

Fayol capta perfectamente la trascendencia de estas reuniones desde el punto de vista de la coordinación. Hasta tal extremo está convencido de que es en este campo donde las reuniones tienen su principal aplicación que las denomina "conferencias de coordinación".

La utilidad de las reuniones, como instrumento auxiliar del jefe, es muy limitada en materia de programación y de organización pero es decisiva para el ejercicio de la función coordinadora. En pocos minutos se logra un intercambio de información que no podría conseguirse sino con el empleo de una documentación cuantiosa que requeriría muchas horas o incluso muchas jornadas de trabajo.

Las reuniones, como instrumento específico de coordinación, resultan convenientes para cualquier nivel de jefatura. Son, además, de cómoda aplicación pues, aunque supongan para la organización un coste mediable, no requieren ningún desembolso sujeto a formalidades u obstáculos reglamentarios. Su éxito sólo depende de que los objetivos que la reunión se propone estén realmente a su alcance y de que, en su preparación y desarrollo, se observen ciertas reglas elementales conocidas corrientemente bajo la hiperbólica denominación de "técnicas de conducción de reuniones". Evidentemente, la celebración de reuniones de trabajo sin objetivo definido o con objetivos que caen más allá de lo que con una reunión puede conseguirse, constituye la mayor parte de las veces una pura pérdida de tiempo. Del mismo modo, dejar discurrir la reunión a merced de los impulsos que sucesivamente vayan produciéndose, conduce a un desarrollo sin filiación de asuntos que no siempre figuran en la agenda ni guardan entre sí correspondencia alguna.

Debe evitarse el inconveniente que supone la tendencia a incluir en el orden del día un número excesivo de asuntos, ya que con ello sólo puede lograrse un tratamiento muy superficial de cada problema, cuando no resulta necesario prescindir por completo del examen de alguno de los puntos previstos.

Del mismo modo se debe procurar evitar la tendencia de las reuniones de trabajo a adoptar decisiones en forma colectiva. Las reuniones, tal como aquí se describen, ni son órganos especializados ni deben, en consecuencia, actuar como tales. Constituyen solamente un instrumento a disposición del dirigente que, tiene además la obligación de servirle de él.

Otros instrumentos de coordinación son las unidades específicas de staff que bajo el nombre de Oficinas de Coordinación

u otra denominación semejante se crean para apoyar al dirigente en el ejercicio de esta función. Sin embargo, en la práctica resulta a veces muy difícil encontrar alguna conexión entre las actividades desarrolladas por ciertas oficinas de coordinación y la función de que se trata. Así, por ejemplo, algunas unidades de esta clase constituyen en la realidad una especie de apéndice orgánico de un servicio de documentación o incluso del registro general de documentos.

Finalmente, como instrumento clásico en materia de coordinación han de citarse los Comités, Comisiones y, en general, los distintos órganos de composición plural, previstos y regulados formalmente, a los que se asigna esta función. Tales órganos tiene en ocasiones un carácter meramente interno, apareciendo en otros casos integrados por miembros pertenecientes a organizaciones o entidades diversas (comisiones interdepartamentales, etc.) Raramente limitan su contenido al desarrollo de actividades específicamente coordinadoras, siendo lo más frecuente que tal asignación aparezca como uno de los ingredientes de una competencia mucho más amplia.

6.- CONTROL

La actividad de control, si bien cierra el ciclo de las funciones directivas, sirve también de punto de partida para su ulterior desarrollo. Por ello puede calificarse de función complementaria de las demás de carácter directivo, dirigida a la obtención de la información necesaria para asegurar la continuidad de su ejercicio.

Por otra parte, la función de control aparece integrada por actos de naturaleza valorativa. La esencia del control, en efecto, consiste en el examen y evaluación de hechos o actividades.

6.1.- Concepto

En un sentido muy amplio, y para nosotros impropio, el término control suele englobar todo el complejo de actos de naturaleza directiva. En un sentido más estricto, el lenguaje administrativo utiliza aquel término como equivalente de fiscalización, examen, inspección o comprobación. En consecuencia el control es una función directiva dirigida a la valoración de actos o situaciones por relación con patrones o esquemas objetivos establecidos previamente.

En efecto, el verdadero y propio control requiere la existencia previa de programas, normas, órdenes o reglas aplicables a los hechos y situaciones que se someten a aquél. Cuando falta este término objetivo de valoración el control deja de ser tal para convertirse en mera vigilancia.

6.2.- Variedades del control

Son muy numerosas las clasificaciones que pueden hacerse dentro del campo de la función que se examina:

- Por razón de la materia suelen distinguirse cuatro modalidades a las que hace referencia la clásica expresión americana "men, money, materials, methods":
- Control del personal
- Control económico
- Control del material y equipo
- Control de los procesos y métodos de trabajo

- Por razón del momento en que el control se lleva a cabo pueden distinguirse:

- Control previo o anticipado
- Control simultáneo o de ejecución
- Control sucesivo o de resultados

Propiamente la expresión "control previo" contradice la definición antes propuesta para delimitar esta función. Si la esencia del control, como se ha dicho, consiste en el examen y valoración de hechos, actividades o situaciones no parece posible examinar ni valorar lo que todavía no se ha producido. En realidad los controles denominados previos o anticipados son simultáneos o posteriores a ciertos actos que son los que realmente se someten a control. Así, por ejemplo, la denominada "intervención previa del gasto" supone la existencia de una propuesta de contratación de obligaciones, que es lo que en la realidad se interviene. El control simultáneo resulta necesario en ciertos casos, no es en principio el más recomendable por el elevado coste que acarrea y por prestarse a la producción de efectos psicológicos más intensos que los determinados por el control posterior o sucesivo.

- Por razón del punto desde el cual el control se lleva a cabo se suelen distinguir:

- Control interno
- Control externo

Esta distinción muy utilizada en la práctica, sólo tiene un valor relativo. No obstante, en lo sucesivo haremos referencia únicamente a los controles internos y no a los calificados normalmente como ajenos o exteriores.

- Por razón de la forma de ejercerse pueden distinguirse:

- Control sin órgano separado
- Control institucionalizado

La existencia de órganos de apoyo con funciones específicas de control interno no supone, naturalmente, que todas las actividades de dicha naturaleza se ejerzan por aquéllos. En mayor o menor medida tales funciones se realizan también por las diferentes posiciones de jefatura integradas en el sector de línea de la organización. En consecuencia, ambas modalidades del control coexisten en la práctica completándose mutuamente.

6.3.- Requisitos generales del control

La función de control ha de sujetarse a ciertas condiciones fundamentales si se quiere evitar la producción en los subordinados de repercusiones de tipo negativo, asegurando al mismo tiempo la efectividad de su ejercicio. Como recomendaciones concretas aplicables al desarrollo de esta función pueden recogerse las siguientes:

- El control debe ser oportuno, es decir, ha de llevarse a cabo en un momento que permita la adopción de rectificaciones o medidas correctoras. Cuando, por razón del momento, los desajustes puestos de manifiesto por el control no pueden ser objeto de corrección, dicha función se convierte en un puro trámite sin otra consecuencia que la de suponer un coste para la organización.
- El control debe ser suficiente. La suficiencia del control requiere el examen de todas las circunstancias que puedan tener relevancia desde el punto de vista de la valoración de las actividades y determinación de eventuales desviaciones, sin descender a detalles o minucias sin trascendencia. Un ejercicio semejante del control es exponente de una mentalidad estrecha o de falta de capacidad para controlar lo esencial. Esta observa-

ción es también aplicable a los controles que deliberadamente se centran en aspectos puramente formales de la actividad administrativa rehuyendo entrar en la esencia de los actos controlados.

- El control debe ser manifiesto. Es decir, no es aconsejable desarrollar esta función en forma secreta o procurando que los subordinados no adviertan su existencia.
- Deben de evitarse los controles concurrentes. Por concurrencia de controles entendemos la situación que se produce cuando dos órganos no jerarquizados entre sí examinan desde un punto de vista idéntico una misma actividad.
- Deben de evitarse los controles superpuestos. Entendemos por superposición de controles la situación existente cuando distintos órganos jerarquizados entre sí someten sistemática y sucesivamente a examen, desde un mismo punto de vista una misma actividad.
- El control debe ejercerse con independencia. No se concibe fácilmente la existencia de control, en el sentido de función directiva, cuando el órgano que lo lleva a cabo depende jerárquicamente del fiscalizado. El examen de actos realizados por un superior, no puede ser calificado de control. Del mismo modo, el control desarrollado en condiciones de dependencia económica (aún con independencia orgánica) ha de estimarse como una situación censurable. En tal supuesto la función de que se trata suele ser puramente nominal o, lo que es peor, se limita a encubrir bajo la necesaria apariencia formal las desviaciones advertidas en lugar de ponerlas de manifiesto.
- Los controles institucionalizados no deben interferir - la línea de responsabilidad-autoridad. Esta observación resulta especialmente aplicable a las unidades de staff que desarrollan funciones de control en nombre de una determinada jefatura de línea y que pueden mostrarse propensas a asumir una parte de la autoridad de aquella, imponiendo sus decisiones a los subordinados cuyas actividades se controlan. La adopción de decisiones derivadas de los resultados del control corresponde exclusivamente a la línea de mando. Lo contrario supone una extralimitación que desnaturaliza a las unidades de staff.

LA ESTRUCTURA FORMAL DE LA ORGANIZACION

1.- LA TEORIA DE LA ORGANIZACION

La consideración de que la organización, como fenómeno abstracto, puede constituir el campo de una investigación científica separada, no se ha producido hasta tiempos muy recientes. En efecto, ni en la antigüedad clásica ni en ninguna otra época hasta el presente siglo parecen haber existido tentativas de construir una Ciencia autónoma dedicada al estudio de la organización en general.

No faltan en otras épocas, naturalmente, minuciosos estudios de organizaciones determinadas realizados dentro del ámbito de disciplinas más o menos tradicionales, desde puntos de vista concretos y característicos de las mismas.

Quizá las manifestaciones más antiguas de estos estudios de organización particular hacen referencia al problema de las formas políticas. Más recientemente la organización de la Empresa y de la Administración pública pasan también a ser objeto de investigaciones que se desarrollan, respectivamente, en el campo de las ciencias económicas y jurídicas. En todos estos casos, repetimos, resulta muy difícil vislumbrar observaciones formuladas con pretensiones generalizadoras. Todo lo más algunas consideraciones de este alcance pueden aparecer realizadas de modo incidental.

Es más adelante, a principios del presente siglo, cuando toma cuerpo la creencia de que determinadas constantes y principios extraídos de la observación repetida de organizaciones de toda clase pueden ser elevados a un plano abstracto y general.

1.1.- Sus direcciones principales

La pluralidad de aspectos parciales que en la organización pueden distinguirse ha dado lugar a varias orientaciones en el estudio de la misma. Dos direcciones, sin embargo, son las principales:

- La inspirada en el movimiento llamado de la "organización científica" del trabajo y en consideraciones puramente lógico-formales.
- La que se basa sobre elementos psicológicos y sociológicos.