

13

ALGUNOS PROBLEMAS DE LA TEORIA ADMINISTRATIVA

Herbert A. Simon

FUENTE ORIGINAL

Simon, H. A., 1947, Administrative Behavior, New York: MacMillan Company, pp. 20-44.

FUENTE REPRODUCIDA

Simon, H. A., 1962, El comportamiento administrativo, Madrid: Aguilar, pp. 21-43.

ALGUNOS PROBLEMAS DE LA TEORIA ADMINISTRATIVA

Herbert A. Simon

Dado que el presente volumen se aparta bastante de la presentación habitual de los «principios de administración» ⁽¹⁾, quizá debería explicar de algún modo esta desviación, describiendo los defectos de la teoría actual que me obligan a ella.

El presente trabajo acometerá, en primer lugar, un examen crítico de los «principios», y luego intentará explicar cómo puede construirse una teoría sólida del comportamiento administrativo. Establecerá, pues, los cimientos metodológicos de los capítulos posteriores.

Un defecto fatal de los actuales principios administrativos es que, lo mismo que los proverbios, surgen por parejas. Para casi todos los principios se puede encontrar otro principio contradictorio, igualmente plausible y aceptable. No existe nada en la teoría que indique cuál es el que se debe aplicar, a pesar de que los dos principios del par lleven a recomendaciones organizativas exactamente opuestas. Es preciso examinar brevemente algunos de los principios más importantes, si queremos justificar esta crítica.

1. ALGUNOS PRINCIPIOS ADMINISTRATIVOS ACEPTADOS

Entre los «principios» más comunes que aparecen en la literatura administrativa tenemos:

1. La eficiencia administrativa se incrementa con la especialización de tareas entre los elementos del grupo.

2. La eficiencia administrativa se incrementa disponiendo los miembros del grupo en una jerarquía determinada de autoridad.
3. La eficiencia administrativa se incrementa reduciendo el alcance del control, en un punto cualquiera de la jerarquía, a un número pequeño.
4. La eficiencia administrativa se incrementa agrupando a los trabajadores, para su control, de acuerdo con: a) la finalidad, b) el proceso, c) la clientela, o d) el lugar. (Esto es, en realidad, una elaboración del primer principio, pero merece un examen separado.)

Como estos principios parecen relativamente sencillos y claros, puede creerse que su aplicación a los problemas concretos de la organización administrativa carece de toda ambigüedad y que su validez se avendrá fácilmente a la prueba empírica. Sin embargo, no parece ser así.

1.1 Especialización

Se supone que la eficiencia administrativa aumenta con el incremento de la especialización. Pero ¿se propone esto dar a entender que cualquier aumento en la especialización incrementará la eficiencia? Si es así, ¿cuál de las dos siguientes alternativas supone la aplicación correcta del principio?

- (A). No es necesario poner en marcha un plan sanitario por el cual se asignarán enfermeras a los distritos para que realicen, dentro de los mismos, todo el trabajo de asistencia, incluidos exámenes escolares, visitas a los hogares de los niños en edad escolar y cuidado de los tuberculosos.
- (B). Es necesario poner en marcha un plan funcional sanitario por el cual se asignarán diferentes enfermeras a los exámenes escolares, a las visitas a las casas de los niños en edad escolar y al cuidado de los tuberculosos. El método actual de asistencia generalizada por distritos impide el desarrollo de la especialización en los tres programas, que son muy diversos.

Ambas disposiciones administrativas satisfacen las exigencias de la especialización: la primera ofrece la especialización por localidad; la segunda, la especialización por funciones. El principio de especialización no nos ayuda en absoluto a elegir entre estas dos alternativas.

Se diría que la sencillez del principio de especialización es una sencillez engañosa, una sencillez que oculta ambigüedades fundamentales. Porque la «especialización» no es una condición de la administración eficiente: es una característica inevitable de todo esfuerzo de grupo, cualquiera que sea la eficiencia que ese esfuerzo pueda tener. La especialización significa simplemente que diferentes personas están realizando cosas distintas; y dado que es físicamente imposible que dos personas realicen la misma cosa, en el mismo lugar y al mismo tiempo, dos personas están haciendo siempre cosas distintas.

Por eso, el verdadero problema administrativo no es el de «especialización», sino el de especializar de una manera determinada y siguiendo determinadas líneas que conducirán a la eficiencia administrativa. Pero, al expresar así este «principio» de administración, queda al descubierto su ambigüedad fundamental: «La eficiencia administrativa se aumenta por medio de una especialización de tareas dentro del grupo, realizada de modo que lleve a una mayor eficiencia.»

Más adelante acometeremos una exposición más profunda acerca de la elección entre bases competidoras de especialización; pero tenemos que posponerlas momentáneamente hasta que examinemos otros dos principios administrativos.

1.2 Unidad de mando

Se supone que la eficiencia administrativa mejora disponiendo a los miembros de la organización en una determinada jerarquía de autoridad con objeto de conservar la «unidad de mando».

El análisis de este «principio» exige una clara comprensión de lo que se entiende por el vocablo «autoridad». Puede afirmarse que un subordinado acepta la autoridad siempre que consiente que su comportamiento sea guiado por una decisión tomada por otra persona, con independencia de su propio juicio acerca de los méritos de dicha decisión. En cierto sentido, el

principio de unidad de mando, como el principio de especialización, no puede ser violado; porque es físicamente imposible que un hombre obedezca dos órdenes contradictorias. Si la unidad de mando es un principio administrativo, es de presumir que afirma algo más que esta imposibilidad física. Quizá lo que afirma sea que es indeseable situar a un miembro de una organización de manera que reciba órdenes de más de un superior. Este es, evidentemente, el sentido que da Gulick al principio cuando dice:

«No debemos perder de vista el significado de este principio en el proceso de coordinación y de organización. Resulta con frecuencia tentador, al construir una estructura de coordinación, establecer más de un jefe para un hombre ocupado en un trabajo que tiene más de una relación. Hasta un gran filósofo de la dirección, como Taylor, cayó en este error al establecer capataces diferentes para ocuparse de la maquinaria, de los materiales, de la velocidad, etc., cada uno con facultad de dar órdenes directamente al obrero. El adherirse rígidamente al principio de unidad de mando puede conducir a estos absurdos; no tienen, sin embargo, importancia comparados con la certeza de confusión, ineficiencia e irresponsabilidad que surge de la violación del principio»⁽²⁾.

Desde luego, el principio de unidad de mando, interpretado de esta forma, no puede ser criticado por falta de claridad o por ambigüedad. La definición de «autoridad», que hemos dado anteriormente, proporciona una prueba clara de si, en cualquier situación concreta, se observa el principio. El verdadero defecto de este principio es que resulta incompatible con el de especialización. Uno de los empleos más importantes de la autoridad en la organización es el de aplicar la especialización a la tarea de tomar decisiones, de manera que cada decisión se tome en el punto de la organización en que puede hacerse con la máxima pericia. Como consecuencia, el empleo de la autoridad permite un mayor grado de habilidad en la toma de decisiones que la que sería posible si cada empleado operativo tuviese que llegar por sí mismo a todas las decisiones sobre las cuales se afirma su actividad. El bombero no decide si tiene que emplear una manguera de dos pulgadas o un extintor; son sus jefes quienes lo deciden por él y le comunican la decisión en forma de orden.

Sin embargo, si se observa la unidad de mando, en el sentido de Gulick, las decisiones que toma una persona situada en cualquier punto de la jerarquía administrativa se hallan sujetas a la influencia de un solo canal de autoridad; y si sus decisiones son de tal género que exige pericia en más de un campo del conocimiento, entonces es preciso contar con los servicios consultivos e informativos que suministren aquellas premisas que se hallan en un terreno no reconocido por el sistema de especialización de la organización. Por ejemplo: si un contable de un departamento escolar está subordinado a un educador y se observa la unidad de mando, el departamento de finanzas no puede darle órdenes directas en lo referente a los aspectos técnico y contable de su trabajo. De igual manera, el director de los vehículos a motor del departamento de obras públicas no podrá dar órdenes directas sobre el cuidado del equipo de motores al conductor de un coche de bomberos ⁽³⁾.

Gulick, en la declaración que hemos citado, señala claramente las dificultades que han de afrontarse si no se observa la unidad de mando. Es casi seguro que se produzca cierta irresponsabilidad y confusión. Pero es posible que éste no sea un precio demasiado grande por la mayor destreza que puede aplicarse a las decisiones. Lo que se necesita para resolver el problema es un principio de administración que permita medir las ventajas relativas de las dos formas de acción. Ahora bien: ni el principio de unidad de mando ni el de especialización ayudan a resolver la controversia. Simplemente se contradicen el uno al otro, sin señalar ningún procedimiento para resolver la contradicción.

Si se tratase simplemente de una controversia académica —si estuviese convenido de una manera general y se hubiese demostrado generalmente que debe preservarse la unidad de mando en todos los casos, incluso con una pérdida de pericia—, se podría afirmar que, en caso de conflicto entre los dos principios, debe prevalecer el de la unidad de mando. Pero la cuestión está lejos de ser clara y pueden alinearse expertos a uno y otro lado de la controversia. En favor de la unidad de mando pueden citarse las afirmaciones de Gulick y de otros ⁽⁴⁾. En favor de la especialización puede citarse la teoría de Taylor acerca de la supervisión funcional, o las ideas de MacMahon y de Millett acerca de la «supervisión dual» y la práctica de la supervisión técnica en la organización militar ⁽⁵⁾.

Quizá, como afirma Gulick, sea un «error» la noción de Taylor y de los demás. Si es así, jamás se ha demostrado o publicado la prueba de que se trata de un error, aparte de flojos argumentos heurísticos, como el que hemos citado anteriormente. Queda la elección entre teóricos de la

administración igualmente eminentes, careciendo de una base clara para realizar esa elección.

La práctica administrativa real parece indicar que se concede a la especialización un amplio margen de prioridad sobre la unidad de mando. En realidad, no es ir demasiado lejos afirmar que la unidad de mando, en el sentido que le da Gulick, no ha existido nunca en ninguna organización administrativa. Si un empleado de la plantilla ejecutiva acepta las disposiciones del departamento de contabilidad, en relación con el procedimiento a seguir para efectuar una demanda, ¿puede decirse que, en esta esfera, no está sujeto a la autoridad del departamento contable? La autoridad, en toda situación administrativa real, se encuentra dividida por zonas, y para sostener que esta división no contradice al principio de unidad de mando, se precisa una definición de «autoridad» muy distinta de la empleada aquí. Este sometimiento del empleado ejecutivo al departamento de contabilidad no se diferencia, en principio, de la recomendación de Taylor de que los obreros estén sujetos a un capataz en materia de programación del trabajo y a otro en relación con el funcionamiento de las máquinas.

Quizá el principio de la unidad de mando sea más defendible si se reduce a lo siguiente: En caso de que dos órdenes entren en conflicto, debe existir una persona determinada y única a la que el subordinado obedezca, y sólo deben aplicarse las sanciones para obligar al subordinado a obedecer a esa única persona.

Pero si el principio de unidad de mando resulta más defendible cuando se expresa de esta forma limitada, también resuelve menor cantidad de problemas. En primer lugar, ya no requiere una jerarquía única de autoridad, como no sea para arreglar conflictos de autoridad. Por consiguiente, deja sin resolver la muy importante cuestión de cómo ha de hacerse para que la autoridad quede dividida en zonas dentro de una organización determinada (es decir, los sistemas de especialización), y a través de qué canales debe ser ejercida. Por último, incluso este concepto más estrecho de la unidad de mando choca con el principio de especialización, porque siempre que surge una desavenencia y los miembros de la organización revierten a las líneas formales de autoridad, únicamente los tipos de especialización que están representados en la jerarquía de autoridad pueden influir en la decisión. Si el jefe de entrenamiento de una ciudad ejerce únicamente una supervisión funcional sobre el jefe de entrenamiento de la Policía, en caso de desacuerdo con el jefe de policía el conocimiento especializado de los

problemas de ésta determinará el resultado, en tanto que el conocimiento especializado de los problemas de entrenamiento quedará subordinado o ignorado. Que esto ocurre realmente, lo demuestra la frustración, tan comúnmente expresada por los supervisores funcionales, en cuanto a su falta de autoridad para aplicar sanciones.

1.3 Alcance del control

Se supone que la eficiencia administrativa mejora limitando el número de subordinados que informan directamente a cada uno de un pequeño número de administradores, digamos, a seis. Esta idea de que «el alcance del control» debe ser muy limitado se afirma confiadamente como un tercer principio incontrovertible de administración. Los argumentos corrientes de sentido común, encaminados a restringir el alcance del control, resultan familiares y no es necesario repetirlos aquí. Lo que ya no es conocido de manera tan general es la posibilidad de afirmar un proverbio contradictorio de administración que, aunque no tan familiar como el principio de alcance del control, puede ser apoyado con argumentos de igual plausibilidad. El proverbio en cuestión es el siguiente:

La eficiencia ejecutiva mejora reduciendo al mínimo el número de niveles organizativos por los que tiene que pasar un asunto antes de ser resuelto.

Este último proverbio es uno de los criterios fundamentales que guían a los analistas administrativos en la simplificación de los procedimientos. Sin embargo, los resultados a que lleva este principio se encuentran en muchas ocasiones en contradicción directa con las exigencias del principio de alcance del control, del principio de unidad de mando y del principio de especialización. Nos ocupamos aquí del primero de estos conflictos. Como ilustración de su dificultad, presentaremos dos proposiciones alternativas para la organización de un pequeño departamento de sanidad; una, basada en la restricción del alcance del control; la otra, en la limitación del número de niveles organizativos:

A) La organización actual del departamento sobrecarga el trabajo administrativo del oficial de Sanidad, debido a que los once empleados del departamento le informan directamente y, además, a que una parte del personal carece del entrenamiento técnico

adecuado. Como consecuencia, los tratamientos clínicos de las enfermedades venéreas y otros detalles exigen una indebida atención personal del oficial de Sanidad.

Se ha recomendado previamente que el oficial médico propuesto se haga cargo de las enfermedades venéreas, de las clínicas de las enfermedades torácicas y de todo el trabajo de higiene infantil. Se recomienda, además, que uno de los inspectores sea designado inspector jefe, encomendándole todas las actividades de inspección del departamento, y que una de las enfermeras sea nombrada enfermera jefe. Esto relevará al comisario de Sanidad de considerables detalles y le dejará en mayor libertad para planear y supervisar el programa sanitario en conjunto, llevar adelante la educación sanitaria y coordinar el trabajo del departamento con el de otros organismos de la comunidad. Organizando de esta forma el departamento, podría aumentarse sustancialmente la eficacia de todos los empleados.

B) La organización actual del departamento lleva a la ineficiencia y a un excesivo papeleo, porque existe un nivel supervisor innecesario entre el oficial de Sanidad y los empleados operativos, y porque cuatro, de los doce empleados, que se encuentran mejor entrenados técnicamente se ocupan en gran parte de deberes administrativos «superiores». En consecuencia: se producen retrasos innecesarios para conseguir la aprobación del oficial de Sanidad en los asuntos que reclaman su atención, y son demasiados los asuntos que requieren una revisión tras otra.

Debe dejarse al oficial médico a cargo de las enfermedades venéreas, de las clínicas de enfermedades torácicas y de la higiene infantil. Sin embargo, se recomienda la abolición de los cargos de inspector jefe y de enfermera jefe y que los empleados que ahora ocupan esas posiciones se hagan cargo de la inspección regular y de las obligaciones del cuidado de enfermos.

De los detalles de planificación del trabajo que ahora realizan estos dos empleados puede cuidarse con mayor economía el secretario del oficial de Sanidad y, dado que las cuestiones más amplias de política han requerido siempre la atención personal del oficial de Sanidad, la abolición de estos dos cargos eliminará un paso totalmente innecesario en la revisión, permitirá la expansión

de Los servicios de inspección y de enfermería y la iniciación, por lo menos, del programa recomendado de educación sanitaria. El número de personas que informan directamente al oficial de Sanidad se elevará hasta nueve; pero como son pocos los asuntos que requieren la coordinación de estos empleados, fuera de los planes de trabajo y de las cuestiones de política a que nos hemos referido, este cambio no aumentará materialmente el peso de su trabajo.

El dilema es éste: un alcance restringido del control, dentro de una gran organización con relaciones entre sus miembros, produce inevitablemente un excesivo papeleo porque cada contacto entre los miembros de la organización debe ser llevado hasta un superior común. Esto traerá como consecuencia, si la organización tiene alguna extensión, que tales asuntos tengan que atravesar, en sentido ascendente, varios niveles de autoridad para ser decididos, y luego en sentido descendente, en forma de órdenes e instrucciones; un proceso embarazoso y que consume tiempo.

La alternativa consiste en aumentar el número de personas que se encuentran bajo el mando de cada jefe, de manera que la pirámide llegue con mayor rapidez a su cúspide, interponiéndose un número menor de niveles. Pero también esto presenta una dificultad, ya que el control de un jefe que se ve obligado a supervisar a un número excesivo de empleados tiende a debilitarse⁽⁶⁾.

¿Cuál es, pues, el punto óptimo, si tanto el aumento como la disminución del alcance del control tienen algunas consecuencias indeseables? Los que proponen un alcance restringido del control han sugerido, como números convenientes, tres, cinco y hasta once; pero no han explicado en parte alguna el razonamiento que los llevó a elegir ese número determinado. El principio, tal como se ha enunciado, no arroja luz sobre esta cuestión fundamental.

1.4 Organización por finalidad, por proceso, por clientela y por lugar⁽⁷⁾

Se supone que la eficiencia administrativa aumenta agrupando a los trabajadores de acuerdo con: a), la finalidad; b), el proceso; c), la clientela; d), el lugar. Ahora bien: el estudio de la especialización evidencia que este

principio carece de consistencia interna, ya que la finalidad, el proceso, la clientela y el lugar son bases de organización que compiten entre sí, de manera que en algún punto dado de la división es necesario sacrificar la ventajas de tres de ellas para conservar las ventajas de la cuarta. Por ejemplo: si los departamentos principales de una ciudad están organizados sobre la base de la finalidad, síguese de ello que todos los médicos, los abogados, los ingenieros, los estadísticos, no habrán sido situados en un solo departamento, compuesto exclusivamente de miembros de su profesión, sino que serán distribuidos entre los distintos departamentos de la ciudad en que son necesarios sus servicios. Se perderán con ellos, en parte, las ventajas de la organización por proceso.

Pueden recobrase algunas de estas ventajas organizando sobre la base del proceso, dentro de los departamentos más importantes. Así puede existir una oficina de ingeniería dentro del departamento de obras públicas, y el comité de educación puede tener un servicio de sanidad escolar como una división importante de su trabajo. De manera similar, dentro de las unidades más pequeñas, puede existir una división por área o por clientela; ejemplo: un departamento contra incendios tendrá distribuida por la ciudad varias compañías, en tanto que una oficina de bienestar tendrá, situados en distintos lugares, despachos para hacerse cargo de los casos de emergencia. Sin embargo, digamos de nuevo que estos tipos principales de especialización no pueden ser realizados simultáneamente, porque en algún punto de la organización deberá decidirse si la especialización en el nivel siguiente se hace en la distinción de finalidad, proceso, clientela o área.

Competencia entre finalidad y clientela. —El conflicto puede ilustrarse mostrando de qué manera el principio de especialización según la finalidad conduciría a un resultado distinto de la especialización según la clientela, en la organización de un departamento de sanidad.

A) La administración de sanidad pública consiste en las siguientes actividades para prevenir la enfermedad y para mantener condiciones de salubridad: 1), estadísticas de vida; 2), higiene infantil: programas de sanidad prenatal, de maternidad, postnatal, del infante, preescolar y escolar; 3), control de enfermedades contagiosas; 4), inspección de la leche, de los alimentos y de las drogas; 5), inspección sanitaria; 6), servicio de laboratorio; 7), educación sanitaria.

Uno de los obstáculos con que tropieza el departamento de sanidad es el de que éste no ejerce control sobre la sanidad escolar, actividad que compete al comité de educación del distrito, y existe poca o ninguna coordinación entre esta parte sumamente importante del programa de salubridad general y el resto del programa, que es administrado por la unidad sanitaria del distrito. Se recomienda que la ciudad y el distrito abran negociaciones con el comité de educación para la trascendencia de todo el trabajo de sanidad escolar, y su adecuación, por tanto, a la unidad sanitaria conjunta.

B) Se confía al moderno departamento escolar el cuidado de los niños durante casi todo el período que están ausentes del hogar paterno. Tres responsabilidades principales tiene respecto a los mismos: 1), proveer a su educación en los conocimientos y habilidades útiles, así como en el carácter; 2) proporcionarles, fuera de las horas de clase, actividades de juego sano; 3) cuidar de su salud y asegurarles la consecución de las tasas mínimas de nutrición.

Uno de los inconvenientes con que se enfrenta el comité de la escuela es el de que, fuera de los almuerzos escolares, no ejerce control ninguno sobre la salud y la nutrición del niño y que existe poca o ninguna coordinación entre esta parte sumamente importante del programa de desarrollo del niño y el resto del programa, que es dirigido por el comité de educación. Se recomienda que la ciudad y el distrito abran negociaciones para transferir al comité de educación todo el trabajo de sanidad relacionado con los niños en edad escolar.

Vuelve a plantearse aquí el dilema de elegir entre principios administrativos alternativos e igualmente plausibles. Pero no es ésta la única dificultad en el caso que nos ocupa, porque un estudio más concluyente de la situación demuestra que existen ambigüedades fundamentales en los significados de los términos clave: «finalidad», «proceso», «clientela» y «lugar».

Ambigüedades en los términos clave. —La «finalidad» puede definirse, en líneas generales, como el objetivo o fin con que se realiza una actividad; y el «proceso» como un medio de cumplir una finalidad. Los «procesos», pues, se siguen a fin de llevar a cabo las finalidades. Pero es posible,

generalmente, disponer esas mismas finalidades estableciendo entre ellas una especie de jerarquía. Una mecánografa mueve sus dedos con objeto de escribir a máquina; escribe a máquina con objeto de reproducir una carta; reproduce una carta a fin de contestar una solicitud. Escribir una carta es, pues, la finalidad de que se haya escrito a máquina, y es también el proceso por el cual se realiza la finalidad de responder a una solicitud. Se sigue de ello que la misma actividad puede ser descrita como finalidad o como proceso.

Es fácil ilustrar esta ambigüedad en el caso de una organización administrativa. Una organización por finalidad es, por ejemplo, un departamento de sanidad concebido como una unidad, cuya tarea estriba en cuidar la salud de la comunidad; el mismo departamento, concebido como una unidad que se sirve de las artes médicas para llevar a cabo su tarea, es una organización por proceso. De igual manera, un departamento de educación puede ser considerado como una organización por finalidad (educar) o una organización por clientela (niños); el Servicio Forestal, como una organización por finalidad (conservación de los bosques), por proceso (administración de los bosques), por clientela (leñadores y ganaderos que utilizan los bosques públicos), o por lugar (las tierras de bosque de propiedad pública). Cuando se eligen ejemplos concretos de esta clase, las líneas de demarcación entre esas categorías resultan muy nebulosas y faltas de claridad.

Gulick ⁽⁸⁾ dice: «La organización por la finalidad principal sirve para juntar en un solo y gran departamento a todos aquellos que trabajan para rendir un servicio determinado.» Pero ¿qué es un servicio determinado? ¿Es la protección contra incendios una finalidad única o, sencillamente, una parte de la finalidad de seguridad pública? ¿O es una combinación de finalidades en la que se incluyen la prevención y la lucha contra los incendios? Es preciso llegar a la conclusión de que no existe una organización unifuncional (de finalidad única). Depende por completo del lenguaje y de las técnicas lo que deba considerarse como una función única ⁽⁹⁾ Si el idioma inglés dispone de un término comprensivo que abarque ambas subfinalidades, es natural que consideremos a las dos juntas como una finalidad única. Si falta ese término, las dos subfinalidades se convierten, por derecho propio, en finalidades. Por otra parte, una sola actividad puede contribuir a varios objetivos; pero dado que son técnicamente inseparables (por procedimiento), se considera a la actividad como una sola función o finalidad.

El hecho, mencionado anteriormente, de que las finalidades forman una jerarquía y de que cada subfinalidad contribuye a un fin más definitivo y general, ayuda a aclarar la relación entre finalidad y proceso. «La organización por el proceso principal —dice Gulick⁽¹⁰⁾— tiende a juntar en un solo departamento a todos aquellos que trabajan sirviéndose de una determinada habilidad o tecnología o son miembros de una determinada profesión.» Tomemos una habilidad sencilla: la de escribir a máquina. Escribir a máquina es una habilidad que produce una coordinación de movimientos musculares, de medios a fin, pero la produce a un nivel muy bajo de la jerarquía de medios a fin. El contenido de la carta mecanografiada es indiferente para la habilidad que la produce, y que consiste simplemente en pulsar con rapidez la letra t o la letra a siempre que el texto lo exija.

No existe, pues, diferencia esencial entre una «finalidad» y un «proceso», sino solamente una distinción de grado. Un «proceso» es una actividad cuya finalidad inmediata se encuentra a un nivel bajo de la jerarquía de medios y fines, en tanto que una «finalidad» es un conjunto de actividades cuyo valor u objetivo orientador se encuentra en nivel elevado de dicha jerarquía.

Tomemos a continuación, como bases organizativas, la «clientela» y el «lugar». Estas categorías, realmente, no se encuentran separadas de la de finalidad, sino que son una parte de ella. Una exposición completa de la finalidad de un departamento contra incendios tendría que incluir el área del mismo: «reducir las pérdidas por incendio en las propiedades de la ciudad de X». Los objetivos de una organización administrativa se redactan de acuerdo con el servicio que ha de proporcionar y el espacio o área para el que ha de proporcionarlo. Con el término «finalidad» se quiere aludir, generalmente, sólo al primer elemento; pero el segundo es un aspecto de la finalidad tan legítimo como aquél. Claro está que el área del servicio puede ser una clientela específica tanto como un área geográfica. El tiempo será una tercera dimensión de la finalidad en el caso de un organismo que trabaje por «turnos», para suministrar un determinado servicio, en un lugar determinado (o a una clientela correcta), durante un tiempo dado.

Con esta terminología la tarea siguiente es volver a considerar el problema de la especialización del trabajo de una organización. No es ya legítimo hablar de una organización por «finalidad», o de una organización por «proceso», de una organización por «clientela», o de una organización por «área». La misma unidad podría caer dentro de cualquiera de estas cuatro

categorías, según la naturaleza de la unidad organizativa mayor de que forme parte. Una unidad que proporciona servicios médicos y de sanidad pública a los niños en edad escolar del distrito de Multnomah podría ser considerada: 1), como una organización por «área», si formase parte de una unidad que proporcionara el mismo servicio al Estado de Oregón; 2), como una organización por «clientela», si formase parte de una unidad que proporcionara servicios similares a niños de todas las edades, y 3), como una organización por «finalidad» o por «proceso» (resultaría imposible precisar cuál), si formase parte de un departamento de educación.

Es incorrecto decir que la oficina A es una oficina por proceso; la afirmación correcta sería decir que la oficina A es una oficina por proceso dentro del departamento X ⁽¹¹⁾. Esta última afirmación significaría que la oficina A incluía todos los procesos de cierta clase del departamento X, sin hacer referencia a ninguna subfinalidad, a ninguna subárea o subclientela determinada del departamento. Ahora bien: es concebible que una unidad determinada pueda incluir todos los procesos de cierta clase, pero que estos procesos puedan relacionarse únicamente con determinadas subfinalidades de la finalidad del departamento. En este caso, que corresponde a la unidad de sanidad del departamento de educación mencionado, la unidad resultaría especializada por la finalidad tanto como por el proceso. La unidad sanitaria sería, en el departamento educativo, la única que se sirviese del arte médico (proceso) y que se preocupara de la salud (subfinalidad).

Falta de criterios de especialización.—Incluso cuando se resuelve el problema del empleo exacto de los vocablos «finalidad», «proceso», «clientela» y «área», los principios de administración no dan una orientación sobre cuál de estas cuatro bases competitivas de especialización debe aplicarse en una situación determinada. La British Machinery of Government Committee no tenía dudas acerca de esta materia. Consideraba la finalidad y la clientela como las dos bases posibles de la organización y ponía por completo su fe en la primera. Otros ha habido que tuvieron la misma seguridad en la elección entre finalidad y proceso. El razonamiento que lleva a estas conclusiones inequívocas deja algo que desear. La Machinery of Government Committee da este único argumento en favor de su elección:

Ahora bien: el resultado inevitable de este método de organización (por clientela) es una tendencia hacia la administración liliputiense. Es imposible que el servicio especializado que cada

Departamento tiene que prestar a la comunidad sea de un nivel tan alto, cuando su funcionamiento se limita a una clase determinada de personas y abarca toda la variedad de provisiones para ellas, como cuando se concentra sólo en determinado servicio, sea quienquiera el que lo solicite, y va más allá del interés de ciertas clases relativamente pequeñas ⁽¹²⁾

Los errores que hay en este análisis son evidentes. En primer lugar, no se intenta determinar de qué manera ha de ser reconocido un servicio. En segundo lugar, existe una suposición atrevida, que carece en absoluto de pruebas, de que una unidad de sanidad infantil, por ejemplo, situada en un departamento de bienestar infantil, no ofrecería servicios «de un nivel tan alto» como la misma unidad situada en un departamento de sanidad. No se explica de qué manera el traslado de la unidad de un departamento a otro mejoraría o empeoraría la calidad de su trabajo. En tercer lugar, no se expone una base para separar los derechos competidores de finalidad y de proceso; ambos se encuentran mezclados en el vocablo ambiguo de «servicio». No es preciso decidir aquí si el comité estuvo acertado o equivocado al hacer su recomendación; lo importante es que la recomendación representaba una elección, sin aparente fundamento lógico o empírico, entre principios contradictorios de administración.

En la mayoría de las exposiciones de finalidad contra proceso pueden encontrarse ejemplos aún más notables de falta de lógica. Resultarían demasiado ridículas para citarlas si no fuesen comúnmente empleadas en serios debates políticos y administrativos.

Por ejemplo: ¿en dónde debería surgir la educación agrícola: en el Ministerio de Educación o en el de Agricultura? Depende de que deseemos que se enseñe el mejor sistema de cultivo, aunque posiblemente por métodos antiguos, o un estilo de cultivo anticuado de la forma más moderna y obligatoria. La pregunta se contesta a sí misma ⁽¹³⁾.

Pero ¿se contesta, en efecto, la pregunta a sí misma? Supongamos que se establece una oficina de educación agrícola, encabezada, pongo por caso, por un hombre con extensa experiencia en la investigación agrícola o como director de una escuela agrícola, y dotada de un personal que cuenta con

un historial similar y apropiado. ¿Qué razones hay para creer que si se uniera al Ministerio de Educación enseñaría un sistema de cultivo anticuado valiéndose de métodos modernos, mientras que si se uniera al Ministerio de Agricultura enseñaría un cultivo moderno valiéndose de métodos anticuados? El problema administrativo de dicha oficina consistiría en enseñar el cultivo moderno valiéndose de métodos modernos, y resulta un poco difícil ver de qué manera afectaría a este resultado la situación departamental de la unidad. «La pregunta se contesta a sí misma» únicamente si uno tiene una fe bastante mística en el poder de las modificaciones de oficina como medio de reordenar las actividades de un organismo.

Estas contradicciones y conflictos han recibido atención cada vez mayor de los estudios de la administración durante los últimos años. Por ejemplo: Gulic Wallace y Benson han afirmado determinadas ventajas y desventajas de los distintos sistemas de especialización, y han estudiado las condiciones bajo las que puede ser adoptado con mayor ventaja uno u otro sistema ⁽¹⁴⁾. Todo este análisis se ha realizado a un nivel teórico, en el sentido de que no se han empleado datos para demostrar la superior eficacia reivindicada por los diferentes sistemas. Pero, aunque teórico, el análisis carece de una teoría. Dado que no se ha construido un armazón comprensivo dentro del que pudiera tener lugar el examen, el análisis ha tendido hacia la unilateralidad lógica que caracteriza los ejemplos citados o hacia la determinación.

1.5 El callejón sin salida de la teoría administrativa

Los cuatro «principios de administración» que expusimos al comienzo de este capítulo han sido ahora sometidos al análisis crítico. Ninguno de los cuatro lo ha superado muy bien, ya que, en cada caso y en lugar de un principio unívoco, hemos encontrado una serie de dos o más principios mutuamente incompatibles y, en apariencia, igualmente aplicables a la situación administrativa.

El lector verá, además, que las mismas objeciones pueden hacerse a las acostumbradas discusiones sobre «centralización» frente a «descentralización», que suelen llegar a la conclusión de que «la centralización de la toma de decisiones es deseable; pero, por otro lado, la descentralización ofrece ventajas concretas».

¿Puede salvarse del naufragio algo que sea útil para construir una teoría administrativa? La verdad es que puede salvarse casi todo. La dificultad ha surgido de tratar como «principios de administración» lo que realmente sólo son criterios para describir y diagnosticar situaciones administrativas. El espacio destinado al cuarto de aseo es, desde luego, un punto importante en el plano de una casa bien construida; sin embargo, una casa completamente diseñada con vistas a conseguir un máximo de espacio para el cuarto de aseo, olvidando todos los demás aspectos, sería considerada, dicho con mesura, como algo desequilibrada. De la misma manera, la unidad de mando, la especialización por finalidad y la descentralización son factores a considerar en el trazado de una organización administrativa eficiente; pero ninguno de ellos tiene importancia suficiente para servir de principio-guía único al analista administrativo. En el trazado de las organizaciones administrativas, como en su manera de operar, el criterio conductor ha de ser el de la eficiencia por encima de todo. Es necesario contrapesar las ventajas mutuamente incompatibles, de la misma manera que un arquitecto pondera las ventajas de un espacio adicional para el cuarto de aseo frente a las ventajas de un cuarto de estar más amplio.

Esta posición, si es válida, constituye una acusación contra gran parte de la literatura actual sobre temas administrativos. Como demuestran ampliamente los ejemplos citados en este capítulo, una gran parte del análisis administrativo procede seleccionando un criterio único y aplicándolo a una situación administrativa para llegar a una recomendación; mientras tanto, el hecho de que existan criterios igualmente válidos, pero contradictorios, que pueden ser aplicados con igual razón, pero con resultado distinto, se ignora convenientemente. Un enfoque válido del estudio de la administración exige que sean identificados todos los criterios diagnósticos de importancia; que cada situación administrativa se analice en relación con toda la serie posible de criterios, y que se efectúe una investigación para determinar la importancia relativa de los distintos criterios cuando, como ocurre con frecuencia, son mutuamente incompatibles.

2. UN ENFOQUE DE LA TEORIA ADMINISTRATIVA

Es preciso considerar paso a paso este programa. En primer lugar, ¿qué es lo que se incluye en la descripción de las situaciones administrativas para las finalidades de tal análisis? En segundo lugar, ¿de qué manera puede determinarse la importancia de los distintos criterios para darles el lugar que les corresponde en el conjunto del cuadro?

2.1 La descripción de las situaciones administrativas

Antes que una ciencia pueda desarrollar principios, debe poseer conceptos. Antes de formular una ley de gravitación fue preciso disponer de las nociones de «aceleración» y «peso». La primera tarea de la teoría administrativa consiste en desarrollar una serie de conceptos que le permitan describir las situaciones administrativas en términos aplicables a la teoría. Para que sean científicamente útiles, estos conceptos tienen que ser operativos; es decir, sus significados deben corresponder a hechos o situaciones empíricamente observables. Un ejemplo de definición operativa es la que hemos dado, en este mismo capítulo, del vocablo «autoridad».

¿Qué es una descripción científicamente apropiada de una organización? Es una descripción que, hasta donde sea posible, señale las decisiones que toma cada persona de la organización y las influencias a que está sujeta al tomar cada una de ellas. Las descripciones corrientes de las organizaciones administrativas quedan muy por debajo de este nivel. En su mayor parte se limitan a la asignación de funciones y a la estructura formal de la autoridad. Prestan poca atención a los otros tipos de influencia organizativa o al sistema de comunicación⁽¹⁵⁾;

¿Qué significa, por ejemplo, decir: «El departamento está compuesto de tres oficinas. La primera tiene la función de...; la segunda, la función de..., y la tercera, la función de...»? ¿Qué puede deducirse de semejante descripción acerca de la capacidad de funcionamiento de la organización? Muy poco, desde luego. De esta descripción no se saca una idea del grado de centralización de las decisiones al nivel de la oficina o al nivel departamental. No se da una idea de la extensión en que se ejerce realmente la autoridad (presumiblemente ilimitada) del departamento sobre la oficina, ni por medio de qué mecanismos. No hay indicación de cómo los

sistemas de comunicación ayudan a la coordinación de las tres oficinas ni hasta qué punto la naturaleza de su trabajo requiere realmente coordinación. No se describen los tipos de entrenamiento que han recibido los miembros de la oficina, ni la amplitud que este entrenamiento permite en la descentralización al nivel de la oficina. En resumen: una descripción de las organizaciones administrativas en términos casi exclusivamente de funciones y de líneas de autoridad resulta por completo inadecuada para los propósitos del análisis administrativo.

Consideremos el vocablo «centralización». ¿Cómo se determina si las operaciones de una organización están «centralizadas» o «descentralizadas»? ¿Prueba algo acerca de la descentralización el que existan sucursales? ¿No podría tener lugar la misma descentralización en oficinas centralmente situadas? El análisis realista de la centralización debe incluir un estudio de la distribución de las decisiones en la organización y de los métodos que emplean los niveles superiores para influir en las decisiones de los niveles inferiores. Tal análisis revelaría un cuadro mucho más complejo del proceso decisorio que cualquier enumeración de las asignaciones geográficas de las unidades organizativas en los distintos niveles.

La descripción administrativa adolece de ordinario de superficialidad, de exceso de simplificación, de falta de realismo. Se ha reducido demasiado estrechamente el mecanismo de la autoridad y no ha conseguido introducir en su órbita los demás sistemas, igualmente importantes, de influir en el comportamiento de la organización. Se ha negado a emprender la fatigosa tarea de estudiar las asignaciones reales de las funciones decisorias. Se ha dado por satisfecha con hablar de «autoridad», «centralización», «alcance del control», «función», sin buscar las definiciones operativas de estos términos. Hasta que la descripción administrativa no alcance un nivel superior de perfeccionamiento existen pocas razones para esperar que se progrese rápidamente en la identificación y comprobación de los principios administrativos válidos.

2.2 La diagnosis de las situaciones administrativas

Antes de hacer ninguna sugerencia positiva necesitamos divagar un poco, a fin de considerar más de cerca la naturaleza exacta de las proposiciones de

la teoría administrativa. Esta se preocupa de cómo debe ser construida y gobernada una organización para que cumpla eficientemente su trabajo. Un principio fundamental de la administración, que se deriva casi inmediatamente del carácter racional de la «buena» administración, es el de que, entre varias alternativas que producen el mismo gasto, debe seleccionarse siempre la que lleva al mejor cumplimiento de los objetivos de la administración; y entre varias alternativas que conducen al mismo cumplimiento debe seleccionarse la que implica menor gasto. Dado que este «principio de eficiencia» es característico de toda actividad que trata de llevar al máximo de una manera racional el logro de ciertos fines, sirviéndose de medios escasos, lo es tanto de la teoría económica como de la teoría administrativa. El «hombre administrativo» ocupa su lugar al lado del clásico «hombre económico» ⁽¹⁶⁾.

En realidad, el «principio» de eficiencia debe ser considerado más como una definición que como un principio: es una definición de lo que se entiende por comportamiento administrativo «bueno» o «correcto». No nos dice cómo elevar al máximo las realizaciones, sino que se limita a afirmar que la maximización es la finalidad de la actividad administrativa y que la teoría administrativa debe descubrir en qué condiciones tiene lugar esa maximización.

Ahora bien: ¿cuáles son los factores que determinan el nivel de eficiencia alcanzado por una organización administrativa? No es posible hacer una lista exhaustiva de ellos, pero pueden enumerarse las principales categorías. Quizá el método más sencillo de estudio sea considerar un solo miembro de la organización administrativa y preguntarse qué límites tiene la cantidad y la calidad de su producción. En esos límites están incluidos: a), los de su capacidad para ejecutar, y b), los de su capacidad para tomar decisiones correctas; la organización administrativa se acerca a su meta de alta eficiencia en la medida en que tales límites se amplían. Dos personas, con las mismas capacidades, los mismos objetivos y valores, el mismo conocimiento y la misma información, sólo pueden decidir racionalmente la misma línea de acción. De aquí que la teoría administrativa deba interesarse por los factores que determinarán con qué capacidades, valores y conocimientos emprende un miembro de la organización su tarea. Estos son los «límites» de la racionalidad con los que tienen que entenderse los principios de administración.

El individuo está limitado, de una parte, por capacidad, hábitos y reflejos que no pertenecen ya al dominio de lo consciente. Su ejecución puede ser limitada, por ejemplo, por su destreza manual, su tiempo de reacción o su fuerza. Sus procesos decisorios pueden ser limitados por la rapidez de sus procesos mentales, su capacidad en aritmética elemental, etc. En esta área, los principios de administración deben guardar relación con la fisiología del cuerpo humano, con las leyes de la capacitación y del hábito. Este es el campo que ha sido cultivado con mayor éxito por los seguidores de Taylor y en el que se ha desarrollado el estudio de tiempos-y-movimientos y el therblig.

El individuo está limitado, por otro lado, por sus valores y por los conceptos de finalidad que influyen en él al tomar sus decisiones. Si su lealtad a la organización es grande, sus decisiones pondrán de relieve una aceptación sincera de los objetivos de la organización: si falta esa lealtad, los móviles personales pueden estorbar su eficiencia administrativa. Si esta lealtad se liga a la oficina de la que es empleado puede, a veces, tomar decisiones contrarias a la unidad mayor, de la que su oficina es una parte. En este campo, los principios de administración deben ocuparse de los determinantes de la lealtad y la moral, de la iniciativa y las dotes de mando y de las influencias que determinan dónde se unirán las lealtades organizativas del individuo.

El individuo está limitado, por un tercer lado, por la extensión de su conocimiento de las cosas relacionadas con su tarea. Esto se aplica tanto al conocimiento básico que se requiere para la toma de decisiones —el proyectista de un puente debe conocer los fundamentos de la mecánica— como a la información necesaria para que sus decisiones sean apropiadas a la situación dada. En este campo, la teoría administrativa debe ocuparse de cuestiones tan fundamentales como qué límites existen en la cantidad de conocimientos que la mente humana puede acumular y aplicar; con qué rapidez pueden asimilarse los conocimientos; cómo hay que relacionar la especialización en la organización administrativa con las especializaciones de conocimientos que dominan en la estructura ocupacional de la comunidad; cómo el sistema de comunicación debe canalizar los conocimientos y la información hacia los puntos apropiados de decisión; qué tipos de conocimiento pueden ser transmitidos con facilidad y qué tipos no pueden serlo; cómo los sistemas de especialización de la organización afectan a la necesidad de intercomunicar información. Esta es quizá la terra incognita de la teoría administrativa, y su exploración cuidadosa arrojará, sin

duda, mucha luz sobre la aplicación apropiada de los proverbios de administración.

Quizá este triángulo de límites no cierre por completo el área de la racionalidad y sea necesario agregar otros lados a la figura. En cualquier caso, la enumeración servirá para indicar las clases de consideración que deben entrar en la construcción de principios válidos y no contradictorios de administración.

Un hecho importante a tener en cuenta es que los límites de racionalidad son variables. Lo más importante de todo es que la conciencia de esos límites puede, por sí misma, alterarlos. Supongamos que se hubiese descubierto en una organización determinada que, por ejemplo, las lealtades organizativas, ligadas a las unidades pequeñas, habían llevado con frecuencia a la organización a un grado perjudicial de competencia interna. Entonces, un programa de entrenamiento que enseñara a los miembros de la organización a ser conscientes de sus lealtades y a subordinar las del grupo más pequeño a las del grupo mayor, podría alterar considerablemente los límites de esa organización ⁽¹⁷⁾

Un punto afín es que la expresión «comportamiento racional», tal como la empleamos aquí, se refiere a la racionalidad cuando ese comportamiento se valora en relación con los objetivos de la organización mayor, porque, como hemos apuntado, la diferencia en la dirección de las finalidades del individuo con respecto a las de la organización mayor es precisamente uno de los elementos de no-racionalidad con los que tiene que tratar la teoría.

2.3 Determinación de la importancia relativa de los distintos criterios

Un primer paso, pues, en la revisión de los proverbios de administración consiste en desarrollar un vocabulario para la descripción de la organización administrativa siguiendo las líneas que acabamos de sugerir. Un segundo paso, que ha sido también bosquejado, es el estudio de los límites de la racionalidad a fin de desarrollar una enumeración completa y comprensiva de los criterios que deben ser ponderados en la evaluación de una organización administrativa. Los proverbios actuales representan solamente una porción fragmentaria y sin sistematizar de estos criterios.

Una vez realizadas estas dos tareas queda la de fijar la importancia relativa de los distintos criterios. Dado que los criterios, o «proverbios», son con frecuencia mutuamente competitivos o contradictorios, no basta simplemente con indicarlos. Por ejemplo: conocer que un cambio determinado en la organización reducirá el alcance del control no es bastante para justificar el cambio. Esta ganancia debe contrapesarse con la pérdida de contacto que posiblemente se producirá entre los niveles superiores e inferiores de la jerarquía.

Por esta razón, la teoría administrativa debe ocuparse también de la importancia o ponderación que hay que conceder a estos criterios o reglas establecidas, es decir, de los problemas de su importancia relativa en cualquier situación concreta; cuestión empírica que no podemos tratar de solucionar en un trabajo como éste. Lo que se necesita es una investigación empírica y experimentos que determinen la conveniencia relativa de las combinaciones administrativas alternativas. El armazón metodológico de esta investigación lo tenemos ya a mano en el principio de eficiencia. Si se estudia una organización administrativa cuyas actividades sean susceptibles de valoración objetiva, el cambio real que resulta de la modificación administrativa de dichas organizaciones puede ser observado y analizado.

Existen dos condiciones indispensables para tener éxito en la investigación siguiendo estas líneas. En primer lugar, es necesario que los objetivos de la organización administrativa en estudio sean definidos en términos concretos, de manera que los resultados expresados de acuerdo con esos objetivos puedan ser medidos con exactitud. En segundo lugar, es preciso que se ejerza un control experimental suficiente para permitir aislar el efecto concreto que se estudie de otros factores perturbadores que pudieran operar en la organización al mismo tiempo.

Rara vez han sido cumplidas, ni siquiera parcialmente, estas dos condiciones en los llamados «experimentos administrativos». El simple hecho de que se apruebe una ley creando un organismo administrativo, que el organismo funcione durante cinco años, que sea finalmente abolido y que se haga entonces un estudio histórico de su funcionamiento, no basta para convertir la historia de ese organismo en un «experimento administrativo». La legislación norteamericana moderna está llena de tales «experimentos», que suministran a los oradores de los estados vecinos abundante munición siempre que surgen cuestiones semejantes en sus distritos, pero que ayudan poco o nada al investigador científico en el camino de la evidencia objetiva.

Sólo un puñado de estudios de investigación en la literatura administrativa satisfacen estas condiciones fundamentales de metodología y, en su mayor parte, se encuentran en la periferia del problema de la organización. Tenemos, en primer lugar, los estudios del grupo de Taylor, que trató de determinar las condiciones tecnológicas de la eficiencia. Quizá no exista un ejemplo mejor de los laboriosos métodos científicos que los propios estudios de Taylor acerca del corte de metales ⁽¹⁸⁾.

Todavía más raros que los estudios tecnológicos son los que tratan de los aspectos humano y social de la administración. Encuéntrase entre los más importantes toda la serie de estudios acerca de la fatiga, que se iniciaron en la Gran Bretaña durante la primera guerra mundial y culminaron en los experimentos de la Western Electric ⁽¹⁹⁾.

Casi el único ejemplo de experimentos semejantes en el campo de la administración pública es la serie de estudios que han sido llevados a efecto en el campo del bienestar general para determinar las cargas propias de los trabajadores sociales ⁽²⁰⁾.

Como, aparte de estos ejemplos aislados, los estudios de los organismos administrativos se han llevado a cabo sin aprovechar el control o la medición objetiva de los resultados, aquéllos han tenido que depender, para sus recomendaciones y conclusiones, de un razonamiento apriorístico que procede de los «principios de administración». En este trabajo han quedado ya establecidas las razones de que los «principios» derivados de esta manera no puedan ser más que «proverbios».

Es posible que el programa aquí esbozado parezca ambicioso e incluso quijotesco. Desde luego, no debemos hacernos ilusiones, al emprenderlo, en cuanto a la longitud y obstáculos del camino. Es difícil, sin embargo, ver qué alternativa nos queda. Ciertamente, ni el práctico ni el teórico de la administración pueden quedar satisfechos con las pobres herramientas analíticas que los proverbios le suministran. Ni existe razón alguna para creer que una reconversión menos terminante que la aquí indicada sea capaz de dotarlas de mayor utilidad.

Podríase objetar que la administración no puede aspirar a ser una «ciencia»; que por la naturaleza de su objeto no puede ser más que un «arte». Esta objeción, sea verdadera o falsa, no hace al caso en el presente estudio. Únicamente la experiencia puede responder a la pregunta de hasta qué punto pueden llegar a ser «exactos» los principios administrativos, pero

no puede existir discusión acerca de si deben ser lógicos o ilógicos. Ni siquiera un «arte» puede fundarse sobre proverbios.

El presente estudio, según hemos indicado ya, acometerá únicamente el primer paso en la reconstrucción de la teoría administrativa: la construcción de un vocabulario adecuado y de un esquema analítico. Hay que tener cuidado de no subestimar la importancia o la necesidad de este primer paso cuando decimos que otros le seguirán. Desde luego, a la literatura administrativa no le falta «teoría», como no le faltan estudios descriptivos y empíricos. Lo que le falta es un puente entre una y otros, de manera que la teoría proporcione una guía para trazar los experimentos y estudios «críticos», en tanto que los estudios experimentales suministren una prueba severa y correctora de la teoría. Si este trabajo consigue su propósito, contribuirá a la construcción de dicho puente.

NOTAS

- (1) Si se quiere una exposición sistemática de los «principios» corrientemente aceptados, véase op. cit. de GULICK y URWICK, o The Elements of Administration, de L. URWICK (Nueva York: Harper and Brothers, 1945).
- (2) L. GULICK: «Notes on the Theory of Organization», en la op. cit. de GULICK y URWICK, página 9.
- (3) HERBERT A. SIMON trata este punto en «Decision-making and Administrative Organization., Public Administration Review, 4, 20-21 (invierno de 1944).
- (4) «Notes on the Theory of Organization», de GULICK, p. 9; Introduction to the Study of Public Administration, de L. D. WHITE (Nueva York: MacMillan Company, 1939), p. 45.
- (5) FREDERIC W. TAYLOR: Shop Management (Nueva York: Harper Bros., 1911), p. 99; MACMAHON, MILLETT y OGDEN: The Administration of Federal Work Relief (Chicago: Public Administration Service, 1941), pp. 265-68, y L. URWICK, que describe las costumbres del Ejército británico en «Organization as a Technical Problem», Gulick y Urwick (eds.), op. cit., pp. 67-69.
- (6) L. URWICK (op. cit., pp. 52-54) da una justificación típica para limitar el alcance del control.
- (7) Véase SCHUYLER WALLACE: Federal Departmentalization (Nueva York: Columbia University Press, 1941), pp. 91-146.
- (8) Op. cit., p.21.
- (9) Si esto es exacto, está condenado a fracasar cualquier intento de demostrar que determinadas actividades pertenecen a un único departamento porque están relacionadas con una única finalidad. Véase, por ejemplo, JOHN M. GADS y LEON WOLCOTT: Public Administration and the U.S. Department of Agriculture (Chicago: Public Administrative Service, 1941).

- (10) Op. cit., p.23.
- (11) Debe advertirse que esta distinción está implícita en la mayoría de los análisis de Gulick sobre especialización (op. cit., pp. 15-30). Sin embargo, el carácter relativo de estas categorías no resulta siempre visible en este examen, ya que cita como ejemplos a departamentos únicos dentro de una ciudad, y habla habitualmente de «agrupar actividades» más que de «dividir el trabajo»,
- (12) Report of the Machinery of Government Committee (Londres: His Majesty's Stationery Office, 1918), p.7.
- (13) SIR CHARLES HARRIS: «Decentralization», Journal of Public Administration, 3, 117-33 (abril de 1925).
- (14) GULICK: «Notes on the Theory of Organization», en la op. cit. de GULICK y URWICK, pp. 21-30; SCHUYLER WALLACE: op. Cit.; GEORGE G. S. BENSON: «Internal Administrative Organization», Public Administration Review, 1, 473-486 (otoño de 1941).
- (15) Quizá la monografía de MACMAHON, MILLETT y OGDEN (op. cit.) se aproxima, más que cualquier otro estudio administrativo publicado, a la complicación exigida en la descripción administrativa. Véase, por ejemplo, lo tratado en las pp. 233-36 acerca de las relaciones entre las oficinas centrales y las sucursales.
- (16) Véase, para una elaboración del principio de eficiencia y de su lugar en la teoría administrativa, Measuring Municipal Activities, de CLARENCE E. RIDLEY y HERBERT A. SIMON (Chicago: International City Managers Ass., 2.^a ed., 1943), especialmente el cap. 1 y el prefacio a la segunda edición
- (17) Véase un ejemplo del empleo de tal entrenamiento en «Controlling Human Factors in an Administrative Expediment», de HERBERT A. SINION y WILLIAM DIVINE, Public Administration Review, 1, 487-92 (otoño de 1941).

- (18) F. W. TAYLOR: On the Art of Cutting Metals (Nueva York: American Society of Mechanical Engineers, 1907).

- (19) Gran Bretaña, Ministerio de Municiones, Comité de Sanidad de los Trabajadores de Municiones, Final Report (Londres: H. M. Stationery Office, 1918); F. J. ROETHLISBERGER y WILLIAM J. DICKSON: Management and the Worker (Cambridge: Harvard University Press, 1939).

- (20) ELLERY F. REED: An Experiment in Reducing the cost of Relief (Chicago: American Public Welfare Assn., 1937); REBECCA STAMAN: «What is the Most Economical Case Load in Public Relief Administration?», Social Work Technique, 4, 117-21 (mayo-junio de 1938); Chicago Relief Administration, Adequate Staff Brings Economy (Chicago: American Public Welfare Assn., 1939); CONSTANCE HASTINGS y SAYA S. SCHWARTZ: Size of Visitor's Caseload as a Factor in Efficient Administration of Public Assistance (Filadelfia: Philadelphia County Board of Assistance, 1939); H. A. SIMON y otros: Determining Work Loads for Professional Staff in a Public Welfare Agency (Berkeley: University of California, Bureau of Public Administration, 1941).