un sistema abierto cuyo mejor capital son sus recursos humanos supone, por tanto, un cambio trascendental en la filosofía de la Administración. No existe una racionalidad teórica de la organización, sino una capacidad de sus dirigentes para manejar situaciones de incertidumbre. Únicamente aquellos que libren estas batallas, que nunca serán enteramente ganadas, tienen posibilidad de éxito. De ser eficaces.

