

Del mismo modo la subdivisión progresiva de objetivos o fines repercute también sobre el criterio geográfico pudiendo incidir igualmente sobre la base personal. Como dice Gulick "cada miembro de la organización trabaja para un fin determinado, utiliza determinados procedimientos, trata con determinada categoría de personas y desarrolla su actividad en un territorio -- también determinado". En algunos casos, en definitiva, no se puede decir claramente cuál es el criterio que inspira la división del trabajo realizada en un determinado escalón, porque todos ellos concurren a caracterizar una dependencia cualquiera, sólo que con intensidad variable.

Estas interferencias pueden producir alguna confusión pero no privan de valor a los criterios apuntados, ya que los resultados que en la práctica se obtengan al aplicar una u otra forma o combinación para realizar la distribución horizontal del trabajo, varían considerablemente según el criterio empleado.

Por ello, estimamos posible formular, con valor de meras orientaciones, ciertas conclusiones o reglas que pueden resumirse del siguiente modo:

- La división del trabajo debe ser completa. Toda función necesaria en un determinado escalón o nivel debe de estar específicamente asignada a algún elemento dentro del mismo.
- La división del trabajo se debe realizar de forma que no se produzcan superposiciones o duplicidades.
- Al distribuir el trabajo se ha de procurar que el contenido asignado a cada unidad o a cada puesto esté constituido por actividades homogéneas o relacionadas entre sí.
- Dentro de un mismo escalón del sector operativo debe aplicarse a ser posible, un único criterio de división del trabajo.
- Los volúmenes de trabajo asignados a cada elemento de un mismo nivel deben de ser equilibrados.
- Se aconseja evitar la repetición de un mismo criterio en escalones sucesivos, salvo aquellos casos en que los fines distintivos de la organización, por ser varios o por ser muy generales, admitan fácilmente más de una subdivisión, en cuyo caso este criterio (distribución por fines) se puede repetir en dos o más niveles.

- La división por técnicas suele utilizarse como criterio determinante de la competencia de las unidades de apoyo o de "staff". En el sector operativo dicho criterio no se considera adecuado para los niveles más elevados de las organizaciones de gran envergadura. Más adecuado parece su empleo, dentro de dicho sector, con carácter complementario de una previa división por objetivos o fines.

- El criterio de división por zonas o sobre base territorial no se consideran conveniente para estructurar los primeros niveles del sector operativo. Su empleo parece resultar más indicado en la base de la organización como complementario de divisiones anteriores realizadas según otros criterios.

- El criterio de la división según clientela tampoco se considera conveniente en niveles elevados, ya que su aplicación conduciría a un fraccionamiento excesivo de las actividades administrativas, con las complicaciones consiguientes.

Todas estas orientaciones y otras análogas que acostumbra a formularse tienen, como ha quedado dicho, un valor meramente relativo. Lo que sí puede afirmarse, en definitiva, es que los resultados que se obtengan serán distintos según el criterio o combinación de criterios que se adopte para realizar la división horizontal del trabajo. El margen de especialización que se produzca, el grado de coordinación facilitando y, en general, naturaleza de los problemas que han de ocupar la atención del jefe administrativo variarán considerablemente en función del criterio utilizado para dividir el trabajo entre sus subordinados inmediatos.

5.- LA ESTRUCTURA VERTICAL DE LAS ORGANIZACIONES

5.1.- El proceso escalar

La función de organizar comporta la necesidad de crear una serie de posiciones o grados ligados entre sí por una relación de autoridad-responsabilidad denominada vínculo jerárquico. Disponer la estructura vertical equivale a establecer y ordenar posiciones y puestos constituyendo una sucesión o serie de categorías que se diferencian por razón de la distinta medida en que se les asigna autoridad y responsabilidad.

5,2.- Jerarquía, responsabilidad y autoridad

Jerarquía equivale a escala jerárquica. Esta gradación vertical representa una característica común a toda organización formal. De uno u otro modo, en efecto, los miembros de un grupo organizado formalmente siempre están jerarquizados, pudiendo apreciarse en este punto solamente ciertas variaciones que afectan a la mayor o menor longitud de la cadena jerárquica, a la oscuridad o claridad de las líneas de autoridad, a la existencia o inexistencia de jefaturas concurrentes, a la diversa amplitud de la esfera de control, etc.

El proceso de jerarquización requiere la asignación de responsabilidad formal a cada una de las posiciones que integran la escala jerárquica. Por responsabilidad se ha de entender la obligación o deber de cumplir o hacer que se cumplan determinadas funciones. En este sentido la responsabilidad aparece como condición justificativa de la autoridad y determinante de la medida en que ésta ha de ser conferida.

La autoridad, para Fayol, consiste en el "derecho de mandar y poder de hacer obedecer". El fundamento de tal poder no puede ser otro que la idea de responsabilidad. La autoridad, por tanto, es el instrumento que permite el cumplimiento de las responsabilidades asignadas. En otros términos, la autoridad se ha de concebir como el poder de dirigir las actividades de las cuales se responde.

Claramente se aprecia que autoridad y responsabilidad han de ser paralelas o equivalentes dentro de cada posición de la escala jerárquica. Urwick, consagra esta regla de organización bajo el nombre específico de "principio de correspondencia" y lo enuncia diciendo que "autoridad y responsabilidad han de ser correspondientes dentro de cada puesto de trabajo". Dicho de otro modo, esta regla exige que toda atribución de responsabilidad formal deba ir necesariamente acompañada de autoridad en la medida que requiera el cumplimiento de las funciones encomendadas. No debe de existir autoridad sin responsabilidad que la justifique ni responsabilidad sin autoridad que la haga posible.

5,3.- Clases de jerarquía

Suele hacerse por algunos autores la distinción de dos clases de jerarquía llamadas, respectivamente, "de línea" y "funcional". Esta distinción como se verá inmediatamente, apunta al contenido de la relación de autoridad-responsabilidad.

Por "jerarquía de línea" se entiende, normalmente, aquella en la cual el contenido del vínculo jerárquico es genérico o indeterminado. La autoridad que se ejerce a través de una relación de esta naturaleza se extiende a todos los problemas y aspectos de la actividad de los subordinados que no hayan sido específicamente atribuidos a otras líneas de autoridad. Por consiguiente, el contenido de la jerarquía de línea puede ser total, y así ocurrirá cuando dicha relación no concorra con ninguna otra. Pero además, la jerarquía de línea puede sufrir restricciones concretas sin perder aquel carácter y, en este caso, su contenido aparece simplemente como residual.

Por el contrario, la llamada "jerarquía funcional" se caracteriza por la limitación del contenido del vínculo jerárquico. El jefe funcional tiene una autoridad especializada y concurrente. Su jefatura sólo se extiende a aquellos aspectos concretos que le hayan sido específicamente asignados y, en consecuencia, sólo puede emanar ciertos órdenes y exigir determinadas responsabilidades formalmente establecidas de antemano.

5,4.- Amplitud del control

El problema que se plantea bajo este epígrafe hace referencia al número de subordinados inmediatos que pueden hacerse depender de cada jefatura en un determinado escalón o nivel. La doctrina suele proponer cifras concretas para resolver el problema que se examina. Normalmente aparecen como favoritas las de 5 ó 6 subordinados (excluyendo órganos y puestos con funciones de apoyo), pero obviamente ninguna cifra concreta puede ser propuesta con carácter general y absoluto, dada la existencia de numerosos factores que condicionan el grado de dificultad de las funciones directivas y determinan, en consecuencia, la necesidad de reducir en algunos casos aquellas cifras o la posibilidad de ampliarlas en otros supuestos en que el ejercicio de las citadas funciones aparece como más simple.

En consecuencia ha de llegarse a la conclusión de que, en cada caso particular, existe un número óptimo de subordinados directos que ha de ser fijado atendiendo a las circunstancias que en el mismo concurren. Las cifras que normalmente propone la doctrina han de tomarse como un simple punto de partida con valor meramente orientador. Posiblemente existen razones para pensar que en las jefaturas de niveles inferiores la esfera de control puede ser más amplia que en los escalones superiores de la organización.

En definitiva, una formulación prudente del principio que nos ocupa no puede ir más allá de afirmar que el número de subordinados inmediatos, en cada caso concreto, no puede exceder de aquél que permita un ejercicio efectivo de las funciones de la jefatura.

5,5.- Unidad de mando

Uno de los principios de organización que han tratado de mantenerse con el carácter de regla absoluta es el llamado "principio de la unidad de mando".

Fayol afirmaba que "los hombres no soportan la dualidad de mando" y que "cuando dos jefes ejercen autoridad sobre el mismo individuo o sobre el mismo servicio se produce en la organización una situación de malestar. Si la causa persiste, el malestar aumenta. Si la causa cesa, por desaparición o inhibición de uno de los jefes, la salud social renace".

De los párrafos anteriores puede desprenderse la idea de que el principio de unidad de mando establece la conveniencia de disponer las líneas de autoridad-responsabilidad de forma que ningún miembro de la organización dependa de más de una sola jefatura inmediata.

Tal idea, sin embargo, aparece atenuada en otras formulaciones del citado principio. El mismo Fayol, al definir la unidad de mando afirma que "para una acción cualquiera, un agente no debe recibir órdenes más que de un solo jefe". Conviene observar en esta definición una mayor flexibilidad, pues no se exige ya la necesidad de evitar situaciones de doble o múltiple dependencia orgánica, sino solamente la de impedir el ejercicio concurrente de autoridad sobre unos mismos actos.

Una tercera acepción, propuesta por autores más recientes, considera que el principio de unidad de mando no excluye la posibilidad de establecer vínculos jerárquicos concurrentes, sino que por el contrario estima que basta para mantener la unidad de mando -aún en situaciones de dependencia múltiple- con que una de las relaciones concurrentes esté formalmente configurada como línea principal de autoridad y responsabilidad. En este sentido Herbert Simon afirma que es suficiente, para mantener la unidad de mando, con que esté previsto en el esquema oficial de la organización qué relación ha de prevalecer sobre las demás en caso de conflicto.

En definitiva, y a la vista de esta diversidad de sentidos

creemos que pueden proponerse las siguientes reglas:

- En principio es conveniente disponer las líneas de autoridad de forma que, en la mayor medida posible, se eviten las situaciones de dependencia doble o múltiple.
- La concurrencia de varias jefaturas sobre unos mismos elementos orgánicos (unidades o puestos) ha de considerarse como una medida de aplicación excepcional y restrictiva.
- Cuando en atención a las especiales circunstancias del caso, resulte conveniente desdoblar la relación de autoridad y responsabilidad en dos o más vínculos concurrentes, deberá quedar claramente establecido cuál de ellos asume carácter principal o residual y cuáles quedan configurados como líneas secundarias de contenido funcional o especializado.

Y es que, evidentemente, el desdoblamiento del vínculo jerárquico puede producir, al lado de la ventaja que representa la especialización de las funciones directivas, numerosos inconvenientes que pueden llegar a revestir mayor importancia. Estos riesgos están constituidos, fundamentalmente, por la posibilidad de conflictos entre las distintas jefaturas concurrentes, la desorientación del subordinado al que se exigen comportamientos distintos por dos o más jefaturas y, finalmente, el peligro de que la disciplina se quebrante desde el momento en que el individuo sometido a una pluralidad de jefaturas puede escudarse en la existencia de órdenes procedentes de una de ellas para demorar o dilatar el cumplimiento de las cursadas por cualquiera de las demás.

5,6.- Longitud de la escala jerárquica

Al considerar la estructura de las organizaciones en su aspecto vertical se nos plantea el problema de la longitud de la cadena o escala jerárquica como una cuestión fundamental. En este punto se afirma - y sólo puede admitirse con reservas- que un número elevado de escalones alarga los procedimientos y dificulta la tramitación de los asuntos, complica los procesos de comunicación y, en definitiva, redundan en perjuicio del funcionamiento de la organización.

Incluso se han llegado a proponer, con alcance general, cifras concretas de niveles o grados. Y así puede encontrarse en la doctrina la extraña afirmación de que "el número óptimo de escalones es el de tres".

Evidentemente, si reconocemos algún valor al llamado principio de limitación de la esfera de control -y desde luego lo tiene- no puede comprenderse fácilmente que una organización pueda encuadrar en sólo tres niveles un número cualquiera de efectivos personales. Podríamos, quizá, encajar un centenar o dos de individuos en tres escalones, aplicando esferas prudentes de control. Pero resultaría imposible partir de unos efectivos personales del orden de la decena de millar y tratar de encuadrarlos en tres niveles sin acudir a esferas de control desorbitadas.

Generalizando, puede afirmarse que el número adecuado de niveles para el sector de línea de una organización cualquiera depende de la aplicación correcta del principio de amplitud de la esfera de control. Una reducción excesiva de dicha esfera, reiterada en distintos niveles de la organización, produce como efecto la aparición de un número de grados innecesario. Del mismo modo, la ampliación de la esfera de control más allá de límites prudentes determina el acortamiento de la escala jerárquica a costa de dificultar o de impedir el ejercicio de las funciones directivas.

En consecuencia, existe una cifra conveniente de niveles orgánicos para cada organización, en concreto. Esta cifra puede ser calculada por diferentes procedimientos de los cuales el más elemental consiste en proceder a aplicar esferas razonables de control. Conocido, por simple recuento o por determinación de las necesidades previsibles, el número de puestos de trabajo que han de encuadrarse en las unidades elementales, esta operación resulta extremadamente sencilla.

De esta forma, el número de elementos que han de integrar cada nivel orgánico quede determinado por el número de elementos del orden inferior. En la ya clásica discusión sobre el tema de si la organización ha de establecerse de arriba a abajo o de abajo a arriba, parece que el problema que nos ocupa se resuelve mejor por el segundo de los procedimientos citados.

Uno de los defectos característicos de la organización administrativa consiste en la tendencia a crear un número excesivo de niveles orgánicos. En ocasiones se puede registrar la existencia de cuatro o cinco niveles establecidos para dirigir las actividades de un número de puestos-base que no alcanza el medio centenar. Esta multiplicación de niveles y consiguiente proliferación de jefaturas diluye la idea de responsabilidad y determina el encarecimiento de la organización al aumentar los gastos de personal y dilatar los plazos de tramitación y resolución de los asuntos.

6.- ESQUEMAS TÍPICOS DE ORGANIZACIÓN

Las organizaciones pueden ser clasificadas desde puntos de vista muy diversos, tales como la naturaleza de sus fines distintos, el sector a que pertenezcan, el régimen a que se encuentren sometidas, etc. Muchas de estas clasificaciones tienen su origen en el campo de las disciplinas más variadas.

Dentro de la Teoría de la Organización, sin embargo, la clasificación más usual puede formularse atendiendo a la forma de hallarse dispuestas las relaciones de responsabilidad u autoridad formal, es decir, desde el punto de vista del criterio utilizado para establecer la estructura de la organización en su aspecto vertical.

Se deben distinguir de este modo dos esquemas básicos y radicalmente opuestos:

- Organización lineal
- Organización funcional

Como solución intermedia se puede proponer un tercer esquema que pretende armonizar las ventajas de los otros dos ya citados al paso que evita sus inconvenientes respectivos.

Finalmente, en la práctica, lo más frecuente será hallar estructuras en las cuales se podrá registrar la presencia de elementos tomados de los tres tipos fundamentales anteriores. Esto equivale a decir, que, en la mayoría de los casos, las organizaciones de cierta envergadura aparecen como mixtas o complejas.

6.1.- Organización lineal

La organización lineal o fayolista, llamada también impropriamente jerárquica o militar, es sin duda la forma más natural y simple de organización. En ella se aplica de forma rigurosa el principio de unidad de mando en su sentido más restringido. Las relaciones de autoridad-responsabilidad tienen contenido total, no existiendo líneas de autoridad especializada o funcional. Dicho en otros términos, cada puesto de trabajo, cada unidad orgánica y cada sector de la organización está ligado al resto de la misma por un solo vínculo jerárquico. Nadie tiene más de un jefe y todo jefe es único responsable de las actividades de sus subordinados inmediatos.

Ello proporciona estabilidad y claridad a la organización, seguridad en la determinación y responsabilidad y facilidad para controlar las actividades de los subordinados y mantener la