

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.

1,11.- Orientación racionalista

La primera de ellas se inicia con Frederick Winslow Taylor y se caracteriza por su tendencia racional y abstracta, por seguir un esquema lógico de la organización. Trata de buscar un dispositivo ideal que asegure la utilización más adecuada de los recursos humanos y materiales. Toma la organización en un aspecto mecanicista, prescindiendo o descuidando las facetas psicológicas del comportamiento del hombre al cual sólo tiene en cuenta desde un punto de vista preponderantemente fisiológico.

Las repercusiones del movimiento taylorista fueron considerable durante las primeras décadas del presente siglo. Basta citar a Walter Rathenau, en Alemania, inventor del término "Racionalización del trabajo", Stajanov, en Rusia y otros que no hacen sino adaptar el taylorismo, a veces cambiando su denominación, para disimular la importación de ideas extranjeras.

Dentro de la dirección científica que apuntamos merece destacar Henre Fayol, ingeniero francés nacido en Estambul, cuya obra es, sin embargo muy distinta de la de Taylor.

Fayol lleva a cabo una obra ambiciosa estudiando problemas directivos propios de cualquier organización pública o privada, grande o pequeña, enunciando sus célebres infinitivos y formulando una lista de principios de administración.

Su doctrina está contenida no sólo en su "Administración industrial y general", sino también en artículos tales como "Importancia de la función administrativa en el gobierno de la empresa", "Incapacidad industrial del Estado", etc., pudiendo decirse que la aplicación de las técnicas de organización a la Administración pública arranca de Fayol, cuya obra produjo un considerable revuelo.

Sin embargo y a pesar de las diferencias que separan a Taylor y Fayol, cabe encontrar un rasgo común entre ambos: su orientación anteriormente apuntada.

1,12.- Orientación psicopsicológica

La segunda dirección fundamental seguida por los teóricos de la organización aparece con el carácter de una verdadera reacción. Se parte de una base excéptica en cuanto al valor de los esquemas ideales y abstractos de organización, estimando ta

rea inútil la encaminada a hallar fórmulas perfectas. Se pone de relieve el descuido del estudio de las causas que determinan el comportamiento humano, por lo cual esta segunda orientación carga el acento sobre elementos psicológicos y sociológicos.

La consecuencia fundamental de esta tendencia psicopsicológica es, como señala Corradini, la de "valorizar el aspecto democrático de la organización, en oposición al carácter predominante autoritario de la teoría tradicional".

Toda la literatura sobre Relaciones Humanas aparecida a raíz de la célebre investigación Hawthorne no hace sino enfocarla los problemas organización desde el punto de vista preponderantemente humano, lo cual supone caer en el extremo opuesto, ya que no es posible acometer únicamente el estudio de la organización sobre la personalidad del individuo, sobre la formación y conducta de los grupos y demás aspectos psicológicos y sociológicos. Las evidentes exageraciones a que se ha llegado en este campo puede resultar peligrosas y perturbadoras en la práctica.

Pero, no obstante su carácter extremo, la nueva orientación tiene el mérito de poner de manifiesto la importancia de los factores citados y su influencia sobre el funcionamiento de la organización, superando de este modo el punto de vista del taylorismo y demostrando que la perfección del esquema organizativo, las ventajas materiales y los incentivos económicos, que habían venido siendo considerados como los principales factores de productividad, tenían en realidad un papel limitado.

1,2.- Ausencia de una teoría de conjunto

Aunque los escritos que en la actualidad se presentan bajo el título de Teoría de Organización son bastante numerosos, dicha teoría no parece haber encontrado todavía una base consistente y unificadora.

Más concretamente, falta un desarrollo paralelo y sistemático de las dos vertientes -racional y humana- que pueden distinguirse dentro del fenómeno "organización". Es cierto que en la literatura especializada no escasean las obras que se anuncian como "teorías de conjunto", pero en la realidad tales estudios terminan por lo general cayendo dentro de una de las dos direcciones fundamentales antes apuntadas.

Un importante problema se plantea, por tanto, en este lugar. Supuesta la necesidad de basar el conocimiento de la organización

sobre sus dos facetas sin descuidar ninguna de ellas, y dada la inexistencia de una teoría unitaria, surge la cuestión de determinar si el punto de partida para dicho estudio ha de tener carácter racional y abstracto o, por el contrario, si ha de partirse de un enfoque puramente psicosociológico.

A nuestro modo de ver, el estudio de la organización debe comenzar por su vertiente racional y completarse mediante la consideración de los problemas de naturaleza psicosociológica. La formación del dirigente no puede considerarse satisfactoria cuando se limita al conocimiento de la personalidad, de los grupos espontáneos, de la forma de tratar las situaciones de frustración o de conflicto de caracteres, etc. Todo lo más esto nos parece un complemento necesario de aquella formación directiva, pero no su ingrediente principal.

Como dice Corradino, recogiendo la opinión más extendida, la organización ha de desarrollarse lógicamente, partiendo de un esquema racional y no de la personalidad y demás cualidades de los individuos que la componen. Diseñar la organización en función de la personalidad significa, en último término, restringir la base de aquella y hacer más difícil la coordinación entre sus diferentes sectores, aumentando la posibilidad de conflictos en su seno.

El mismo punto de vista puede encontrarse en Urwick el cual, aún reconociendo que en los problemas de organización pueda estructurarse con arreglo a la idiosincrasia de los individuos en lugar de ajustarse los individuos a exigencias de principios racionales.

Es necesario, por lo tanto, partir de un enfoque abstracto en el estudio de la organización y en el ejercicio de la función de organizar, sin caer en la tentación fácil de supervalorar los aspectos personales, pues este camino conduce frecuentemente a dar como justificadas, por "consideraciones especiales" las situaciones más absurdas y las prácticas más contradictorias. Y esto no significa, naturalmente, que la personalidad humana, el comportamiento del individuo y el grupo y demás aspectos semejantes deban quedar al margen de una Teoría de la organización sino que, por el contrario, su estudio ha de considerarse como un complemento necesario para ampliar su contenido, sin llevar al abandono de la idea de racionalidad.

## 2.- ORGANIZACION FORMAL Y NO FORMAL

Dentro del concepto de organización, entendido como dispo-

sitivo que reviste un grupo para la consecución de objetivos comunes, puede advertirse inmediatamente la existencia de dos aspectos diferentes.

En efecto, al lado del esquema oficial de la organización, determinado por acto obligatorio, puede distinguirse un aspecto no formal de la misma, constituido por el conjunto de relaciones espontáneas y recíprocas que surgen de modo necesario entre los individuos y grupos que forman parte de aquélla.

Examinemos por separado estos dos importantes aspectos:

### 2.1.- Organización formal

La organización formal es la estructura abstracta e impersonal plasmada en una norma (estatutos, reglamentos) y derivada del ejercicio de una función directiva concreta (función de organizar). Es la articulación lógica del grupo que debe quedar determinada con arreglo a criterios objetivos y consideraciones de eficiencia ajenas al factor personal.

Un esquema formal de la organización que abarque la totalidad del comportamiento de los individuos en el grupo no es fácilmente concebible ni siquiera conveniente. El esquema formal tiene un límite óptimo de desarrollo. Sobrepassar este límite equivale, normalmente, a conferir a la organización una excesiva rigidez orgánica acompañada, por lo general, de una notoria lentitud de movimientos. Un reglamento orgánico llevado al último grado de detalle puede actuar sobre el grupo como una camisa de fuerza.

Por el contrario, el desarrollo insuficiente del esquema formal deja al grupo a merced de las tendencias surgidas en su seno haciendo a la organización fluida, confusa y, en definitiva, inestable. Las organizaciones insuficientemente elaboradas son, por lo general, muy dinámicas, pero ese dinamismo orientado en direcciones cambiantes e incluso opuestas suele traducirse en ausencia de coordinación y actuación caótica y costosa, ofreciendo además el riesgo de convertir a la organización en instrumento al servicio de intereses personales.

### 2.2.- Organización no formal

La organización no formal, real o, según la terminología -

norteamericana, informal, es la estructura de hecho constituida por el complejo de relaciones personales y de grupos espontáneos que se desarrollan de modo natural, y por lo menos en parte, al margen de aquel sistema de normas.

La organización de hecho viene a ser, por lo tanto, el contenido vivo del esquema formal. Ambos aspectos coexisten, normalmente, influyéndose de modo recíproco. La organización informal, por una parte, puede proporcionar en ocasiones la base para una ordenación racional de los distintos elementos del grupo o para modificaciones posteriores del esquema formal. Por otro lado, la organización oficial constituye a su vez el molde o cauce en que la organización real se desarrolla.

Teóricamente, al menos, se puede concebir una coincidencia perfecta entre la organización formal y la organización de hecho. En la práctica, sin embargo, la posibilidad de tal coincidencia resulta en extremo dudosa, especialmente en organizaciones grandes. Normalmente existirá una serie de divergencias de mayor o menor importancia entre ambos aspectos, dependiendo de las mismas en gran parte el grado de eficiencia de la organización.

En efecto, será fácil apreciar en numerosas ocasiones, con el carácter de situación de puro hecho, la existencia de relaciones el trabajo no previstas en la estructura formal. Podrá encontrarse también en ciertos casos, un ejercicio efectivo de autoridad en medida mayor o menor de la atribuida por vía oficial. Igualmente se podrá observar la existencia de grupos o unidades de hecho no establecidas formalmente y la inexistencia real de funciones, relaciones u otros aspectos concretos regulados de forma expresa en el esquema oficial.

Todo ello puede presentar serios inconvenientes al introducir factores de inestabilidad organizativa pero, al mismo tiempo, ofrece al dirigente la oportunidad de aprovechar y potenciar aptitudes o energías singulares encauzando el dinamismo de la organización de hecho en el sentido impuesto por los objetivos comunes.

La capacidad de un buen directivo se pone de relieve, por lo tanto, no sólo a través del conocimiento de los aspectos formales y técnicos, sino también por medio de su aptitud para diagnosticar y valorar las situaciones de hecho, cambiando su signo y su naturaleza cuando lo requiera el mejor cumplimiento de los fines de la organización.

### 3.- LOS PRINCIPIOS DE ORGANIZACION

#### 3,1.- La polémica en torno al valor de los principios de organización.

El pensamiento científico ha atravesado por varias fases de elaboración de la doctrina de los principios. Dichas fases no suponen etapas cronológicas sino más bien posiciones doctrinales. Fundamentalmente se pueden distinguir las tres siguientes:

- Posición clásica
- Posición crítica
- Posición intermedia

#### 3,1,1.- Posición clásica

Una primera posición, a la cual pertenecen casi todos los autores clásicos, trata de llegar a la formulación de principios realmente científicos partiendo de la observación de coincidencias entre organizaciones de todo tipo.

Las enumeraciones clásicas son, por lo general, poco sistemáticas. Su contenido ofrece, por otra parte, contrastes realmente notables, tanto por lo que se refiere al número como a los conceptos concretos relacionados como principios en dichas enumeraciones.

Pero la característica general de estos autores es la creencia en el valor absoluto y superior de los principios, que tratan de oponer a un empirismo no racional.

Una frase de Wilson puede servir como exponente de esta tendencia clásica: "se trata de rescatar los métodos administrativos de la experimentación empírica, basándolos sobre cimientos fundados en principios de carácter permanente".

De la misma forma W. F. Willoughby, de manera contundente, afirma que "hay principios fundamentales de aplicación general, análogos a los que caracterizan a toda ciencia...". Si se quiere dar solución adecuada a los problemas administrativos es necesaria "la formulación y adopción de principios de organización y procedimiento administrativo científicamente establecidos".

#### 3,1,2.- Posición crítica

En una segunda posición doctrinal, que podemos considerar