

**3**

**NOTAS SOBRE LA TEORIA  
DE LA ORGANIZACION**

Luther Gulick

**FUENTE ORIGINAL**

Gulick, E, y Urwick, L. (eds.), Papers of the Science of Administration (New York, Institute of Public Administration, 1937), pp.3-13.

**FUENTE TRADUCIDA**

Gulick, L., «Notes of the Theory of organization», en J. M. Shafritz, y J. S. Ott, 1987, Classics of Organization Theory, Chicago: Dorsey Press, pp. 87-97.

## **NOTAS SOBRE LA TEORIA DE LA ORGANIZACION**

### **Luther Gulick**

Toda empresa complicada o a gran escala precisa muchas personas que le impulsen hacia delante. Cuando muchas personas trabajan juntas se aseguran los mejores resultados si existe una división del trabajo entre las personas. Por consiguiente, la teoría de la organización tiene que ver con la estructura de coordinación impuesta sobre las unidades de división laboral de una empresa. Por ello, no es posible determinar cómo organizar una actividad sin considerar al mismo tiempo cómo dividir el trabajo en cuestión. La división del trabajo es la base de la organización; de hecho, es el motivo de la organización.

### **1. DIVISION DEL TRABAJO**

Para comenzar esta discusión procede considerar los motivos y el efecto de la división del trabajo. Para nuestros objetivos, es suficiente destacar los siguientes factores.

#### **1.1 ¿Por qué dividir el trabajo?**

Porque las personas difieren en su naturaleza, capacidades, habilidades, y su destreza aumenta mucho con la especialización; porque la misma persona no puede estar en dos lugares a la vez; porque el campo de

conocimientos y capacidades es tan grande que una persona no puede conocer más que una pequeña fracción durante su vida. En otras palabras, es una cuestión de naturaleza humana, tiempo y espacio.

En una fábrica de zapatos sería posible tener 1.000 personas asignadas a fabricar pares completos de zapatos. Cada persona cortaría el cuero, haría los ojales, cosería los empeines, cosería las suelas, clavaría los tacones, colocaría los cordones y metería su par de zapatos en una caja. Mil personas harían 500 pares de zapatos diarios. También es posible dividir el trabajo entre estas mismas personas, utilizando los mismos métodos manuales de una forma totalmente diferente. Un grupo de personas cortaría el cuero, otro haría los ojales, otro cosería los empeines, otro las suelas, otro clavaría los tacones, otro insertaría los cordones y metería los zapatos en cajas. Por el sentido común y la experiencia, sabemos que hay dos beneficios importantes en el segundo proceso: en primer lugar posibilita una mejor utilización de las diversas capacidades y aptitudes de los diferentes trabajadores y alienta a especializarse; en segundo lugar, elimina el tiempo perdido cuando un trabajador pasa de la lenza a la perforadora, de la aguja e hilo al martillo y pasa de la mesa al banco, del yunque a la banqueta. Si no se ejerce presión sobre los trabajadores, probablemente producirían el doble de zapatos al día. Podrían hacerse ahorros adicionales, porque la tarea de colocar los cordones y envasar podrá encargarse a trabajadores no cualificados con un bajo salario. Además, al cortar el cuero se perdería menos material, porque podría eliminarse a los cortadores menos hábiles y asignarles otro trabajo. También sería posible cortar docenas de empeines con el mismo patrón con poco esfuerzo adicional. Todos estos avances se realizarían sin introducir nuevas máquinas que ahorren mano de obra.

La introducción de maquinaria acentúa la división del trabajo. Incluso cosas tan sencillas como una sierra, una máquina de escribir o un anteojero precisan un aumento en la especialización y sirven para dividir a los trabajadores que pueden utilizar un instrumento determinado de forma eficaz de los que no pueden. La división del trabajo basada en las herramientas y máquinas sin duda se basa en parte en las aptitudes, pero principalmente en el desarrollo y mantenimiento de esa capacidad por medio de su uso continuado.

Los conocimientos especializados se desarrollan no sólo en conjunción con las máquinas y herramientas. Evolucionan naturalmente de los materiales utilizados, como la madera, el ganado, la pintura o el cemento. También surgen de forma similar actividades que se centran en una serie complicada

de conceptos, principios y técnicas interrelacionados. Estos se reconocen claramente en las profesiones, particularmente en las que se basan en la aplicación de conocimientos científicos, como ingeniería, medicina y química. También están presentes en el derecho, el sacerdocio, la docencia, contabilidad, navegación, aviación y otros campos.

La naturaleza de estas subdivisiones es esencialmente pragmática, a pesar de que existe un elemento de lógica subyacente. Por tanto, está sometida a una evolución gradual con el avance de la ciencia, la invención de nuevas máquinas, el progreso de la tecnología y el cambio en los sistemas sociales. Sin embargo, en el análisis final, parecen basarse en diferencias entre los seres humanos. Pero no hay que llegar a la conclusión de que la aparente estabilidad de la «naturaleza humana», sea la que fuere, limita el probable desarrollo de la especialización. La situación es justo la contraria. Al avanzar cada campo de conocimientos y trabajo, formando un nexo continuamente mayor y más complicado de principios, prácticas y capacidades relacionadas, la persona será menos capaz de abarcar y mantener un conocimiento íntimo sobre todo el área, y surgirá una especialización más detallada, porque el conocimiento y las capacidades avanzan mientras el hombre se queda inmóvil. La división del trabajo y la organización integrada son las palancas con las que la humanidad se impulsa a sí misma en el proceso de la civilización.

## **1.2 Los límites de la división**

Existen límites claros cuya superación no supone ventajas para la división del trabajo. El primero es práctico, y surge del volumen de trabajo implicado en horas-hombre. No se gana nada subdividiendo el trabajo si una subdivisión adicional produce una tarea que precise una dedicación inferior al tiempo completo. Esto es demasiado obvio y no precisa demostración. La única excepción surge cuando el espacio interfiere, y en estos casos el experto a tiempo parcial debe cubrir su tiempo libre con otras tareas, de forma que, de hecho, se introduce otra combinación.

La segunda limitación surge de la tecnología y costumbres en un momento y lugar determinados. En algunas áreas no se ganaría nada separando al encargado de pompas fúnebres de la custodia y limpieza de la iglesia, porque por costumbre el sacristán es el encargado de las pompas fúnebres;

en la construcción, es extraordinariamente difícil volver a dividir algunos aspectos, de trabajos de electricidad y fontanería y combinarlos de forma más eficaz debido a los conflictos jurisdiccionales de los sindicatos, y claramente no es práctico establecer una división de la auditoría de costes en un campo en el que todavía no se ha desarrollado una técnica de costes.

La segunda limitación es evidentemente elástica. Puede cambiarse con inventiva y educación. Si no fuera así, nos enfrentaríamos a una división estática del trabajo. No obstante, debe tenerse en cuenta que un cambio acusado tiene dos peligros. Restringe mucho el mercado de trabajo del que pueden contratarse trabajadores y disminuye mucho las oportunidades abiertas a aquellos formados para una especialización determinada.

La tercera limitación es que la división del trabajo no debe pasar de una división física a una división orgánica. Puede parecer más eficaz tener a la mitad delantera de una vaca pastando en el prado mientras se ordeña la parte trasera en el corral, pero esta división orgánica fracasaría. Igualmente, no se gana nada dividiendo un solo movimiento o gesto, como cerrar sobres, o descomponiendo una serie de actividades relacionadas de forma intrincada e íntima.

Puede afirmarse que existe un elemento de razonamiento en círculo; que las pruebas se aplican a determinar si una actividad es orgánica o no, si es divisible o no, que es lo que queremos definir. Es cierto. Debe tratarse de una prueba pragmática. ¿Funciona la división? ¿Se destruye y pierde algo vital? ¿Se descompone?

### **1.3 El todo y las partes**

Es axiomático que el todo es igual a la suma de las partes. Pero al dividir un "todo", debe asegurarse que se mantienen todas las partes, incluyendo elementos no visibles y relaciones. El polvo de mármol al que un vándalo puede reducir la Venus de Milo no es igual a la estatua, aunque se conserve hasta el último grano; un tordo no es sólo plumas, huesos, carne y sangre, y una máquina de escribir no es sólo acero, cristal, pintura y gomas. Igualmente, un trabajo a realizar no puede subdividirse en sus componentes obvios sin el gran peligro de que se pierda el diseño central, las relaciones operativas, la idea central.

Una ilustración simple aclarará el ejemplo. Un hombre puede construir una casa. Puede colocar los cimientos, cortar las vigas y planchas, hacer los marcos de las ventanas y puertas, colocar los suelos, levantar el tejado, encofrar las paredes, colocar la calefacción y el sistema de agua corriente, instalar los cables para la electricidad, colocar papel pintado y pintar la estructura. Pero si lo hiciera, gran parte del trabajo lo harían manos no capacitadas para ese trabajo, se perdería mucho material y el trabajo requeriría muchos meses de su tiempo. Por otra parte, el trabajo de construir una casa podría dividirse entre un grupo de personas. Uno podría colocar los cimientos, colocar la chimenea y encofrar las paredes; otro levantaría la estructura, cortaría las maderas y planchas, colocaría el tejado y haría todos los trabajos de carpintería; otro la fontanería; otro colocaría el papel pintado y pintaría, y otro el cableado eléctrico. Pero esto no haría una casa a menos que alguien, un arquitecto, hiciera un plan para la casa, de forma que cada trabajador cualificado sabría lo que hacer y cuándo hacerlo.

Cuando un hombre construye una casa por sí solo planifica mientras trabaja, decide lo que va a hacer primero y lo que va a hacer después, es decir, «coordina» el trabajo. Cuando muchos hombres construyen una casa, no debe perderse de vista esa parte del trabajo, la coordinación.

En la «división del trabajo» entre los diversos especialistas cualificados, también debe buscarse un especialista en planificación y coordinación. De otra forma, se perderá mucho tiempo, los trabajadores se estorbarán, puede que no se disponga del material cuando se precise, las cosas pueden hacerse en el orden equivocado y pueden existir diferencias de opinión sobre dónde colocar las puertas y ventanas. Es evidente que cuanto más se subdivide el trabajo, mayor será el peligro de confusión y mayor será la necesidad de supervisar y coordinar. La coordinación no es algo que se desarrolle por accidente. Debe ganarse con un esfuerzo inteligente, vigoroso, persistente y organizado.

## 2. COORDINACION DEL TRABAJO

Si la subdivisión del trabajo es ineludible, la coordinación se convierte en algo obligatorio. Sin embargo, no existe una sola forma de coordinar. La experiencia demuestra que puede conseguirse de dos formas principalmente. Estas son:

1. Con organización, es decir, interrelacionando las subdivisiones del trabajo distribuyéndolas entre los hombres colocados en una estructura de autoridad, de forma que el trabajo puede coordinarse con las órdenes de superiores a subordinados, cubriendo desde la parte superior a la inferior de toda la empresa.
2. Por el predominio de una idea, es decir, el desarrollo de un propósito único en las mentes y voluntades de los que trabajan juntos como grupo, de forma que cada trabajador encajará su tarea en el todo por propia voluntad, con habilidad y entusiasmo.

Estos dos principios de coordinación no son mutuamente excluyentes, de hecho ninguna empresa es realmente eficaz sin una utilización amplia de ambos.

El tamaño y el tiempo son grandes factores limitantes en el desarrollo de la coordinación. En un proyecto pequeño, el problema no es difícil; la estructura de autoridad es simple y el propósito central es real para todos los trabajadores. En una tarea grande y compleja, la organización se complica, las líneas de autoridad se enredan y existe el peligro de que los trabajadores olviden que existe un propósito central, de modo que dedican sus mejores energías sólo a su propio avance y beneficio.

Los elementos interrelacionados de tiempo y costumbres son extraordinariamente importantes para la coordinación. El hombre es un animal de costumbres. Cuando se aborda una tarea gradualmente desde un pequeño comienzo, ésta puede «incorporarse» al personal paso a paso. Y cuando surgen dificultades, pueden solventarse y el nuevo método a seguir desde ese momento se convierte en cuestión de costumbres, con el conocimiento de que esa dificultad particular no volverá a presentarse. Las rutinas pueden dominarse por entrenamientos, como sucede en el ejército. Sin embargo, cuando debe emprenderse una tarea importante, o alterarla

de la noche a la mañana, aparecen las dificultades reales de la coordinación. El factor de la costumbre, que es una base importante de coordinación cuando existe tiempo, se convierte en un handicap serio cuando no hay tiempo, es decir, cuando cambian las reglas. Por consiguiente, la cuestión de la coordinación debe enfocarse con un énfasis diferente en las tareas grandes y pequeñas, en las situaciones simples y complejas, en las organizaciones estables y en las organizaciones nuevas o cambiantes.

## **2.1 Coordinación por medio de la organización**

La organización como medio de coordinación requiere establecer un sistema de autoridad en el que el propósito u objetivo central de una tarea se transforma en realidad por medio de los esfuerzos combinados de muchos especialistas, trabajando cada uno en su propio campo a un ritmo y en un puesto determinado.

Está claro, de la larga experiencia en asuntos humanos, que esta estructura de autoridad requiere no sólo muchas personas trabajando en muchos lugares a tiempos seleccionados, sino también una sola autoridad ejecutiva que dirija <sup>(1)</sup>. Por tanto, el problema de la organización se convierte en el problema de construir una red eficaz de comunicación y control entre el poder ejecutivo y las subdivisiones de trabajo en la periferia.

El siguiente guión puede servir para definir mejor el problema:

- I. Primer paso: definir la tarea a realizar, tal como suministrar agua potable a todas las personas e industrias de un área determinada al menor coste posible.
- II. Segundo paso: conseguir un director para que cumpla el objetivo.
- III. Tercer paso: determinar la naturaleza y número de unidades de trabajo individuales y especializadas en las que se tendrá que dividir el trabajo.



Como se vio anteriormente, esta subdivisión depende del tamaño del trabajo (ninguna subdivisión puede ser tan pequeña como para requerir a una persona que no trabaje a tiempo completo) y del estado del desarrollo tecnológico y social en un momento determinado.

- IV. Cuarto paso: establecer y perfeccionar la estructura de autoridad entre el director y las subdivisiones finales del trabajo.

Este cuarto paso es la preocupación primordial de la teoría de la organización. La función de la organización (IV) es permitir al director (II) coordinar y energizar a todas las subdivisiones del trabajo (III) para poder conseguir el objetivo principal (I) de forma eficaz.

## **2.2 El ámbito de control**

En esta empresa nos enfrentamos desde el principio con los límites inexorables de la naturaleza humana. Así como la mano del hombre sólo puede abarcar un número limitado de notas en el piano, la mente y voluntad del hombre sólo podrá abarcar un número limitado de contactos empresariales inmediatos. El límite del control es, en parte, cuestión de los límites del conocimiento, pero es aún más cuestión de los límites del tiempo y la energía. Como resultado, el ejecutivo de cualquier empresa sólo puede dirigir personalmente a unas pocas personas. Debe depender de ellas para que dirijan a otras, que a su vez dirigirán a otras, hasta cubrir a la última persona de la organización.

Esta condición impuesta sobre toda organización humana por los límites del ámbito del control evidentemente difiere en distintos tipos de trabajos y en organizaciones de diferentes tamaños. Cuando el trabajo es rutinario, repetitivo, medible y homogéneo, quizá una persona pueda dirigir a varios grupos de trabajadores. Esto es cierto cuando todos los trabajadores están en la misma estancia. Cuando el trabajo es diversificado, cualitativo y especialmente cuando los trabajadores están dispersos, una persona sólo puede supervisar a unos pocos. Evidentemente, esta diversificación, dispersión y falta de cuantificación es más evidente en las escalas superiores de la organización. Las limitaciones impuestas por el ámbito del control son más evidentes en las escalas superiores de la organización, directamente bajo el propio ejecutivo.

Pero cuando queremos determinar cuántos subordinados inmediatos puede supervisar el director de una empresa de forma eficaz, entramos en una experiencia que no se ha estudiado lo suficiente de forma científica como para obtener una respuesta final. Sir Ian Hamilton afirma: «Cuanto más nos acerquemos a la cabeza suprema de la organización, más debemos trabajar en grupos de tres; cuanto más nos acerquemos a los pies de la organización (la infantería de la línea) más debemos trabajar en grupos de seis» <sup>(2)</sup>.

El Comité Británico sobre Maquinaria Gubernamental llegó a la conclusión en 1918 de que: «El Gabinete debe ser reducido, preferiblemente a diez personas, o como mucho a doce» <sup>(3)</sup>.

Henri Fayol dijo: «(En Francia) un ministro tiene veinte ayudantes, cuando la teoría de la administración dice que un director de una gran empresa no debe tener más de cinco o seis» <sup>(4)</sup>.

Graham Wallas expresó la opinión de que el gabinete no debía aumentar «en más de diez o doce personas, una cifra con la que la discusión oral organizada es más eficaz» <sup>(5)</sup>.

Leon Blum recomendó para Francia un primer ministro con un gabinete técnico modelado según el Gabinete de Guerra británico, que estaba compuesto por cinco miembros <sup>(6)</sup>.

No es difícil comprender por qué existe esta divergencia en las afirmaciones de autoridades que están de acuerdo en lo fundamental. En parte surge por las diferencias en las capacidades y hábitos de trabajo de los ejecutivos individuales observados, y en parte, por el carácter no comparable de los trabajos a realizar. Parece que no se ha prestado una atención suficiente a los tres factores; primero, el elemento de diversificación de las funciones; segundo, el elemento del tiempo, y tercero, el elemento del espacio. Un director de obras públicas puede supervisar con más eficacia a un número superior de subordinados que el general de un ejército, porque todos sus subordinados inmediatos del departamento de obras públicas trabajarán en el campo general de la ingeniería, mientras que en el ejército existen muchos elementos diferentes, como comunicaciones, química, aviación, artillería, servicios motorizados, ingeniería, intendencia, transportes, etc., cada uno con su propia tecnología. El elemento del tiempo también tiene una gran importancia, como se indicó anteriormente. En una organización

estable, el ejecutivo jefe puede tratar con más subordinados inmediatos que en una organización nueva o cambiante. Igualmente, la influencia del espacio puede afectar al ámbito del control. En una organización situada en un solo edificio puede supervisarse a más subordinados inmediatos que en la misma organización si está repartida en varias ciudades. Cuando existe dispersión no sólo se precisa más supervisión, y por tanto más personal supervisor, sino que existirán menos contactos con el ejecutivo jefe debido a las dificultades con que se encontrará el ejecutivo jefe para aprender detalles suficientes sobre una organización dispersa para realizar un trabajo inteligente. No dar la importancia suficiente a estas variables ha servido para limitar la validez de las afirmaciones citadas de que una persona puede supervisar sólo a tres, cinco, ocho o doce subordinados inmediatos.

Sin embargo, estas consideraciones no eliminan el problema. Más bien indican la necesidad de investigaciones adicionales. Pero sin investigaciones adicionales podemos concluir que el ejecutivo jefe de una organización sólo puede tratar con un número limitado de subordinados inmediatos; que ese número está determinado no sólo por la naturaleza del trabajo, sino por la naturaleza del ejecutivo; y que el número de subordinados inmediatos en una organización grande, diversificada y dispersa debe ser inferior al de una organización homogénea y unida, a fin de lograr la misma medida de coordinación <sup>(7)</sup>.

### **2.3 Un jefe**

Se ha reconocido desde los tiempos más remotos que el mando múltiple no produce sino confusión. «Un hombre no puede servir a dos amos», se adujo como argumento teológico, porque ya se aceptaba como principio de las relaciones humanas en la vida cotidiana. En la administración esto se conoce como el principio de «unidad de mando». Este principio puede explicarse como sigue: un trabajador sometido a las órdenes de varios superiores estará confuso, será ineficaz e irresponsable; un trabajador sometido a las órdenes de un solo superior será metódico, eficaz y responsable. Por consiguiente, la unidad de mando se refiere a los que reciben las órdenes, no a los que las dan <sup>(8)</sup>.

No debe perderse de vista la importancia de este principio en el proceso de la coordinación y organización. Al construir una estructura de coordinación, a menudo es tentador nombrar a más de un jefe para personas que hacen trabajos con más de una relación. Incluso un filósofo de la gestión tan grande como Taylor cometió este error al establecer capataces separados para tratar la maquinaria, materiales, la velocidad, etc., cada uno con el poder de dar órdenes directamente a los trabajadores individuales <sup>(9)</sup>. Una adherencia rígida al principio de unidad de mando tiene su lado absurdo; sin embargo, estos aspectos no son importantes cuando se comparan con la certeza de la confusión, ineficacia y falta de responsabilidad que surgen cuando se viola este principio.

## **2.4 Eficacia técnica**

Hay muchos aspectos del problema de conseguir eficacia técnica. La mayoría no nos conciernen directamente aquí. Han sido tratados extensamente por autoridades tales como Taylor, Dennison y Kimball, y Fayol, Urwick, Mooney y Reiley han tratado sus implicaciones para la organización general. Sin embargo, existe un concepto de eficacia que nos concierne profundamente para el enfoque de la teoría de la organización. Se trata del principio de la homogeneidad.

Autoridades de muchos campos han observado que la eficacia de un grupo que trabaja unido depende directamente de la homogeneidad del trabajo que realiza, de los procesos que están utilizando y de los objetivos que les impulsan. El grupo debe estar unido de arriba abajo. Debe trabajar junto.

De ellos se deriva: 1) que cualquier estructura organizativa que una en una sola unidad divisiones de trabajo, tecnología o de objetivos que no sean homogéneas se enfrentará a los peligros de fricciones e ineficacia; y 2) que un grupo no puede dirigir técnicamente una unidad basada en una especialización determinada.

En el ámbito gubernamental no es difícil encontrar muchos ejemplos de los resultados insatisfactorios de combinaciones administrativas no homogéneas. Normalmente se acuerda que las mismas personas que se encarguen del control de plagas y enfermedades no pueden administrar el desarrollo agrícola y la educación, porque el éxito de la primera se basa en

la cooperación amistosa y confianza de los agricultores, mientras que la segunda engendra resentimientos y sospechas. Igualmente, actividades como el control de fármacos, establecido para proteger a los consumidores, no encuentran una buena acogida en departamentos dominados por los intereses de los fabricantes. En las ciudades grandes y estados se ha demostrado que los hospitales se gestionan mejor en un departamento separado, o al menos por un organismo con gran autonomía, que directamente por el departamento de sanidad, y normalmente se acuerda que la administración de la asistencia social y la de la policía precisan administraciones separadas, así como la de la sanidad y asistencia social, aunque algunas de estas combinaciones pueden funcionar en circunstancias especiales. A nadie se le ocurriría combinar el suministro de agua con la educación pública, o la administración impositiva con el ocio. En cada uno de estos casos, se observará que existe algún elemento, bien en la tarea a realizar, o en la tecnología a utilizar, o en el fin pretendido, que no es homogéneo.

Puede hallarse otra fase de combinación de funciones incompatibles en la misma oficina en la práctica americana común de nombrar a legos y políticos no cualificados para puestos técnicos o para la dirección técnica de servicios muy especializados. Como ya señalara el doctor Frank J. Goodnow hace una generación, nos encontramos con dos funciones heterogéneas, «política» y «administración», cuya combinación no puede realizarse en la estructura de la administración sin producir ineficacia.

## **2.5 Caveamus expertum**

En este punto, es necesaria una palabra de cautela. La aplicación del principio de homogeneidad tiene sus riesgos. Todo técnico con una formación, especialmente en profesiones aprendidas, tiene un profundo sentido de omnisciencia y un gran deseo de independencia completa para servir a la sociedad. Cuando le contrata el gobierno, él sabe exactamente lo que la gente necesita mucho mejor que ellos mismos y sabe cómo prestar sus servicios. Tiende a no prestar atención a otras necesidades, porque, después de todo, ¿su tecnología particular no es el camino hacia la salvación? Cualquier contención aplicada a su «limitación de libertades», cualquier crítica, «se debe a ignorancia y celos». Todo aumento presupuestario que consigue es «en interés público», mientras que todo

aumento que consigan otros es «puro malgastar». Sus esfuerzos y maniobras por expandirse son «educación pública» y «organización cívica», mientras que los esfuerzos similares que realizan otros son «propaganda» y «política».

Otro rasgo del experto es su tendencia a asumir conocimientos y autoridad en campos en los que carece de competencia. En este tema, los educadores, abogados, sacerdotes, almirantes, médicos, científicos, ingenieros, contables, comerciantes y banqueros son iguales; como han conseguido competencia técnica o «éxito» en un campo, piensan que esta competencia es una cualidad general independientemente del campo e inherente en ellos. Pasan sin avergonzarse a otros campos. No recuerdan que el manto de autoridad de un reino no confiere soberanía sobre otro, en el que pueden convertirse en personajes de un baile de disfraces.

El experto conoce su «tema». La sociedad le necesita y le necesitará más a medida que amplíe sus conocimientos técnicos. Pero la historia nos ha demostrado que, a la larga, el hombre corriente es mejor juez de sus propias necesidades que cualquier culto de expertos. Cuando se ha permitido que los reyes y las clases dirigentes, los sacerdotes y profetas, militares y abogados, gobiernen en lugar de servir a la humanidad, al final han hecho más por impedir el bienestar de la humanidad que por aumentarlo. El verdadero lugar del experto, como tan acertadamente dijo A. E., es «a mano, no encima». La validez esencial de la democracia se basa en su filosofía, porque la democracia es una forma de gobierno en la que el hombre corriente es el juez final de lo que le conviene.

Una de las cosas que le conviene es la eficacia, porque hace que su vida sea más rica y segura. Esa eficacia se conseguirá con el uso de especialistas técnicos. Estos especialistas no tienen derecho a pedir, y no se les debe conceder, que no se les someta a control y supervisión; pero al establecer ese control, un gobierno que ignore las condiciones de la eficacia no puede esperar conseguirla.

### 3. PAUTAS ORGANIZATIVAS

#### 3.1 ¿Organización arriba o abajo?

Uno de los grandes motivos de confusión en las discusiones sobre la teoría de la organización es que algunos expertos trabajan y piensan principalmente de arriba abajo, mientras que otros piensan y trabajan de abajo arriba. Esto es perfectamente natural, porque a algunos autores les interesa principalmente la parte ejecutiva y los problemas de la gestión central, mientras que a otros les interesan principalmente los servicios y actividades individuales. Los que trabajan de arriba abajo consideran que la organización es un sistema para subdividir las tareas por debajo del ejecutivo jefe, mientras que los que trabajan de abajo arriba consideran que la organización es un sistema para combinar las unidades individuales de trabajo en conjuntos, que a su vez están subordinados al ejecutivo jefe. Puede argüirse que cualquiera de estos enfoques conduce a una consideración global de todo el problema, de forma que no importa mucho cómo se considere a la organización. Pero sin duda existe una diferencia práctica importante: los que trabajan de arriba abajo deben evitar el peligro de sacrificar la eficacia de los servicios individuales en su celo por conseguir una estructura modélica arriba; mientras que los que comienzan por abajo, deben evitar los peligros de frustrar la coordinación en su celo por desarrollar servicios individuales eficaces.

En cualquier situación práctica, el problema de la organización debe enfocarse desde abajo y desde arriba. Esto es especialmente cierto en la reorganización de una empresa existente. ¿Puede ser que esta necesidad práctica se parezca al proceso teórico? En ese caso se desarrollaría el plan de una organización o reorganización desde arriba abajo y desde abajo arriba, reconciliándose ambos en el centro. Al planificar las primeras subdivisiones bajo el ejecutivo jefe, se debe aplicar el principio de la limitación del ámbito del control; al construir los primeros grupos de funciones especializadas, se debe aplicar el principio de homogeneidad. Si una empresa tiene tal número de funciones que las primeras subdivisiones de arriba abajo no cubren los primeros conjuntos de abajo arriba, habrá que introducir divisiones y conjuntos adicionales, pero en cada paso debe existir un apego cada vez menos riguroso de los dos principios contrapuestos, hasta lograr la unión.

Un ejemplo interesante de este problema fue el plan para reorganizar la ciudad de Nueva York. La Comisión de 1934 enfocó el problema con la determinación de recortar el número de departamentos y actividades separadas de unos 60 a una cifra más manejable. Después de reuniones con funcionarios de diversos departamentos de la ciudad, se convino que el número no podía ser inferior a 25 sin unir como «departamentos» actividades que no tenían nada en común o que tenían conflictos entre sí. Pero seguía siendo un número demasiado elevado para que el alcalde lo pudiera supervisar con eficacia. Como solución, el autor sugirió que la comisión subdividiera al ejecutivo, nombrando tres o cuatro alcaldes adjuntos, a los que el alcalde cediese parte de su tarea de supervisión y coordinación. Con este plan, los alcaldes adjuntos presentarían al alcalde todos los asuntos nuevos e importantes para que éste decidiese, y por medio de una relación íntima continua conocerían su opinión sobre todos los temas, y así podrían descargarlo de grandes masas de detalles, sin interferir en ninguna forma con la determinación de normas. Con ese plan, un alcalde adjunto podría encargarse de la dirección general de organismos tales como la policía, parques, hospitales y muelles, sin violar el principio de homogeneidad en mayor medida que cuando el alcalde se encargaba de todos estos temas, algo que es de gran importancia con un gobierno democrático. Esta no es una violación del principio de homogeneidad siempre que los alcaldes adjuntos se mantengan fuera de la tecnología de los servicios y se dediquen a los aspectos más amplios de la administración y coordinación, como haría el propio alcalde. Los adjuntos eran parte de la alcaldía, no parte de los departamentos de servicios. Es decir, no representan la cima de una estructura construida de abajo arriba, sino más bien la base de una estructura ampliada de arriba abajo, cuyo objeto era multiplicar por cuatro el contacto eficaz entre el ejecutivo y los departamentos de servicios <sup>(10)</sup>.

### **3.2 Organización del ejecutivo**

El efecto de la sugerencia presentada anteriormente es organizar e institucionalizar el ejecutivo de forma que sea más adecuado en una situación complicada. En realidad no se trata de una idea nueva. Por ejemplo, no esperamos que el ejecutivo jefe escriba sus propias cartas. Le damos una secretaria privada, que es parte de su oficina y le ayuda a hacer esa parte de su trabajo. Esta secretaria no es parte de ningún



departamento, es una subdivisión del ejecutivo. De esta forma, aunque en un plano diferente, pueden organizarse otras fases del trabajo del ejecutivo jefe.

Sin embargo, antes de hacerlo, es necesario tener un cuadro claro del propio trabajo. Esto nos lleva directamente a la cuestión: «¿Cuál es el trabajo del ejecutivo jefe?» La respuesta es POPDCOIP.

Por supuesto, POPDCOIP es una palabra inventada, diseñada para llamar la atención sobre los diversos elementos funcionales del trabajo de un ejecutivo jefe, porque «administración» y «gestión» han perdido todo su contenido específico <sup>(11)</sup>. POPDCOIP son las iniciales de las siguientes actividades:

- Planificación: es decir, presentar a grandes rasgos lo que hay que hacer y los métodos para hacerlo, a fin de lograr el objetivo de la tarea.
- Organización: es decir, establecer la estructura formal de autoridad con la que se disponen, defienden y coordinan las subdivisiones del trabajo para lograr el objetivo definido.
- Personal.: es decir, la función de personal de incorporar y entrenar al personal y mantener condiciones laborales favorables.
- Dirección: es decir, la tarea continua de tomar decisiones e incorporarlas a órdenes e instrucciones específicas y generales, y servir como líder de la empresa.
- Coordinación: es decir, la importantísima tarea de interrelacionar las diversas partes del trabajo.
- Información: es decir, mantener informadas a todas las personas de las que es responsable el ejecutivo sobre lo que está sucediendo, por supuesto incluyéndose a sí mismo y a sus subordinados por medio de registros, investigación e inspección.
- Presupuestación: con todo lo que implica la elaboración de presupuestos en cuanto a planificación fiscal, contabilidad y control.

Esta explicación del trabajo de un ejecutivo jefe es una adaptación del análisis funcional elaborado por Henri Fayol en su libro «Industrial and General Administration». Los que conocen íntimamente la administración hallarán que éste es un análisis útil y válido, con el que pueden acoplar las principales actividades y deberes de cualquier ejecutivo jefe.

Si se acepta que estos siete elementos son los deberes principales del ejecutivo jefe, se sigue que pueden organizarse por separado como subdivisiones del ejecutivo. La necesidad de dicha subdivisión depende totalmente del tamaño y complejidad de la empresa. En las empresas grandes, en particular en las que el ejecutivo jefe es incapaz de hacer todo el trabajo que se le asigna, podemos asumir que deben suborganizarse una o más partes de POPDCOIP.

## NOTAS

- (1) Es decir, cuando la organización es la base de la coordinación. Cuando la autoridad ejecutiva central está compuesta por varias personas que ejercen las funciones conjuntamente por voto mayoritario, como en una junta, se trata de una «sola autoridad», desde el punto de vista de la organización; cuando el ejecutivo central está formado por varias personas que actúan libre e independientemente, no puede decirse que la organización está basada en la coordinación, más bien se trata del dominio de una idea y se aplica el segundo principio citado anteriormente.
- (2) Sir IAN HAMILTON, *The Soul and Body of an Army*, Arnold, London, 1921, p. 230.
- (3) GREAT BRITAIN, Ministry of Reconstruction. Report of the Machinery of Government Committee. H.M. Stationery Office, London, 1918, p.5.
- (4) HENRI FAYOL, «The Administrative Theory in the State». Ponencia presentada en el Segundo Congreso Internacional de Ciencias de la Administración, Bruselas, 13 de septiembre de 1923. Trabajo IV de esta colección.
- (5) GRAHAM WALLAS, *The Great Society*, MacMillan, London & New York, 1919, p. 264.
- (6) LEON BLUM, *La Réforme Gouvernementale*, Grasset, París, 1915. Reimpreso en 1936, p. 59.
- (7) HENRI FAYOL, *Industrial and General Administration*. Traducción al inglés por J. A. Coubrough. International Management Association, Ginebra, 1930.
- (8) Fayol la denomina «unidad de dirección».
- (9) FREDERICK WINSLOW TAYLOR, *Shop Management*. Harper and Brothers, New York & London, 1911, p.99.
- (10) Esta recomendación también se presentó a la Comisión Thatcher

en 1935, de la que el autor fue asesor. Fu la Sec. 9. Cap. 1 de la nueva carta se tomó el primer paso en esta dirección, al prever un alcalde adjunto y los asistentes que dispusieran las ordenanzas.

- (11) Ver actas de la Conferencia de Princeton sobre Formación para los Servicios Públicos, 1935, p.35. Ver una crítica de este análisis en Lewis Meriam: «Public Service and Special Training. University of Chicago Press, 1936, pp. 1, 2, 10 y 15, en las que se malinterpreta este análisis con la declaración de las cualificaciones para nombramientos.