

XVI Trabajo de mujeres y de los menores de 18 años.

XVII Servicio de choferes, aforadores, lectores de -
escala, meteorólogos, canaleros y preseros.

XVIII Lugares de trabajo y habitación.

XIX De las sanciones por faltas que no ameriten sepa
ración.

XX Notas honoríficas, estímulos y recompensas.

XXI Disposiciones diversas.

El personal adscrito a las Juntas Federales de -
Agua Potable, se encuentra sujeto a las disposiciones-
contenidas en la Ley Federal del Trabajo.

ESTUDIO DE LAS FUNCIONES DIRECTIVAS

1.- IDEA GENERAL

Acostumbran a enumerarse las funciones directivas siguien
do una conocida fórmula debida a H. Fayol. "Administrar -dice
Fayol- es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar".

En esta definición nos encontramos con cinco funciones, de
signadas corrientemente con el nombre de "infinitivos", en aten
ción a la forma bajo la cual aparecen relacionadas por su autor"

- Previsión

- Organización

- Mando

- Coordinación

- Control

Ninguna de estas funciones corresponde en exclusiva a nin
gún nivel directivo concreto, sino por el contrario en su ejer
cicio participan todos los grados de jefatura administrativa --
existiendo entre ellos solamente diferencias que sólo afectan a
la amplitud que cada función reviste y a las modalidades parti
culares a través de las cuales se manifiesta, dejando salvo su
naturaleza común o general.

La enumeración de Fayol ha servido de punto de partida pa
ra la mayoría de los estudios que se han llevado a cabo en el -
campo de las funciones directivas. Así, por ejemplo, Riccardi
presenta una relación de cinco funciones cuyas denominaciones -
coinciden con las utilizadas por Fayol sin, más diferencia que
la consistente en sustituir los términos de previsión (prevoyan
ce) y mando (commandement) por los de "programación" y "actua
ción", respectivamente. Variaciones semejantes en cuanto a la
designación de las dos funciones citadas pueden registrarse en
numerosos autores que, por lo demás, se ajustan al esquema fa
yolista.

Es también muy conocida y fácil de recordar la enumeración
elaborada por Luther Gulick y sintetizada en el término POSDCORB

formado por las iniciales de:

- Planning (planificar)
- Organizing (Organizar)
- Staffing (establecer y aplicar el régimen de personal)
- Directing (dirigir, mandar)
- Coordinating (coordinar)
- Reporting (informar)
- Budgeting (presupuestar)

Esta enumeración difiere en ciertos puntos de la anterior. Así por ejemplo, se observa que influye como funciones dependientes la de "seleccionar y adiestrar el personal, fijar su régimen general y mantener adecuadas condiciones de trabajo" - - (staffing). Igualmente se observa que la función de "controlar" última de la lista de Fayol, no aparece en la enumeración de Gulick. Sin embargo debe tenerse en cuenta que la omisión es de control dentro del apartado que denomina "reporting", en el cual quedan incluidas las actividades del dirigente encaminadas a proporcionar información a los subordinados y a permanecer informado mediante la investigación y la inspección.

La última diferencia importante estriba en que Gulick configura la función presupuestaria (budgeting) como distinta de la planificación (planning). En este punto cabe pensar que la función presupuestaria constituye un aspecto concreto de la planificación o que, si se estiman funciones diferentes, existe entre ellas una estrecha correlación.

2.- PLANIFICACION

La planificación aparece como la primera función dentro del ciclo racional de la actividad directiva. Su naturaleza es preparatoria y condicionante del ejercicio de todas las demás funciones. Es explicable, por consiguiente, que cuando la planificación se desatiende se resistan todas las funciones de la dirección. Dentro del cuadro determinado por la ausencia o la insuficiencia de la función planificadora pueden registrarse, como más importantes, los siguientes efectos: a) En cuanto al ejercicio de las funciones directivas, en general: Tendencia a concentrar el poder de decisión sobre toda clase de asuntos en las

posiciones más elevadas de la escala jerárquica, b) In cuanto a la estructura de la organización: Tendencia a la rigidez (estructuras no evolutivas), c) En cuanto al ejercicio de la función de mando: Multiplicación innecesaria de las órdenes encaminadas a impulsar a la organización hacia sus fines, d) En cuanto a la función coordinadora: Dificultad, o incluso imposibilidad para asegurar una acción de conjunto no preparada por vía de planificación y e) En cuanto a la función de control: Ausencia de un término de referencias para evaluar los resultados de la gestión y propensión a desviar el control hacia aspectos adjetivos y secundarios.

2.1.- Concepto

La planificación tiende, por tanto, a adaptar sistemáticamente las actividades futuras a los acontecimientos y circunstancias pronosticables. Más concretamente, podemos decir que la planificación consiste en preparar la acción por anticipado estableciendo los objetivos que han de ser alcanzados y fijando las actividades que para ello han de desarrollarse en un período de tiempo señalado de antemano. Para poder hablar de planificación no basta, sin embargo, con la existencia de un pronóstico y la determinación de objetivos concretos. Todo lo anterior constituye solamente el primer plano del proceso planificador. A la explotación del futuro y determinación de objetivos ha de seguir la fijación de las actividades que han de ser realizadas, incluso en términos cuantitativos y con expresión de prioridades, secuencias, modos y medios de ejecución.

Por otra parte, la función que se examina ha de recibir -- una expresión material adecuada que permita seguir su desarrollo y comparar los resultados obtenidos con los fines propuestos. Esta expresión material de la planificación o programación, ya sea escrita, numérica, gráfica, simbólica o de cualquier otro tipo, recibe el nombre de plan o programa.

Conviene en este punto llamar la atención sobre la variedad terminológica que suponen las expresiones plan y planificación, por una parte, y las de programa y programación por otra. A nuestro modo de ver las diferencias existentes entre estos términos no son de esencia, sino solamente de plazo y de nivel. Parece, en efecto, que las palabras plan y planificación se emplean perfectamente para designar las previsiones a largo plazo, elaboradas en los niveles más elevados de la jerarquía, mientras que los términos programa y programación se utilizan para hacer referencia a previsiones a plazo más corto que desarrollan las anteriores y se elaboran en escalones más bajos de la organiza

ción. En cualquier caso nos encontramos con una función directiva que tiene la misma naturaleza preparatoria e inicial con relación a las demás actividades de la jefatura administrativa.

2.2.- Requisitos fundamentales

El mismo Fayol señala como requisitos generales de la planificación los siguientes:

- Unidad
- Continuidad
- Flexibilidad
- Precisión

Estos requisitos son de una necesidad tan evidente que no insistiremos en su importancia, solamente haremos una referencia especial a la flexibilidad por parecemos que en este punto se encuentra muy extendido el error de creer que cuando un plan o programa no puede cumplirse en todos sus detalles carece de valor.

La planificación se basa en la previsión del futuro, no en la adivinación. La flexibilidad requiere la posibilidad de adoptar, en curso de ejecución, medidas acomodando el desarrollo del plan a los acontecimientos que se vayan produciendo, sin que esto prive de valor a la función que se examina. Como dice Fayol ningún programa, por bien elaborado que esté, llega jamás a realizarse exactamente.

Por regla general, las modificaciones que habrán de introducirse, en curso de ejecución, podrán encajar en alguna de estas categorías:

- Variaciones en el orden o secuencia de las actividades previstas.
- Variaciones en los medios o en los modos de ejecución.
- Alternaciones en los plazos de ejecución establecidos.
- Supresión de alguna actividad prevista inicialmente.
- Incorporación al plan de alguna actividad no prevista inicialmente.

3.- ORGANIZACION

Esta función, al igual que la anterior, corresponde también a todos los niveles o grados de jefatura administrativa. El dirigente superior, en efecto, tiene la responsabilidad de establecer la estructura y funcionamiento de la organización, en líneas generales, mientras que en niveles más bajos cada jefatura es responsable de la organización adecuada de su sector, unidad o grupo de trabajo, dentro de los márgenes establecidos por las normas fijadas en los escalones superiores.

3.1.- Concepto

Para Fayol "organizar es disponer el doble organismo material y social de la empresa". En esta definición, a pesar de su brevedad, queda recogida la naturaleza de esta función en toda su amplitud. Desarrollando la definición de Fayol podemos decir que organizar es ordenar los diferentes elementos, actividades y relaciones de la forma más adecuada para la consecución de objetivos comunes. O lo que es lo mismo, organizar equivale a señalar competencias, fijar responsabilidades, establecer procedimientos, asignar medios y regular las actividades y las relaciones de los miembros del grupo.

Al igual que la planificación, y tomando como pauta los objetivos y datos fijados por la misma, la función de organizar se nos muestra como una actividad de naturaleza preparatoria e instrumental. La adopción de un determinado dispositivo orgánico y la elaboración de cánones de actuación no constituyen, en efecto, un fin en sí mismas, sino un medio para asegurar en la mayor medida posible la cooperación de los miembros integrados en el grupo.

3.2.- Aspectos que comprenden la función de organizar

En el ejercicio de la función de organizar, entendida en el sentido más amplio, cabe distinguir dos aspectos: formal y material. En sentido formal esta función se concreta en un conjunto de decisiones a través de las cuales se establece el esquema orgánico con vigencia oficial o valor obligatorio para el grupo. El proceso de elaboración de dichas decisiones, a nivel superior, requiere la prestación de una resistencia especializada y permanente y que con carácter asesor desarrolle esta función.

En su dimensión material la función de organizar comporta la necesidad de resolver una serie de problemas y aspectos encaminados a dar expresión física a aquel esquema (instalación y distribución de oficinas, disposición de los puestos y del equipo de trabajo, etc.). También en este punto ha de considerarse la asistencia especializada permanente y la aplicación de ciertas reglas o principios encaminados a asegurar el mejor empleo de medios de que se dispone.

Como se verá más adelante, en el proceso encaminado a establecer o reformar la estructura formal de la organización, el dirigente ha de ajustar sus decisiones a circunstancias de carácter objetivo e impersonal. Una estructura concebida para satisfacer las cualidades, preferencias o intereses de los individuos que, en un momento dado, constituyen el substrato humano de la organización, difícilmente coincidirá con el esquema exigido por los fines que la entidad se propone alcanzar. Disponer la estructura atendiendo a las relaciones personales del dirigente o a sus necesidades psicológicas supone una actuación equivocada y en ocasiones arbitraria.

Una vez establecido el esquema formal de la estructura de la organización, el margen del factor individual, el dirigente ha de resolver los problemas que derivan de la necesidad de fijar el régimen de personal (selección, formación, deberes y derechos, situaciones, etc.). Todo ello constituye para Gulick una función distinta (staffing, que debe dar lugar a la creación de órganos especializados en el tratamiento de tales problemas. En este punto estimamos que el contenido de las tradicionales oficinas de personal debe ser ensanchado hasta abarcar todo el campo que dicha función ocupa, evitando que los departamentos especializados y permanentes a que antes nos referíamos, invadas aquellos sectores de la Administración de personal que inicialmente han quedado al margen de la actuación de los servicios de esta clase.

Uno de los problemas más importantes que el elemento personal planea, deriva de la necesidad de ajustar los individuos al esquema de la organización. El dirigente ha de saber asignar a cada individuo el puesto más adecuado de acuerdo con el contenido de éste y las aptitudes y condiciones personales de aquél. No es difícil apreciar en muchas organizaciones un acusado desajuste de los individuos a las posiciones que tienen atribuidas. La capacidad para tratar satisfactoriamente determinada clase de problemas radica en muchos casos en personas que no tienen ninguna relación con su desarrollo, con lo cual la organización se ve privada de la posibilidad de aprovechar las diferentes aptitudes y energías individuales. Una acerta-

da política de personal es, en definitiva el complemento necesario de la función de organizar en sentido formal. En esta materia resulta conveniente, en ciertos casos, el conocimiento y aplicación de técnicas de base psicossociológica, pudiendo también hacerse necesaria para el jefe superior la asistencia de personal especializado en estas cuestiones.

3,3.- El análisis administrativo

La expresión análisis administrativo se utiliza en la actualidad para designar la técnica desarrollada por los departamentos especializados en el tratamiento de un problema de su competencia. Esta expresión indica que la naturaleza de la actividad se base en la idea fundamental de que la resolución adecuada de un problema administrativo ha de hallarse a través de la descomposición del mismo en sus elementos o partes más simples.

El análisis administrativo constituye, por tanto, la garantía frente a la modificación improvisada o adoptada de modo intuitivo. Como se verá más adelante, la actividad se ajusta a unas frases cuya secuencia viene dada por consideraciones rigurosamente lógicas, hasta desembocar en una conclusión o serie de conclusiones sobre las que se construye la propuesta de solución.

3,4.- Modalidades

Aunque no es posible hacer una enumeración completa de todas las modalidades que el análisis administrativo puede revestir, cabe señalar como especies más características las que a continuación se indican:

- Análisis general de la organización, abarcando su estructura y los procesos y métodos de trabajo, al objeto de localizar y resolver los problemas más importantes.
- Análisis proyectado fundamentalmente sobre la estructura orgánica de la totalidad o parte de la organización.
- Programación de la estructura y procesos para una entidad u organismo de nueva creación.
- Programación del desarrollo orgánico de nuevas funciones en una organización ya existente.