

CAPITULO I: FUNDAMENTOS TEORICOS.

Organización: concepto	107
Tipos de organización formal e informal	109
Fundamentos para lograr la eficiencia	112
Sistemas organizativos vigentes en el sector público	115
Escuelas administrativas operando actualmente en México	122
Estructuras orgánicas.	128
Principales errores al organizar	137
Crítica a la organización tradicional de empresas públicas en México	140
El futuro organización de las empresas públicas mexicanas	144
Coordinación, integración y regulación	149
Coordinación.	150
Integración	154
Regulación	157

das para atender a problemas de zonas que no sean uniformes ni en extensión ni en ubicación de su cuartel general local, es todavía mayor la posibilidad de tales contingencias.

Bajo tales circunstancias es preciso que se mantenga la coordinación central y solamente puede delegarse al interior la autoridad en materias tales que no puedan dar lugar a conflictos en otras unidades o solamente en el grado necesario para que pueda contarse con los medios indispensables para asegurar la debida autoridad coordinadora en el interior. Esto último puede intentarse a base de contar con servicios funcionales o de proceso, como son personal, informes y solución de conflictos que afecten a sus particulares intereses, arbitrando un procedimiento tipo para las apelaciones contra decisiones adoptadas por funcionarios del interior, fijando los límites jurisdiccionales y limitando el número de ciudades que sirvan de cuartel general, nombrando comités de tipo informal para la coordinación regional y local, o fijando regiones coordinadoras encabezadas por un funcionario responsable con autoridad para gestionar la coordinación y resolver conflictos. Pueden emplearse otros sistemas o combinaciones de ellos. El hecho de que cada uno tenga sus deficiencias acentúa los problemas de coordinación que presenta la descentralización administrativa. El coordinador regional, por ejemplo, puede subvertir el principio de unidad de mando.

Organización

Concepto

El término organización es de los más antiguos en la administración; Aristóteles hablaba ya del organismo, lo orgánico. Deriva del término "organon" significando un instrumento compuesto de partes desiguales, aunque armadas de forma que pueda ejecutar la función para la que ha sido diseñada. Siglos más tarde Santo Tomás de Aquino habló del "corpus organicum": cuerpo equipado con instrumentos. Filosóficamente la humanidad ha conceptualizado a la organización como la esencia de la vida misma, lo anárquico y desorganizado equivale al caos y a la muerte. A fin de entender mejor lo que está sucediendo en nuestro país en aspectos de organización, repasaremos brevemente la evolución de la misma.

La doctrina de la organización ha tenido tres etapas básicas

El *clásico*, representado por F. Taylor y su división del trabajo. L. Urwick con su solución ingenieril del problema técnico de la organización. Max Weber y su modelo burocrático para alcanzar la eficiencia a través de estructuras piramidales. James Mooney con sus principios de organización basados en la coordinación y Lewis Allen estableciendo el tipo de relaciones entre superiores y subordinados.

Posteriormente el enfoque se vuelve *humanista*: R. Morton analiza la relación entre la personalidad y las estructuras. B. Gardner y D. Moore hablan del status, las jerarquías y los problemas raciales en las empresas. A. Bevelas y K. Davis definen ya el liderazgo y dos de los más conocidos autores: A. Maslow y Herzberg implantan la teoría motivacional humana, basada en la pirámide de necesidades y Chris Argyris maneja la salud organizacional y la gerencia amistosa.

El más reciente de los enfoques es el *sistémico* que enmarca a la organización dentro de la teoría de los sistemas, así tenemos, los trabajos de Seymour Tilles que define a las empresas como un sistema de relaciones y crea los subsistemas. S. Young y Ch. Summer desarrollan el trabajo en equipo. K. Deutch integra un modelo de comunicación administrativa. William Laser propone el uso de modelos basados en la investigación de operaciones, así como las bases matemáticas para la toma de decisiones.

Ninguno de estos tres enfoques ha sido puro, y no existen límites claramente definidos entre uno y otro. México no ha podido substraerse a este proceso. En el sector público se encuentra un amalgamamiento y fusión conceptual de todos los enfoques; existen áreas que aún conservan muchas de las características clásicas en su organización, como sería la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos o la de Hacienda y Crédito Público, que tienen una gran departamentalización. Otras como la Secretaría de Educación Pública o el IMSS tienen evidencia de una organización humanista. Algunas más muestran notables avances en manejo de sistemas organizacionales como la Secretaría de Programación y Presupuesto, Pemex, Pronósticos Deportivos, etc. Sin embargo, como mencio-

nábamos anteriormente, la inmensa mayoría de nuestras organizaciones públicas han ido integrando fragmentos de cada uno de los enfoques o teorías que mejor se adaptan a sus necesidades, creándose una nueva estructura *mixta* cuyas características en un futuro próximo, será posible tipificar, una vez que se solidifiquen.

Actualmente y para efectos de este trabajo, consideraremos que organizar es poner en la práctica todo lo que la planeación ha señalado como lo idóneo para una empresa. Organización por tanto, es establecer un orden lógico del trabajo de los individuos y una combinación idónea con los recursos necesarios para alcanzar eficientemente los objetivos.

El concepto anterior implica que deben existir claramente una delimitación de responsabilidades y líneas de autoridad con canales accesibles de comunicación ascendente y descendente. La organización es innata en el hombre y se fundamenta en el sentimiento de cooperación; es tal vez, una de las primeras acciones administrativas de los grupos humanos: las hordas, tribus y los clanes son ejemplos notables de organización que muestran una definición de funciones, líneas de autoridad y posiciones o puestos claros y específicos. Siendo la organización un producto humano⁴⁹ nunca será perfecta sino perfectible o sea que es susceptible de perfeccionarse. Toda organización está encaminada a un fin; es una función preejecutiva, que no logra materialmente el objetivo, sino que pone en orden los esfuerzos, y se formula el armazón adecuado y la posición relativa de las actividades que se habrán de desarrollar. La organización relaciona entre sí las actividades necesarias y dispone quién debe desempeñarlas. Si los recursos necesarios para trabajar están diseminados, la organización los reunirá ordenadamente.

La organización ayuda a suministrar los medios para que los administradores desempeñen sus puestos. Las actividades que se planean, ejecutan y controlan, necesitan integrarse para que estas funciones administrativas

⁴⁹ Gómez C. Guillermo. *Planeación y Organización de Empresas*. Editorial Edicol, 4a. edición, 1979. Págs. 196-235.

puedan llevarse a cabo. Sin organización, los administradores sencillamente no podrán ejercer su función.

Organizar es la función de crear o proporcionar las condiciones, los recursos existentes y las relaciones básicas. Es un requisito previo para la ejecución efectiva y económica del plan o programa de trabajo del área de responsabilidad. En México, habitualmente al inicio de sexenio es cuando se realiza; dada la costumbre, lamentablemente frecuente de relegar todo lo realizado por la administración anterior, sin una evaluación objetiva de su eficiencia, generando con esto la falta de continuidad y el incremento en costo, tanto de recursos y esfuerzos como de tiempo.

Organizar incluye, por consiguiente, proveer y proporcionar por anticipado los factores básicos y las fuerzas potenciales, como está especificado en el plan.

Organizar trae como resultado, una estructura que debe considerarse como un molde que encierra las diversas funciones de acuerdo al modelo determinado por los dirigentes, el cual, sugiere orden, arreglo lógico y relación armónica. Los lineamientos generales de la organización en una empresa los suministra esa estructura, la que proporciona el marco dentro del cual la gente puede trabajar contenta y productivamente. La estructura de organización es creada, mantenida y adaptada por los dirigentes.

Tipos de organización: formal e informal

Las empresas públicas como cualquier otro tipo de empresa, tienen dos tipos de organización: una formal y otra informal. La formal es la estructura planeada y representan las relaciones entre los componentes encargados de alcanzar los objetivos de una manera efectiva. La organización formal tiene como base la existencia de un propósito común y consciente. Para que exista, las personas deben de poder comunicarse entre sí, estar dispuestas a actuar y compartir un propósito común.

Se han determinado dos principios para lograr efectividad en la organización formal.⁵⁰

El principio de la *unidad de objetivo* por el que constata la efectividad de la estructura, si permite la contribución de cada individuo a la obtención de los objetivos de la empresa.

El principio de la *eficiencia*: la estructura es eficiente si facilita la obtención de los objetivos deseados, con el costo mínimo o con el menor número de imprevistos.

La organización formal de una empresa pública tiene como propósitos generales los siguientes:

1. Permitir al administrador, la consecución de los objetivos primordiales de la empresa en la forma más eficiente y con el mínimo de esfuerzo, a través de un grupo de trabajo, con una fuerza dirigida.
2. Eliminar duplicidad de trabajo.
3. Asignar a cada miembro de la organización, una responsabilidad y autoridad para la ejecución de sus tareas o actividades, y que cada persona dentro de la organización formal sepa de quién depende y quiénes dependen de él.
4. Una buena organización permite el establecimiento de canales de comunicación adecuados para que las políticas u objetivos establecidos se logren más eficientemente, hasta en los niveles más bajos de organización.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, podremos concluir que la organización formal es un elemento de la administración que tiene por

⁵⁰ Koont'z H. y O'donell C. *Curso de Administración Moderna*. Editorial Mc. Graw Hill, 5a. edición 1972. Págs. 360-389.

objeto el agrupar e identificar las tareas y trabajos a desarrollar dentro de la empresa, a través de definir y delegar la responsabilidad y autoridad adecuada a todos los miembros que la integran, estableciendo una cadena de mando y los más apropiados canales de comunicación. Todo esto estructurado y encaminado hacia la obtención de los objetivos de la empresa en la forma más eficiente y con el mínimo de esfuerzo.

Este tipo de organización formal usualmente se presenta en *cartas de organización u organigramas*, que son formas objetivas por medio de las cuales se representa la estructura oficial de la empresa. Como complemento a estas cartas de organización están los *manuales de organización*, que definen por escrito la organización de la empresa para asegurarse que las responsabilidades de todos son comprendidas por los interesados y por los demás agregándose las descripciones de puestos, las normas de operación, los procedimientos y sistemas administrativos.

La organización informal son todos los aspectos no planeados que surgen espontáneamente de las actividades e interacciones de los participantes.

De la conducta informal de los trabajadores se deriva otro tipo de relaciones que sobrepasa las expectativas formales u oficiales del trabajo, llegando a constituirse en una segunda estructura social espontánea que se manifiesta en actividades recreativas, en la existencia de grupos o camarillas, y en el uso de un argot o lenguaje ocupacional.

En el sector público a menudo se subestima la presencia de esta organización informal a pesar de que realiza funciones de gran importancia para el logro de los fines de la empresa u organismo, al formar grupos de relaciones no oficiales que crean fuertes sentimientos de solidaridad y de trabajo y permitan la introducción de elementos de juego y de expresión individual.

Las *organizaciones informales* podrían conceptuarse como redes de alianzas, esferas de influencia, etc., que existen aunque no se hayan tomado en cuenta en el organigrama formal.

Como en todas las organizaciones, las organizaciones informales tienen sus propias reglas y tradiciones, que nunca se consignan por escrito pero que, no obstante, se cumplen habitualmente. Las organizaciones de este tipo tienen sus objetivos, que pueden estar en contraposición con los objetivos de la empresa o bien estar de acuerdo a ellos.

La *organización informal* es la resultante de las reacciones individuales y colectivas de los individuos ante la organización formal.

Dentro de la organización existe el influjo de las presiones informales de los pequeños grupos de trabajadores. Estas estructuras particulares, suelen no coincidir con los agrupamientos que se han establecido de manera formal. La imposición de una estructura formal y de canales formales de comunicación —incluso la mera posibilidad de un cambio en el grupo pequeño y en las relaciones informales—, puede alterar gravemente la productividad y la cooperación. Lo irracional de los arreglos formales de grupo suele ser superior a lo racional de la estructura formal de la organización en lo tocante a la eficiencia y moral de trabajo.

La organización formal es la que proporciona la esencia, pero la informal es la que da las sutilezas, ambas son igualmente necesarias para alcanzar la eficiencia.

Fundamentos para lograr la eficiencia

La inmensa mayoría de los autores coinciden en que hay ciertos principios básicos que son condición obligatoria para que una empresa llegue a ser eficiente. No forzosamente se tienen que dar todos o en el mismo orden y son de gran trascendencia su omisión. Habitualmente en las auditorías administrativas,⁵¹ al identificar y analizar la problemática por área detectada, el administrador puede observar que muchos de los problemas tienen su génesis o son el reflejo de problemas de organización. Es en este momento cuando el administrador tiene que hacer un *acto de conciencia*

⁵¹ Thierauf J. Robert. *Auditoría Administrativa*. Editorial Limusa, 1a. edición 1984, pág. 58.

y reconsiderar si no ha omitido alguno de estos principios básicos;⁵² que son comunes tanto al sector privado como al público:

1. Debe haber líneas claras de autoridad, desde la cima hasta el fondo de la organización (Principio Escalar o Cadena de Mando)
2. Nadie debe presentar su informe a más de un supervisor. Todos deben saber a quien informar y quien les informa. (Principio de la Unidad de Mando).
3. La responsabilidad y la autoridad de cada supervisor deben definirse por escrito.
4. La responsabilidad debe de ir siempre acompañada de la autoridad correspondiente.
5. La responsabilidad de la autoridad superior por los actos de sus subordinados es absoluta.
6. La autoridad debe delegarse tan abajo de la línea como sea posible.
7. El número de niveles de autoridad debe mantenerse al mínimo (no más de seis niveles se necesitan) con un tramo de control de cinco en los niveles superiores y de veinte al nivel más bajo de supervisión (variable en base al tipo de organismo).
8. El trabajo de cada persona debe limitarse hasta donde sea posible a la realización de una simple función de dirección (especialización).
9. Las funciones de línea deben separarse de las funciones de staff siempre que sea posible.
10. La organización debe ser flexible, a fin de que pueda adaptarse a las condiciones variables.
11. La organización debe ser tan simple como sea posible.

Otro grupo de autores, coinciden en señalar que hay dos elementos en la organización muy importantes para alcanzar la eficiencia administrativa: la división de funciones y los tramos de control. Para ambos existen ciertas reglas ya probadas que minimizan la posibilidad de fracaso.

En una estructura el primer nivel jerárquico casi siempre es funcional en base a los objetivos señalados legalmente o aprobados; el segundo nivel se divide en base a criterios: por producto, por territorio, por proceso, etc.

⁵² Sexton P. William. *Teorías de la Organización*. Edit. Trillas 1a. Ed. 2a. Reimpresión 1985. Págs. 41-50.

La actividad general está señalada en los planes, sirve para fijar las funciones primarias y subdividir éstas en las secundarias del modo que más favorezca la eficiencia.

Reglas para la división de funciones:

1. En base a objetivos y planes hacer una lista de todas las funciones que debe tener la empresa en el primer nivel jerárquico.
2. Precisar cada una de las funciones enlistadas, eliminando los duplicados.
3. Asignar a cada función del primer nivel todas las funciones para cada área integrante del segundo nivel.
4. Agrupar las funciones en unidades de organización.

Reglas para los tramos de control. Pragmáticamente en una empresa pública de nuestro medio, con los recursos humanos con los que habitualmente se cuenta, es importante controlar la amplitud del tramo de control considerando que:

1. A mayor capacidad y experiencia de los jefes de los niveles inferiores hay mayor amplitud del control. Si no se tiene hay que crecer verticalmente.
2. Naturaleza y semejanza de las operaciones supervisadas: operaciones poco complejas y muy semejantes permiten un mayor tramo de control.
3. Al aumentar el número de subordinados o de niveles se hace la supervisión mucho más compleja en proporción geométrica mayor que al aumento aritmético de supervisores.
4. El tramo de control puede ampliarse de contar el jefe con un staff técnico en personal, organización, planeación o asesores.

En términos generales se acepta que a niveles altos entre cuatro y ocho jefes le deben reportar a un alto directivo, y en niveles operativos entre diez y veinte. Para estos conceptos “*tradicionales*” administrativos, más adelante se anotará cómo las corrientes actuales tienen otro criterio u otro enfoque sobre el mismo tema.

Para el administrador público una organización eficiente es aquella que ha logrado coordinar las actividades humanas y los recursos escasos de tal

manera que actúan como una sola para alcanzar óptimamente un fin común predeterminado, dentro de un marco legal preexistente.

A nivel de trabajador al servicio del Estado, una estructura de organización es eficiente cuando:

- Le permite realizar una labor provechosa
- Le ofrece satisfacciones en el trabajo
- Tiene líneas claras de autoridad
- Tiene asignaciones precisas de responsabilidad
- Le da un sentido de participación, seguridad, posición y remuneración adecuada

Sistemas organizativos vigentes en el sector público

Como señalábamos al principio de este capítulo, en el sector público de nuestro país se ha venido desarrollando una verdadera fusión de los sistemas básicos de organización. Algunas dependencias tienen más fácilmente identificable su sistema organizativo, sin embargo, la mayoría tienen rasgos de uno u otro, llegando en las macro dependencias a coexistir áreas con fuertes rasgos de un sistema diferente del de la mayoría de las otras áreas de la misma dependencia.

Lineal (concentra el mando)

Dentro de las dependencias con un sistema fácilmente identificable se encuentran aquellas que tienen el *sistema lineal* como son la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, etc. Este tipo de sistema es el que utilizan la mayoría de las dependencias públicas tanto en el sector central como en el paraestatal.

Este sistema es el que concentra la autoridad en una sola persona, el jefe toma todas las decisiones y todas las responsabilidades del mando. De este modo el jefe proyecta y distribuye el trabajo y los subalternos deben ejecutarlo siguiendo estrictamente las instrucciones dadas.

La autoridad y responsabilidad se transmiten íntegramente por una sola línea para cada persona o cada área. Cada individuo obedece a un sólo jefe para todos los aspectos y sólo a ese jefe le reporta.

El tipo de organización no excluye la ayuda o la cooperación de jefes subalternos; al contrario, la acepta y la aprovecha dentro de un orden jerárquico en el cual el superior va delegando en el inmediato inferior atribuciones y deberes precisos, fuera de los cuales no debe actuar el subalterno. El jefe está dotado de facultades excepcionales y puede centralizar el mando absoluto.

Este sistema pueden adoptarlo también áreas específicas o algunas pequeñas dependencias, como en el caso de las adscritas a gobiernos estatales, municipales y los fideicomisos.

A) Ventajas:

- a) Sencillo y claro.
- b) No hay conflictos de autoridad ni fugas de responsabilidad.
- c) Se facilita la rapidez de acción.
- d) Se crea una firme disciplina (cada jefe adquiere toda su autoridad, ya que para sus subordinados es el único que la posee).

B) Desventajas:

- a) Se carece de la especialización.
- b) No hay flexibilidad para futuras expansiones.
- c) Es muy difícil capacitar a un jefe para supervisar a todos los aspectos que debe coordinar.
- d) Se propicia la arbitrariedad del jefe porque absorbe toda la responsabilidad y autoridad.
- e) El jefe casi todo el tiempo lo dedica a aspectos de carácter secundario, dedicándole un mínimo a los asuntos de más importancia.
- f) La organización descansa en este único jefe (arbitrario, muchas veces), y al faltar éste, temporal o definitivamente, ocurren trastornos administrativos en la empresa.

El sistema de organización lineal o militar da origen al:

- Sistema de organización lineal con staff o de asesoramiento.
- Sistema de organización lineal con departamento de servicio.
- Sistema de organización lineal con servicio de comités o Consejos.
- Sistema de organización funcional o departamental o de Taylor.
- Sistema de organización mixto, integral.

*Sistema de organización funcional o departamental o de Taylor
(delega el mando)*

Es el que se organiza específicamente, por departamentos o secciones, basándose en los principios de la división del trabajo de las labores de una empresa, y aprovecha la preparación y la aptitud profesional de los individuos en donde puedan rendir mejor fruto.

Cada uno de los empleados superiores tiene una participación proporcional en el mando, para lo cual se le otorgan facultades y se le exigen responsabilidades precisas.

La organización funcional se impone particularmente en las macrodependencias o en los grandes centros de trabajo, donde al frente de cada departamento está un jefe que tiene a su cargo una función determinada, y como superior de todos los jefes está un gerente o director que coordina las labores de aquéllos conforme al pensamiento o a los propósitos de la empresa. Ejemplos en nuestro país lo constituyen Pemex, C.F.E., Ferti-mex, Conasupo, etc.

El origen de este sistema, se le debe a Frederick W. Taylor, pionero de la administración científica, quien observó que en el sistema de organización denominado lineal se carecía de la especialización, por lo que había la necesidad de tener un supervisor o superintendente que tuviera conocimiento de ocho campos que siguen teniendo validez: (actualizados aún se llevan al cabo en las empresas públicas).

- a) Tomar tiempos y determinar costos
- b) Hacer tarjetas de instrucción
- c) Establecer itinerarios de trabajo
- d) Vigilar la disciplina

- e) Cuidar el abastecimiento oportuno de materiales
- f) Dar adiestramiento
- g) Llevar el control de la calidad
- h) Cuidar el mantenimiento y la reparación

Taylor señalaba que este supervisor sería propiamente un jefe superior, el cual tendría bajo su mando a ocho especialistas, jefaturando las ocho especialidades que él proponía. Cada uno de estos jefes especializados, tendría autoridad sobre el personal de su unidad.

Ventajas del sistema funcional. Una de las ventajas de la estructura funcional es la de colocar cada actividad en manos de un especialista en ese campo particular. Por lo tanto, hace uso máximo del principio de la división del trabajo. En razón de la especialización de los jefes hay mayor eficiencia. Otra ventaja, es la posibilidad de adaptación rápida en casos de cambios de procesos.

Desventajas de la estructura funcional. La organización funcional pura tiene algunas serias desventajas. Es extremadamente confuso para la base de la misma. La autoridad lineal del componente del staff o especialista se restringe a su propio departamento. Puede haber duplicidad en el mando, y por ende fugas de responsabilidad. Se rompe fácilmente la disciplina generándose conflictos.

Organización de línea y asesoría o plana mayor

Este tipo de organización se derivó de los principios aplicados por el Estado Mayor Prusiano en la Primera Guerra Mundial, basado a su vez en el concepto del Rey Gustavo Adolfo de Suecia en el siglo XVII. Quien ordena según las líneas de autoridad, recibe las opiniones de múltiples expertos, quienes no tienen carácter de imperativo en cuanto a la aplicación de sus ideas, pero que ayudan a que el ejecutivo de línea adopte una decisión sobre bases de mayor información y reflexión, en otras palabras, es un derivado del tipo de organización de línea, en cuanto cada uno de los trabajadores o empleados, rinden cuentas a un sólo supervisor correspondiente en cada caso, con la modalidad de que en la organización de línea y asesoría existen especialistas que hacen las veces de asesores de la dirección en aspectos concretos y determinados. Lo anterior no quiere

decir que la autoridad se comparta, puesto que única y exclusivamente los asesores ayudan con sus consejos u opiniones y no pueden dar órdenes, ya que éstas provienen de línea. También coordinan o controlan.

El sistema nacional bancario (Banamex, Bancomer, B.C.H., Banco del Atlántico, etc.) es un magnífico ejemplo de este tipo organizativo.

Este sistema trata de aprovechar las ventajas y evitar las desventajas de los dos anteriores. Para ello:

- a) De la organización lineal conserva la autoridad y responsabilidad íntegramente transmitida a través de un sólo jefe para cada función.
- b) Pero esta autoridad de línea recibe asesoramiento y servicio técnico de un cuerpo de especialistas para cada función, por ejemplo: especialistas en contabilidad, control de calidad, especialistas en relaciones industriales, control presupuestal, etc.

Otro ejemplo evidente es la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las contralorías de cada dependencia pública.

Ventajas de la estructura lineal y de staff. Una ventaja aparente de la estructura lineal y de staff es que consigue una división satisfactoria del trabajo sin sacrificar demasiados individuos en las operaciones de control. De esta manera se consigue una flexibilidad mayor que en la organización.

Desventajas de la estructura lineal y de staff. Ocasionalmente surgen algunas dificultades por confusión de los campos de la autoridad lineal y de staff. Algunos componentes del staff pueden dar sus consejos de forma que provoquen resentimientos y fricciones. Un componente de la división lineal o supervisor puede tratar de eludir responsabilidades por sus acciones poco afortunadas, delegando la culpa en el consejo recibido de los individuos encuadrados en la división del servicio. Los jefes de línea tienden a nulificar a los de staff, considerándolos "teóricos intrusos". Hay riesgo de malas interpretaciones de las relaciones del staff.

Sistema de organización de Comités o Consejos

Este sistema se generó en la Roma Imperial, está asociado a la idea de democracia o decisión por mayoría (aunque en la realidad no sea cierto).

Siempre que se hable de Comités, hay que recordar el aforismo romano "*Senatores boni viris, Senatus mala bestia*" y la conseja administrativa: "la mejor forma de no hacer nada es crear un comité..."

Es el que somete las disposiciones que van a dictarse al acuerdo de cuerpos de individuos a cuyo cargo están la dirección, la administración, o la vigilancia de una empresa o de una institución. Estos cuerpos comparten la responsabilidad de las órdenes, ya que éstas se dictan en teoría conforme al acuerdo que se toma por mayoría de votos de sus miembros. En la práctica resuelven en base a la defensa más ferviente que hace alguien, su elocuencia, los intereses creados, la timidez, la agresividad, el deseo de no indisponerse con los demás; participan la fuerza de convicción de uno y la pasividad de la mayoría.

El tipo de Comités o Consejos ha venido adoptándose en empresas o instituciones donde diversos sectores de opinión, por disposición especial de la ley, de los reglamentos de las empresas, o por simples costumbres, deben participar en la dirección, compartiendo, como se ha dicho ya, la responsabilidad de la misma. Ejemplos típicos de este tipo de organización son el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud, el Consejo Nacional para la Cultura y Recreación de los Trabajadores, etc.

El sistema de organización de Comités o Consejos, puede dar origen en las empresas a los siguientes comités:⁵³

Comité Directivo. Cuerpo que representa a los accionistas de una empresa para estudiar y resolver los asuntos de la misma, de acuerdo con sus estatutos.

⁵³ Gómez Ceja. G. *Planeación y Organización de Empresas. Op. cit.*, págs. 204-212.

Comité Ejecutivo. Cuerpo que por lo regular nombra el Comité Directivo para que realice los acuerdos que toma; es decir, son los que se integran para impulsar y cuidar de que se lleve a cabo alguna función. La eficiencia de esa ejecución exige que se responsabilice a personas físicas por cada parte de la acción, y que quede al jefe del mismo comité, o a éste en pleno, la revisión, coordinación e impulsión de la actividad individual.

Comité de Vigilancia. Cuerpo de confianza cuyos miembros designan un gerente o una asamblea para verificar o inspeccionar las labores de funcionarios o empleados de una empresa.

Comité Consultivo. Cuerpo de técnicos-especialistas que emite dictámenes sobre los asuntos que le son consultados por jefes, autoridades o Consejos Directivos. Estos Consejos Consultivos no tienen por lo regular responsabilidad en las decisiones que tomen los directivos o ejecutivos.

Comité Deliberativo. Tienen como finalidad limitar la autoridad de algún funcionario, al exigirse, que, en determinado tipo de actividades, se requiere la mayoría de los votos de los integrantes del comité, para que un asunto se considere resuelto.

Relación de los diversos tipos de Comité o Consejos. Las funciones de estos consejeros pueden ser independientes o coordinadas. Por lo general, los Comités Directivos son los supremos en estos tipos de organización, y a ellos están subordinados los Ejecutivos y los de Vigilancia.

Los Comités Consultivos dependen indistintamente de los Directivos o de los Ejecutivos.

Ventajas de la organización por Comité. La estructura de comités tiene la ventaja de permitir la participación de varias personas en la realización de la política de la empresa y de las decisiones de funcionamiento. El criterio y la experiencia de varias personas, suplen o complementan a la capacidad de un solo funcionario. Se ofrece la oportunidad de que la representación de intereses divergentes participe en la adopción de decisiones. Se desarrolla el espíritu de cooperación entre los miembros del comité, por la oportunidad de intercambiar puntos de vista y participar en las decisiones. Esto facilita la ejecución de tales decisiones.

La ventaja será aún mayor si el comité esta compuesto por personas que más tarde tendrán la responsabilidad directa de la realización del trabajo.

Ciertamente, las decisiones tomadas por un comité evitan el elemento personal que está siempre unido a la decisión tomada por una sola persona.

Desventajas de la estructura por comité. La objeción principal de una organización por comité es que varias personas tardan más tiempo en tomar una decisión que una sola. También, a no ser que el presidente mantenga un orden preestablecido, es probable que se pierda el tiempo en discusiones inútiles. En consecuencia, las decisiones importantes pueden ser retenidas en el comité hasta que se haya pasado el momento de actuar. Las reuniones del comité, consumen mucho tiempo, los miembros pueden abandonar tareas más urgentes.

Las decisiones pueden no ser las más acertadas debido a la división de la responsabilidad de tomarlas entre varias personas.

En nuestra opinión, en el sector público mexicano, los comités son más útiles cuando se les asigna una función específica dentro de la empresa, tales como: Comité de Planeación o Comité de Evaluación y no utilizarlo como el sistema que organizará el funcionamiento de la entidad.

Escuelas administrativas operando actualmente en México

La complejidad y diversificación de los enfoques desarrollados por los investigadores administrativos han hecho que se integren en cinco cuerpos teóricos o *Escuelas*, que son los generalmente aceptados en los ámbitos universitarios de nuestro país.

A fin de uniformar conceptos para fines de este trabajo consideraremos: la llamada *Escuela Clásica o Tradicional* que ha sido impulsada por el Massachusetts Institute of Technology, es evidente que es una tendencia técnica por excelencia. Para esta escuela la esencia de la organización consiste en la metodología racional de la división del trabajo.

Autores relevantes dentro de esta corriente están Fayol, Urwick, Koontz, O'Donnell y Ernest Dale. La *Escuela Neoclásica o Conductista* está apoyada por la Universidad de Chicago y trata de establecer un método de interrelaciones personales para obtener la colaboración. La organización se considera un problema humano que debe ser resuelto tomando en consideración lo racional y lo emocional del comportamiento en la organización. Han destacado en esta Escuela: Rensis Lickert, Chris Argyris, Tanenbaum, Herbert Simon y Chester Barnard.

La *Escuela Decisional o Sistemática* considera que la organización es una unidad que decide y un sistema de informaciones y decisiones. Señala la existencia de nuevas leyes y ética de la empresa que definen la relación entre objetivos, estrategias y elecciones. Su criterio es realizar los fines en condiciones de competencia. Se concentra en la decisión racional, en la relación entre alternativas posibles. Fue generada en la Universidad de Harvard por economistas y matemáticos. Los autores más conocidos son Miller, Starr Luco, McClosley y Churchmann. La *Escuela Ecológica u Operativa*: tiene poca aceptación, algunos autores la incluyen dentro de la Clásica. También ha sido desarrollada por la Universidad de Chicago; su autor más conocido es Aurico de Gennaro y se basa en la importancia de la sensibilización y adaptación de la empresa a su medio ambiente. El centro focal es el crecimiento y la organización como una cuestión de adaptación al estudio del ambiente.

La *Escuela Moderna o con Enfoque de Sistemas* generada por el biólogo L. Von Bertalanffy en 1950 quien desarrolló la identidad entre cualquier organización humana o física y los de orden biológico. Tienen como autores connotados a A. Angyal, W. Koheler, H. Simon, F. Emery, Fremont Kast y James Rosenzweig. Desarrolla un cuerpo sistemático y teórico para describir las relaciones del mundo empírico. Conceptualiza a la organización como un sistema de partes mutuamente dependientes, cada una de las cuales puede incluir a muchos subsistemas.

De todo este complejo teórico, en el campo de la administración pública en nuestro país, los directivos en su mayoría han aceptado y operacionalizado en la práctica solamente tres escuelas; dos de ellas son las más populares (la Clásica y la Moderna) y una más restringida en su aplicación: la Humanista-Conductista.

El grado de aceptación aparentemente está fundamentado en la formación académica de los administradores, los marcos jurídicos y políticos de las empresas públicas, la cultura empresarial propia de nuestro sector público, la tradición y en la personal convicción de aquéllos.

Con fines eminentemente pragmáticos, las Escuelas que operan actualmente han tenido pequeñas adaptaciones y han sido adecuadas a los requerimientos de las empresas públicas mexicanas. Revistiendo esencialmente las siguientes características:

Escuela Clásica

La escuela clásica de la administración se edifica en el sector público alrededor de cuatro pilares claves. Ellos son la división del trabajo, los procesos funcionales y numéricos, la estructura y el tramo del control. Dados estos elementos principales, se puede derivar prácticamente toda la aplicación de la teoría clásica en México.

En general se estima que el objeto de la organización es establecer una relación entre el trabajo, el lugar donde se efectúa y los trabajadores. Los criterios a respetar dentro de la organización están bien definidos y algunos son relevantes como el principio de la unidad de mando.

Las funciones de la administración se dividen en varios elementos, como los de autoridad, responsabilidad, jerarquía, control, etc. Su meta es promover la eficacia y la eficiencia, a fin de conseguir los objetivos fijados y con el mínimo esfuerzo y costo posibles respectivamente. Todo esto lo logra trabajando por un lado en la estructura organizativa y por otro, en los métodos de producción.

- La división del trabajo es sin duda alguna la piedra angular entre los cuatro elementos ya enunciados. De ella fluyen como resultado los otros elementos.

Por ejemplo, el crecimiento numérico y funcional requiere de la especialización y la departamentalización de las funciones. La estructura de la organización depende naturalmente de la dirección, la cual toma la especialización de actividades en el desarrollo de la empresa. Finalmente, los problemas de la envergadura del control se derivan del nú-

- mero de funciones especiales bajo la jurisdicción de un administrador.
- Los procesos numéricos y funcionales tratan con el crecimiento vertical y horizontal de la organización respectivamente. El proceso numérico se refiere al crecimiento de la cadena de mando, la delegación de autoridad y responsabilidad, unidad de mando, y de la obligación de reportar.
- La estructura es la relación lógica de las funciones en una organización arreglada para llevar a cabo los objetivos de la empresa en forma eficiente. La estructura implica sistema y patrones. La teoría clásica de la organización trabaja usualmente en México con dos estructuras básicas, la de línea de mando y la de cuerpo auxiliar o staff.
- El tramo del control es un concepto relacionado al número de subordinados que un administrador puede supervisar en forma efectiva.

Escuela Humanista o Neoclásica

La teoría neoclásica de la organización se aborda en el sector público sobre la tarea de compensar en alguna forma las deficiencias en la doctrina clásica. La escuela neoclásica se indentifica comúnmente con el movimiento de las relaciones humanas. Generalmente, el enfoque neoclásico toma los postulados de la escuela clásica respecto a los pilares de la organización citados. Pero estos postulados se consideran modificados por la gente que actúa en forma independiente o dentro del contexto de la organización informal.

Una de las contribuciones principales de la escuela neoclásica es la introducción de las ciencias del comportamiento en forma integrada a la teoría de la organización. El uso de estas ciencias es causa de que los relacionistas humanos (personas que se dedican al estudio de las relaciones humanas) demuestran cómo los pilares de la doctrina clásica están afectados por el impacto de las acciones humanas. Además, el enfoque neoclásico incluye el tratamiento sistemático de la organización informal demostrando su influencia sobre la estructura formal, especialmente relacionado con los trabajadores denominados popularmente "*burócratas*", utilizando el sentido peyorativo de la palabra y no el conceptual de Weber.

Las cualidades distintas de la teoría moderna de la organización, son su base conceptual analítica, confianza en los datos de la investigación

empírica y sobre todo en su naturaleza de integración. Estas cualidades están enmarcadas en una filosofía que acepta la premisa de que la única forma significativa o válida de estudiar la organización es el estudio de ella como un sistema.

Escuela Moderna

Antes de hablar de esta escuela, es conveniente aclarar el concepto administrativo de sistema.

Sistema. Es un conjunto unitario organizado de partes interrelacionadas e independientes delineado por los límites identificables de su ambiente o suprasistema, que reciben insumos que actúan sobre ellos de un modo planeado y en esa forma produce ciertos resultados. Un sistema administrativo tiene además un sistema de retroalimentación, o sea que suministra a la gerencia informe sobre los resultados, pudiéndose tomar medidas correctivas ante las desviaciones.

Herbert Simon (1959) es el que más ha contribuido al establecimiento de los modelos de sistemas centrados en el proceso de la toma de decisiones.⁵⁴ La organización es un sistema total, que está compuesta por todos los subsistemas que sirven para producir resultados. Supone que los elementos de la estructura de la organización y sus funciones emanan de las características de las piezas humanas de resolución de problemas y las elecciones humanas racionales, o sea, que la organización se compone de personas que realizan elecciones y se comportan de acuerdo con sus reacciones, a sus necesidades y a su ambiente.

- A medida de que se desplaza hacia arriba de la jerarquía organizacional, las decisiones pierden racionalidad por la incapacidad del ejecutivo para visualizar todo el conjunto.
- La división del trabajo hace que los ejecutivos establezcan divisiones hacia sus submetas, aislándose de los otros sistemas que constituyen la organización mayor.

⁵⁴ Herbert Simon A. y March James. *Organizations*. Editorial John Willey & Sons. 1a. edición, 1959. Págs. 166-169.

El propósito de una teoría general de sistemas es crear una conciencia de los factores universales de organización o, en otras palabras, una ciencia universal, usando elementos de organización comunes, encontrados en todos los sistemas como punto de partida.

Tanto para el sector privado como para el público consideramos válidos los conceptos de Kast:⁵⁵ los sistemas se pueden considerar de dos tipos; cerrados o abiertos en interacción con el medio. Una característica de los cerrados es que tienden a moverse hacia un estado aleatorio caótico en el que no hay potencial para la energía o el trabajo. El desorden, desorganización, falta de estructura y organización al azar de un sistema se conoce como su *entropía*. Los sistemas abiertos como son los biólogos, sociales y administrativos, están en una relación dinámica con su ambiente, y reciben diferentes entradas que transforman de alguna manera y salen en forma de productos. Las entradas o insumos son materiales, energía e información, esto les permite eliminar la *entropía*.

La organización es un sistema sociotécnico abierto compuesto de varios subsistemas principales: *metas y valores* organizacionales (que los toma del medio sociocultural), *técnico* (conocimientos para la transformación de insumos en productos), *psicosocial* (individuos y grupos en interacción) formado por la conducta individual, la motivación, el status y los sentimientos y aspiraciones de los miembros.

La *estructura* o sea la forma en que están divididas las tareas de la organización (diferenciación) y coordinadas (integración), facilita las bases para la formalización de relaciones entre los subsistemas técnicos y sociales. El subsistema *administrativo* involucra toda la organización relacionándola con el medio, establece los objetivos y valores, desarrolla planes de integración, estrategia y operación, mediante el diseño de la estructura y el establecimiento de mecanismos de control.

En otras palabras la teoría moderna de organización se encuentra dentro de la periferia de la teoría general de sistemas. Tanto la teoría general de sistemas como la teoría moderna de organización estudian:

⁵⁵ Freemont Kast E. y Rosenzweig, J. *Administración en las Organizaciones. Un Enfoque de Sistemas*. Editorial Mc. Graw Hill, 1a. Edición, 1983. Págs. 113-133.

1. Las partes (individuos) en masa y los movimientos de los individuos hacia el sistema y saliendo del mismo.
2. La interacción de individuos con el ambiente encontrado dentro del sistema.
3. Las interacciones entre los individuos dentro del sistema.
4. Los problemas del crecimiento general y estabilidad de los sistemas.

La teoría moderna de organización y la teoría general de sistemas son similares en cuanto a que ambas consideran la organización como un total integral. Difieren sin embargo, en término de sus generalidades. La teoría general de sistemas es concerniente a todos los niveles del sistema, mientras la teoría moderna de organización se enfoca principalmente sobre la organización humana.

Pasos para organizar

En la práctica, al organizar a una empresa pública se sigue siempre un orden, que habitualmente es:

1. Sustentarla legal y jurídicamente en base al Decreto Presidencial que la generó.
2. Enunciación de los objetivos de la empresa acordes con los señalados jurídicamente y con los del Ejecutivo Federal.
3. Formulación de los objetivos secundarios, políticos y planes.
4. Identificación y clasificación de las actividades necesarias para realizar los objetivos previstos.
5. Agrupación de estas actividades según los recursos humanos y materiales de que se disponga y el modo más adecuado de utilizarlos.
6. Delegación en el jefe de cada grupo de la autoridad necesaria para ejecutar estas actividades.
7. Coordinación de estos grupos en sentido vertical y horizontal por medio de relaciones de autoridad y sistemas de información.

Estructuras orgánicas

Una estructura es la forma en que están ordenadas las unidades administrativas de un organismo y la relación que guardan entre sí.

Una organización es la estructura técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de una empresa pública, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planos y objetivos señalados en el Decreto Presidencial que le dió origen.

La organización se refiere a:

- . Estructurar cómo deben ser las funciones, jerarquías y actividades.
- . Por idéntica razón, siempre se refiere a funciones, niveles o actividades que *están por estructurarse*, más o menos remotamente, ve al futuro, lejano o inmediato.

Una estructura de organización establece los medios o conductos a través de los cuales se ejerza autoridad sobre cada una de las unidades de organización. Estos medios son canales definidos de supervisión y pueden considerarse como las líneas formales de autoridad, por las cuales se mueven las instrucciones y las órdenes, se transmiten las comunicaciones formales y los informes sobre operaciones y llegan a todos los niveles de la organización.

Cuando una empresa crece, su estructura crece vertical y horizontalmente. Esto es de suma importancia para el dirigente porque tal crecimiento influye en el número de unidades de organización que tienen que ser coordinadas, afecta la comunicación entre ellos, da origen a relaciones muy complicadas y, además, influye en los costos.

El crecimiento vertical de la estructura de una organización es consecuencia de la delegación de autoridad hacia los niveles inferiores. Son características del crecimiento vertical de organización las relaciones de superior a subalterno, es decir, que aquél delega autoridad a éste, quien a su vez delega autoridad en otro, y así sucesivamente, hasta formar una línea que va desde la cima hasta el fondo de la estructura orgánica.

El crecimiento vertical es pues, el crecimiento en niveles jerárquicos, mientras que el horizontal es el incremento de jefes o de funciones. El principal problema del crecimiento vertical es que dificulta la comunicación con el nivel operativo, en cambio, el principal problema del creci-

miento horizontal es que aumenta el tramo de control que genera un incremento de la carga de trabajo para supervisar, que redundará en mayor ineficiencia en la supervisión y retardo en la solución de problemas.

La estructura de una organización es el marco de las responsabilidades, las autoridades y las comunicaciones de los individuos de cada unidad de la organización —define sus funciones y sus relaciones de cada parte con todas las demás y con el conjunto de la organización—. Es un diseño para las relaciones ideales de trabajo que deben existir en la empresa, entre sus miembros y las unidades de la organización.

El papel de la *estructura*, ha sido sintetizado de manera adecuada por Carrillo L.⁵⁶ cuando refiere: es lo más estático de la organización; en ella se determina el número de características de las unidades que forman parte de una institución, su ubicación y el tipo de relaciones e interconexiones entre sí. Representan un medio orientado a la consecución de los objetivos por alcanzar y el soporte primordial en la coordinación de actividades, estando supeditadas a las estrategias y políticas institucionales.

Drucker⁵⁷ establece que organización es:

- Poner orden al través de una estructura.
- Evitar conflictos personales sobre asuntos de trabajo o personalidad.
- Crear un ambiente favorable para trabajar en equipo.

Determinó asimismo un proceso para diseñar el tipo de estructura que una empresa requiere, se necesita considerar tres aspectos:

- Análisis de actividades.
- Análisis de decisiones.
- Análisis de relaciones.

Análisis de *actividades*. Revisión de qué actividades específicas se hacen para obtener resultados.

⁵⁶ Carrillo Landeros Ramiro. *Metodología y Administración*. Editorial Limusa, 1a. Edición, 1982. Págs. 177-178.

⁵⁷ Drucker Peter. *The Practice of Management*. Editorial Harper-Roin Publisher, Inc., 1a. Edición, 1954. Págs. 194-201.

Análisis de decisiones. Define el tipo de decisiones necesarias, el punto de la estructura donde deben tomarse y el modo como afectan a cada nivel directivo.

Análisis de relaciones. Determinar la contribución que cada administrador debe hacer a los programas de la empresa. El decidir con quiénes ha de trabajar y resolver qué colaboración deben prestarle otros administradores.

La *estructura orgánica* también ha sido considerada como la distribución de las personas en diferentes líneas, entre las posiciones sociales que influncian el papel de ellas en sus relaciones (Blau, 1974) implica la división del trabajo, la existencia de jerarquías, las normas y reglas.

Funciones de una estructura orgánica. Coincidimos con Richard Hall que menciona como básicas las tres siguientes:

1. Las estructuras están para producir resultados organizacionales y alcanzar objetivos institucionales.
2. Están diseñadas para minimizar o regular la influencia de las diferencias individuales sobre la organización (o sea, que deben garantizar que los individuos se adapten a la organización y no al revés).
3. Son el medio en el cual se ejerce el poder. Determinan qué posiciones tienen poder, y son medio para tomar decisiones.

Actualmente se maneja a la estructura como un conjunto de variables (características y factores). Las principales características son complejidad, formalización y centralización. Los factores asociados fuertemente a la estructura son tamaño, tecnología, ambiente y selección estratégica.

En las empresas públicas corporativas, en nuestra opinión, tienen un peso específico mayor la complejidad, la formalización y la centralización/descentralización, por lo que han sido descritas a mayor profundidad.

Factores asociados a la estructura

Tamaño. Está integrado por la capacidad física de las organizaciones, el personal que la organización tiene a su disposición, insumos y productos

y la discrecionalidad de los recursos que una organización tiene a su disposición como patrimonio o activo neto. Todos estos están correlacionados, con diferente peso individual en base al tipo de organización que se trate.

Evidentemente el tamaño impacta a la estructura, pero no es consistente este hallazgo en diferentes investigaciones; en términos generales hay una tendencia a que las organizaciones más grandes sean más complejas y formales. También puede presentarse una mayor especialización en la estructura departamental a medida que la organización crece en tamaño. Algunos autores como Hage y Blau sugieren que el tamaño puede ser poco relevante en la determinación de la estructura organizacional.

Tecnología. Woodward y Swerman encontraron que el número de niveles en la jerarquía administrativa, la cobertura de control de los supervisores y la relación entre administradores y empleados son factores afectados por la tecnología.

Hasta el momento los autores no se han puesto de acuerdo cómo afecta la tecnología a la estructura, debido principalmente a la incertidumbre sobre el nivel al cual la tecnología es operativa en la organización. Es posible que en los organismos más pequeños sea mayor la influencia en la estructura por la tecnología y que en las más grandes los efectos se deban a la participación de los empleados en actividades ligadas con el flujo de trabajo.

También se ha encontrado (Meyer, 1986) que entre más procedimientos automatizados haya, se generan más niveles jerárquicos y se aumenta el tramo de control de los supervisores.

Ambiente. Se dice que las características del medio ambiente son restricciones que se imponen a las organizaciones y que afectan la escala de sus operaciones y sus técnicas de producción; específicamente la infraestructura socioeconómica en la que está ubicada la empresa. Son ejemplos la situación tecnológica, legal, puede limitar a la organización, el concepto teológico afecta a las organizaciones religiosas, un cambio en el marco pedagógico cambiará los colegios. Se habla de medios "amigables" cuando colaboran y respaldan, y "hostiles" si amenazan o interfieren con la

organización. En medios hostiles las empresas centralizan y estandarizan sus operaciones. Las transnacionales modifican y adecuan sus estructuras al ambiente del país en que operan.

Selección estratégica. Desde 1962 Chandler hizo énfasis en la importancia de la selección estratégica para la empresa a medida que se adapten a las ventajas de los mercados percibidos. Posteriormente Child en 1972 anotó que las políticas internas de las organizaciones determinan la forma estructural y que las políticas internas dependen de los acuerdos de poder existentes en la organización, es decir, la estructura genera estructura.

En conclusión, la estructura de una organización se debe a la interacción de tamaño, tecnología, medio ambiente y selección estratégica, predominando alguno de ellos según el tipo de organización: un tamaño grande, unido a una tecnología rutinaria, en un medio ambiente hostil y competitivo, con acuerdos de poder de ejecutivos de línea tradicionales conduciría a una estructura con una división interna del trabajo, alta formalización y mucha centralización.

Exámen de las estructuras bajo el criterio de la auditoría administrativa

La auditoría administrativa pretende analizar la estructura de una empresa y organismo con el fin de evaluar la potencialidad de la productividad, mejorar los métodos, controlar, uso de recursos, haciendo más eficiente la operación. Hasta el momento actual sólo de manera aislada se han aplicado en el sector público. A futuro inmediato deberán aplicarse en todas las paraestatales para evaluar la eficiencia, tabú de nuestros días.

Existen muchas formas de realizar la auditoría de una estructura: en nuestra opinión, los dos cuestionarios más apropiados al medio mexicano son los cuestionarios diseñados por William P. Leonard⁵⁸ que, a pesar de ser de los primeros, siguen siendo los más efectivos para nuestros propósitos; el resto de autores se enfocan al análisis de funciones o departamentos (Instituto Americano de Administración, Análisis Factorial del Banco de México, Método Mejía Fernández, Método de Fernández Arena, etc.)

⁵⁸ Leonard P. W. *Auditoría Administrativa*. Editorial Prentice Hall. 1a. Edición: 1962.

Estructura de la empresa

1. ¿Existe un organigrama actualizado? (Si no lo hay, se deberá preparar uno)
2. ¿Es adecuada la estructura?
3. ¿Está de acuerdo con los objetivos?
4. ¿Están debidamente definidos los deberes y responsabilidades?
5. ¿Son efectivas las líneas de autoridad como controles?
6. ¿Existe invasión o duplicidad de funciones?
7. ¿Pueden ser eliminadas algunas funciones? ¿Se pueden transferir a otros departamentos?
8. ¿Se pueden realizar cambios en la organización para mejorar la coordinación de actividades?
9. ¿Existe equilibrio con respecto a las funciones encomendadas al personal más importante?
10. ¿Existe un plan de cooperación o coordinación entre varias funciones?
11. ¿Entiende el personal su propia autoridad y responsabilidad?
12. ¿Qué debe hacerse para mejorar la efectividad de la organización?
13. ¿Entienden los subordinados la estructura de la empresa?
14. ¿Existe un plan de revisión continua de la estructura? ¿Con la supervisión? ¿Con el personal?

La auditoría bajo este esquema puede revelar los siguientes problemas (que son los más comunes en cuanto a la estructura):

- La estructura no está de acuerdo con las necesidades de la empresa.
- Las funciones no están coordinadas, equilibradas y controladas.
- No hay delegación de autoridad.
- Personal no calificado ocupa puestos claves.
- Faltan dirección y guía a los subordinados.
- Existen pugnas entre los jefes departamentales: faltan armonía y espíritu de grupo.
- No hay responsabilidad por las realizaciones.
- Falta flexibilidad para crear nuevas condiciones de trabajo.
- Organización equivocada: exageración en producción y descuido en comercialización.
- Los ejecutivos están sobrecargados de trabajo: demasiadas personas les rinden informes.

Principales errores al organizar

Al diseñar una estructura fácilmente se pueden cometer errores que se reflejen directamente en los niveles de productividad, Koont'z y O'Donell han descrito una lista de los más frecuentes (válidos en cualquier tipo de organización privada o pública):

1. Mantener estática la estructura aunque objetivos, planes y/o ambiente hayan cambiado.
2. Falta la claridad en la autoridad y la responsabilidad de las acciones que generan desconocimiento del personal sobre el papel que debe cumplir dentro del esfuerzo común de la empresa.
3. La delegación "*ficticia*" de autoridad a los niveles inferiores; al no delegar se demoran las tomas de decisiones, hay una exagerada cantidad de consultas a los altos niveles, un recargo de trabajo en los altos ejecutivos en asuntos de detalle, necesidad frecuente de soluciones de emergencia y falta de oportunidad de adquirir experiencia de los ejecutivos secundarios.
4. Exagerar la delegación de autoridad, lo que genera satélites independientes. Siempre debe conservarse cierto grado de autoridad en las decisiones que afectan a toda la empresa y en el control de programas y resultados de los subordinados.
5. Confusión entre líneas de autoridad y de información; no es necesario que los canales de información coincidan con las líneas de autoridad.
6. Autoridad sin responsabilidad; quien delega la autoridad continua siendo responsable del uso adecuado que de ésta hagan sus subordinados.
7. Responsabilidad sin autoridad; los subordinados se quejan de que se les pide obtener logros u objetivos sin dárseles la autoridad para realizarlo. Sin embargo esta autoridad debe limitarse a su propio departamento y apegarse a las políticas de control de la empresa.
8. Funcionarios staff que ejercen autoridad de línea o que hagan funciones que les correspondería a los subordinados.
9. Departamentos o áreas de servicios que se olvidan que son de apoyo a otras áreas y acaban considerándose un fin y no un medio.
10. Sobre organización; cuando las estructuras son muy complejas, se olvida el principio de que el administrador debe supervisar acertadamente el mayor número posible de subordinados.

En México como en otros muchos países, hay errores de organización en el sector público que son cometidos con conocimiento de causa. La influencia de factores extrainstitucionales tales como las relaciones personales, el parentesco, el compadrazgo, el nepotismo, etc., afectan una estructura que nace sana y rápidamente se enferma. Recientemente el Gobierno Federal bajo el rubro de acciones de renovación moral y supervisados por la Secretaría de la Contraloría está combatiendo y tratando de prevenir esta desviación que indudablemente genera un incremento de los costos de nómina y operación, llegando en algunas empresas a impactar notablemente su rentabilidad.

Tipos especiales de organización

Organización tipo holding en el sector público

Generada en el sector privado, este tipo de organización que busca primordialmente ventajas fiscales y legales, ha ido encontrando un sitio en el sector público. Jurídicamente la legislación mexicana sólo define concretamente a una Compañía Holding o controladora en el último párrafo del Artículo 19 de la Ley de Impuesto sobre la Renta: "...para efectos de esta Ley son sociedades controladoras aquéllas cuyo universo en acciones o partes sociales, computadas a su valor de adquisición exceda del 55 por ciento de su capital contable...".

Rodríguez Peregó⁵⁹ ha señalado que en materia de organización de las empresas públicas en México es muy normal que se recurra al llamado *holding* de empresas, que consiste en dirigir y controlar un grupo de unidades productivas a través de una matriz o entidad superior. Este tipo de organización se caracteriza por la constitución de una especie de órgano intermedio encargado de transmitir principios e instrucciones desde el más alto nivel político hasta las empresas operativas. En la mayor parte de los países en que se ha empleado el *holding*, la casa matriz es una entidad descentralizada. En México puede decirse que la organización secto-

⁵⁹ N. Rodríguez Peregó: "La Gestión de Empresas Públicas y su control: Referencia al Caso Mexicano", en: *Revista de Administración Pública*. Editorial INAP. No. 42. Abril-Junio 1980. págs. 49-50.

rial implantada actualmente responde a las características del *holding* público; sin embargo, una variante estaría constituida por el hecho de que los órganos intermedios de dirección y control no son entes descentralizados sino dependencias de la administración pública centralizada.

*La organización basada en la anti-organización*⁶⁰

Este tipo de organización se diseñó originalmente para una corporación mundial de electrodomésticos japonesa. Posteriormente en algunos países se ha tratado, —con poco éxito— de adaptarla al sector público, como ha sido Suecia y Estados Unidos (parcialmente). Se ha tomado como modelo para explicar la elevada productividad oriental. Tiene las características básicas siguientes:

El valor intrínseco de una empresa radica en su vitalidad, que es lo que hace posible su crecimiento. La vitalidad va decreciendo con el tiempo; el personal que ingresó durante el inicio de la empresa fueron luchadores, haciendo uso de su propia vitalidad y cohesión. La estabilidad debilita este espíritu en la mente del personal.

Cuando una empresa aumenta de tamaño necesita de una estructura, departamentalización y reglas, carencia por la cual sucumbió esta empresa —aunque se resistió a ello—, porque las estructuras y sistemas tradicionales encasillan al ser humano y ajustan a un molde a individuos sin personalidad alguna.

Mientras que el sistema tayloriano maneja el deber del ser humano de hacer todo lo que le requiera hacer, como se le señale y con eficiencia. Lo que busca es una pequeña fracción de la capacidad humana que responda mecánicamente a las órdenes de lo que tenga que hacerse.

En el tipo de organización por células, el carisma del líder y su valor y calidad como ser humano es lo que juega el papel central y no tienen los rígidos requerimientos que se imponen a los líderes en las organizaciones

⁶⁰ Shigeru Kobayashi. *Administración Creativa*. Editorial Técnica. 1a. Edición. 5a. Reimpresión. 1980. Págs. 127-141.

tradicionales, gracias a las cuales pueden manipular a los empleados mediante el uso del poder y la autoridad.

Siendo una empresa basada en propósitos humanísticos; es una empresa en la cual personas no presionadas, buscan su propio beneficio en el beneficio de la empresa, y en la cual todos pueden trabajar libremente para obtener su satisfacción personal y desarrollarse a sí mismos hasta su máximo potencial.

Los principios de organización de esta corporación eliminaron las funciones de *planeación y control* de las personas y las introducían obligadamente a un papel de *ejecución*.

-- Cuando la administración se deshumaniza, la motivación de los trabajadores se deteriora rápidamente y da como resultado una fuerte tendencia a la agitación obrera.

Un error en la concepción tradicional de la organización es tomarla como un medio para garantizar la autoridad y el poder.

Se justifica ésto con la idea de que los superiores "utilizan a las personas" y que sólo los altos directivos quieren y se preocupan por sus empresa y su puesto.

Esto es falso, tanto los directivos como los obreros se preocupan y quieren a su empresa, aunque puede haber directivos y obreros que no lo hagan.

Mary Parker Follet, en su libro *Libertad y Coordinación* (1929), ya maneja "El poder no hay que ejercerlo sobre alguien, sino con alguien".

Nota: los autores de este trabajo consideran que sólo unos cuantos elementos de este sistema podrían aplicarse en el sector público mexicano, aunque por supuesto, son deseables los estándares de productividad y calidad alcanzados por los japoneses, aquéllos no se logran con buenos deseos o lineamientos, sino a través de toda una filosofía existencial y laboral.

Organización por sectorización

El artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta al Presidente de la República para constituir sectores administrativos a través del agrupamiento de las entidades paraestatales bajo la coordinación de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo; y el 51 del mismo ordenamiento otorga atribuciones a los coordinadores de sector para planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades bajo su responsabilidad.

Con base en ambos artículos, el Ejecutivo Federal expidió el 13 de enero de 1977, un "Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina", en el que se reglamentan las facultades del coordinador sectorial en relación con la planeación, coordinación, presupuestación, control y evaluación de las operaciones y del gasto correspondiente de las entidades paraestatales ubicadas en el sector respectivo, y se establece la mecánica para depurar, en su caso, la crecida y compleja administración pública paraestatal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera ya como parte integrante de la Administración Pública Federal a las empresas paraestatales, terminando con ello la dualidad que se venía presentando entre los ordenamientos que regían las actividades de las dependencias centralizadas y los que normaban, básicamente para su control, registro y reformas a las entidades paraestatales. El expediente a que se recurrió para amalgamar a instituciones de diferente personalidad jurídica, respetando su distinta personalidad jurídica, fue la sectorización.

La sectorización administrativa pretende que las entidades paraestatales, agrupadas bajo la coordinación de un Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo responsable de una política determinada (fomento industrial, promoción agropecuaria y forestal, captación y movilización de recursos para el desarrollo, etc.), sirvan de soporte fundamental o por lo menos coadyuven a la instrumentación de la política o políticas gubernamentales del sector en que han quedado ubicadas.

Se pretende de esta manera ligar las actividades de las entidades paraestatales con las de las dependencias centralizadas, a efecto de conjugar propósitos y asegurar acciones unitarias y coherentes hacia metas y objetivos prioritarios del país.

La sectorización de las entidades paraestatales pretende (según G. Juárez)⁶¹ terminar con la escasa vinculación de objetivos que entre las diversas entidades paraestatales y las dependencias de la Administración Pública Centralizada existía hasta hace poco. Esta falta de coordinación ocasionaba a su vez, que, ante la presencia de un problema concreto y específico, se recurriera con frecuencia a crear un nuevo ente paraestatal para su atención concreta y buscando —en cada caso— facultarla ampliamente en función de la globalización e interconexión de los distintos aspectos que implicaba dicho problema, muchas veces se le otorgaban objetivos tan amplios que no sólo dificultaban su consecución, sino que duplicaban y a veces contradecían los objetivos y funciones de otras dependencias y entidades ya existentes. Su sectorización habrá de permitir un esfuerzo por lograr mayor precisión en sus objetivos, quedando a cargo del coordinador sectorial el enfoque y atención integral e interconectada de la función o área programática, a través de los mecanismos de coordinación previstos a nivel intrasectorial, intersectorial y global.

Crítica a la organización tradicional de empresas públicas en México

Las empresas públicas en nuestro país se han venido creando y desarrollando en base a un modelo sustentado en la tradición e impulsado por buenos deseos de optimización, más que por la aplicación y adecuación lógica de la técnica administrativa avanzada. Como en otras muchas áreas del conocimiento, los países subdesarrollados tienden en razón de los altos costos de la investigación y la carencia real de infraestructura a copiar modelos de desarrollo extranjero. En la organización de empresas también frecuentemente se trata de obtener resultados semejantes a los obtenidos por los países desarrollados que generaron el modelo, llegando

⁶¹ G. Juárez.: "La Sectorización: Medida Fundamental para la racionalización de la Administración Pública Federal" en: *Revista de Administración Pública* No. 31/32. Julio-Diciembre 1972. Págs. 27-32.

en ocasiones a calcar el “*modus operandi*”. Así lamentablemente vemos en los medios de comunicación masiva a nuestros directivos públicos y privados en cursos de círculos de calidad (japoneses), o en cursos de alta dirección diseñados por y para públicos y empresas anglosajonas, con la ilusión de aplicarlos en el medio mexicano.

Una de las críticas generales que pueden hacerse a la organización tradicional es que no presta atención a las influencias ambientales sobre las empresas públicas, tal parece que se diseñan a manera de ínsulas, ajenas a todo un entorno, y solamente algunas que previamente elaboran un proyecto de factibilidad, consideran algunos aspectos geográficos, de mercadotecnia, de accesibilidad de insumos o mano de obra.

Haciendo una revisión histórica de nuestras instituciones, podemos apreciar la relativa inconsistencia entre lo planeado y aún señalado legalmente por las organizaciones públicas con los hechos reales con los que operan o funcionan. Por ejemplo:

De manera ideal se recomienda para que una estructura sea sana, flexible y dinámica en el sector público, debe de:

1. Determinar objetivos, políticas, programas y planes de la manera que mejor permitan alcanzar los objetivos.
2. Determinar el trabajo que debe realizarse para alcanzar esos objetivos bajo políticas directrices del Ejecutivo Federal, las entidades globalizadoras y/o de la coordinadora sectorial.
3. Dividir y agrupar los trabajos, relacionados en estructura de organización simples, lógicas, comprensibles y completas.
4. Asignar claramente los trabajos esenciales entre los diferentes puestos.
5. Determinar los requisitos y competencias del personal para ocupar dichos puestos.
6. Contratar a individuos que satisfagan esos requisitos.
7. Establecer métodos y procedimientos que ayuden a alcanzar los objetivos de la empresa.

En la práctica nos encontramos que algunos programas (afortunadamente aún son aislados) y planes que aplican empresas públicas, por una decisión de tipo coyuntural se alejan de los objetivos específicos para los

que fue creada esa Dependencia. Existe también la creación de puestos "*sexenales*" que no se justifican más que por una relación de amistad o un compromiso político de los directivos. Evidentemente la ocupación de esos puestos no corresponden al perfil que requiere la operación de la empresa.

Las "*importancias pasajeras*" consisten en que según la administración en turno, a alguna empresa o institución pública se le dota de todo el apoyo y/o recursos, ampliándose la estructura, incrementándose la nómina y realizando acciones de mucho mayor cobertura, posteriormente con el cambio gubernamental pierden todos estos privilegios y caen en el olvido, con la consiguiente reestructuración organizativa.

Las "*modas programáticas*" originadas por la afinidad o gusto personal de directivos superiores; de una manera informal generan programas semejantes en las empresas públicas del sector correspondiente o en los estados, con el fin de agrandar o "quedar bien" con el Gobierno Central.

De una manera específica al sistema tradicional de organización pueden hacerse las siguientes observaciones:

Especialización. (Por la división del trabajo debe lograrse una mayor eficiencia y productividad). Las ventajas son económicas.

En nuestro medio público casi siempre se divide el trabajo en tareas simples, rutinarias y repetitivas, utilizando capacidades y competencias del trabajador mínimas, es decir, se desprenden las habilidades múltiples y complejas de las personas. Con la especialización se produce una falta de congruencia entre la necesidad de individuos sanos y las demandas de la organización formal; se vuelven hombres apáticos, insatisfechos e indiferentes adquiriendo las características populares y peyorativas de un "*burocrata*", por lo tanto no se utilizan plenamente los recursos humanos.

Un conflicto que empieza a presentarse con mayor frecuencia en las empresas públicas especialmente en las productoras es el generado por la posición jerárquica de un directivo (que a veces desconoce total o parcialmente los sistemas de producción) y el especialista técnico que basa su autoridad en el conocimiento real de la operación.

Agrupamiento. Teóricamente la eficiencia de una organización pública aumenta y el costo del trabajo y operación disminuye cuando las labores se agrupan de acuerdo a similitudes funcionales.

Sin embargo, en la práctica el agrupamiento de trabajadores al servicio del Estado de acuerdo a similitudes en su trabajo es contrario a lo natural, los individuos se organizan no en base a su trabajo, sino en términos de sentimientos, costumbres, amistades, camarillas, y la cooperación depende de las relaciones naturales de la organización informal y no del agrupamiento por razones de trabajo.

Tramo de control. En el sector central y el paraestatal se procura que el número de supervisados directamente sea limitado.

Actualmente los investigadores administrativos han encontrado que hay una contradicción con el principio que establece que debe haber el número posible de niveles; al limitar el tramo de control e ir creciendo la empresa debe aumentar sus niveles; aumenta el papeleo y el esfuerzo desperdiciado. Algunos autores dicen que gracias al entrelazamiento de funciones entre las personas se logran los esfuerzos cooperativos y coordinados. En el sector público y siempre que se contara con directivos capaces, sobre todo en los mandos intermedios, podría aumentarse la eficiencia al aumentar la longitud de los tramos de control habituales.

Separación de las funciones de línea y las del staff. Los asesores deben de ayudar a la ejecución de línea en los trabajos que requieren conocimientos especializados. En la realidad, en las empresas públicas hay una lucha de poder entre el staff y el de línea, dado que el staff tiene mayor preparación y cercanía al directivo superior, obtienen la autorización funcional necesaria sobre las operaciones de línea, rompiendo el principio de unidad de mando y creando confusión entre los subordinados.

Competencia y productividad. Tradicionalmente se piensa que la productividad aumenta al comparar un individuo con otro en puestos similares. Pero la competencia *no* fomenta la cooperación. La cooperación suprime metas individuales para alcanzar objetivos comunes al grupo.

Un grupo es más productivo si sus miembros son cooperativos en lugar de competitivos. Las recompensas deben hacerse por el esfuerzo grupal y cada miembro recibir la misma recompensa.

Descentralización. Al dar la responsabilidad y autoridad máxima al gerente de una unidad descentralizada, el control se ejerce por la autoridad superior, midiendo resultados finales y comparando el desempeño con normas predeterminadas y con el desempeño de otras unidades. Los resultados se usan como base para dar estímulos económicos que motiven.

A estos conceptos puede criticárseles que las mediciones basadas en resultados finales puede animar a que los directivos de unidades descentralizadas ejerzan presiones sobre la unidad a fin de satisfacer los resultados finales esperados sin importarles la calidad de la organización humana; es decir, se obtienen los incrementos a expensas de los recursos humanos.

El futuro organizacional de las empresas públicas mexicanas

Las empresas públicas mexicanas estarán a mediano plazo, inmersas en un ambiente de cambios políticos, económicos y laborales, lo cual obligará a los administradores públicos a adoptar sistemas de organización más flexibles que permitan hacer los ajustes necesarios oportunamente.

En algunas áreas, sobre todo en la producción, la organización tipo burocrático seguirá siendo la más efectiva, en otras, sin embargo, se tornará hacia un tipo adaptable-orgánico que requerirá cambios fundamentales en los sistemas estructural, psicosocial y administrativo de las empresas, así como en sus objetivos esenciales y secundarios. En este tipo de organización será necesario establecer áreas-puente que sirvan de enlace entre los Departamentos para lograr una eficiente coordinación y logro de los objetivos.

Dado el continuo crecimiento poblacional del país, a pesar de la reducción del índice de natalidad, es irrefutable que el llamado sector burocrático, constituido por los trabajadores al servicio del Estado,

continuará creciendo como medio ocupacional, así como también las empresas públicas expandirán sus límites y dominios, es decir, serán mayores y más complejas.

Para fines de siglo, los administradores públicos tendrán básicamente tres alternativas para eficientar las estructuras.⁶²

1. Consolidación de empresas grandes y chicas, pocas empresas nacionales y transnacionales.
2. Grupos fugaces encargados de proyectos específicos.
3. Mayor uso de consultores; que desaparezcan al dejar marchando las empresas.

A futuro se realizará un viejo anhelo de las agrupaciones obreras, ya que deberá dársele participación en los Consejos de Administración a los obreros, pero previa capacitación administrativa para hacer de la empresa un sitio más humano y con un enfoque más amplio y real en la solución de los problemas especialmente de los operativos.

Las empresas públicas de nuestro país, hasta el momento tienen una jerarquía de autoridad, la autoridad es limitada, hay división del trabajo y reglas para los empleados, así como gratificaciones diferenciales.

En el mediano plazo, las empresas públicas tenderán a contar con:⁶³

- Una gerencia participativa
- Estilos de liderazgo nuevos y no autoritarios
- Aceptación de riesgos
- Confianza mutua: trabajador-directivo
- Responsabilidad por la capacidad técnica y la competencia interpersonal

⁶² Laris Casillas. Francisco *El Futuro del Mañana de México*. Editorial Limusa 1a. Edición. 1979. págs. 31-36.

⁶³ Rosenstein M. Mario "Productividad, Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública", en: *Re-*

- Mayor poder y control otorgado a los niveles inferiores de la jerarquía
- Capacidad de cambio adaptativo en relación a un ambiente turbulento en cambio constante

Los problemas de regulación, ya de por sí, en esta época, agudos, tienden a incrementarse, dado que las empresas públicas continuarán diferenciando más actividades, a pesar de que predominará la persuasión sobre el ejercicio de autoridad.

Ha sido evidente, el impacto que sobre la organización han tenido los sistemas de información, en el futuro la toma de decisiones se hará sustentada en una mejor cuantitativa y cualitativa información. Tal vez, se llegue a la automatización de respuestas-decisiones sobre problemas cotidianos de poca o mediana trascendencia; es decir, en algunas áreas la toma de decisiones ya no tendrá como elemento clave el administrador. En las empresas públicas se establecerá una confrontación entre la tendencia al equilibrio del poder con la tradición y cultura empresarial sustentadas en la diferenciación del poder.

El papel del administrador público se tornará más difícil, dado que al incrementarse la complejidad estructural tanto por aumento de tamaño, como por una creciente especialización y profesionalismo en los recursos humanos, se generarán nuevas funciones o una sofisticación de las ya existentes, así como las operaciones o actividades se tornarán más variadas. Es obvio que se dificultará la coordinación, habrá que obtener conjunción de esfuerzos sobre mayores espacios, tiempos y distancias.

Existen autores como B. Bass que señalan para años venideros un uso más efectivo del conocimiento y que los procesos intelectuales serán de mayor importancia para el administrador del futuro que para sus contrapartes de nuestros días; él dedicará más tiempo a ellos. El trabajo del administrador tendrá muchos más requerimientos intelectuales y educacionales. Involucrará más problemas técnicos, científicos y de ingeniería, así como decisiones presupuestales y financieras más complejas. El administrador estará funcionando en un medio donde su desempeño será evaluar más que lo que ahora con sus capacidades intelectuales en el logro de incrementos, en la tasa de crecimiento, en la calidad de los servicios y en la producción.

Toda la problemática enunciada, sin un afán alarmista, nos hace advertir que es ahora cuando los funcionarios responsables de conducir administrativamente a las empresas públicas mexicanas, deben tomar medidas enérgicas para eliminar o atenuar (de no ser posible lo primero) el gigantismo empresarial, que genera una difícil toma de decisiones, una obstaculizada comunicación y un control altamente ineficiente, en un país cada vez más necesitado de optimizar la aplicación de sus recursos.

Síntesis

El diseño cuidadoso de una estructura de organización incrementa la posibilidad de éxito, rentabilidad y productividad de una empresa.

Una eficiente organización de una empresa pública:

- Resuelve los conflictos entre individuos por cuestiones de jurisdicción.
- Evita la duplicación del trabajo.
- Reduce la posibilidad de trámites innecesarios.
- Hace que las comunicaciones sean más fáciles al mantener los cauces limpios.
- Muestra posibilidades de ascenso, que son útiles para el desarrollo de los ejecutivos. Los organigramas y las descripciones de puestos muestran hasta dónde puede esperar llegar un hombre, las habilidades que se necesitan para ocupar puestos superiores y el entrenamiento adicional que se requiere para separar a un empleado con el fin de que ocupe una posición superior.
- Proporciona una base sólida para la evaluación y la calificación de las habilidades y las realizaciones de los individuos.
- Si se sabe qué es lo que debe hacer una persona, será posible saber hasta qué punto está respondiendo a las necesidades de su puesto.
- Ayuda en la administración de salarios. El análisis de deberes, para los ejecutivos superiores, desempeña el mismo servicio que las descripciones de puestos para quienes se encuentran en niveles inferiores.
- Permite la expansión, con un control adecuado y sin eliminar a los ejecutivos superiores. Las actividades se administran en unidades manejables, con el fin de que ninguna persona tenga una carga demasiado pesada.
- Permite que se realicen cambios en el sentido apropiado, conforme se

van presentando oportunidades para ellos. A falta de un plan, los cambios tenderán a efectuarse sobre la base de la urgencia, con la probabilidad de perpetuar los errores originales.

Hace aumentar la cooperación y los sentimientos de libertad. Todas las personas trabajan mejor en grupo cuando saben de qué son responsables, ante quién deben responder y el valor de las relaciones cooperativas con otros. Se tiene el sentimiento de libertad cuando las responsabilidades son definidas y conocidas y cuando en verdad la delegación de autoridad se lleva a cabo.

Coordinación, integración y regulación

De estas tres variables se ha considerado tradicionalmente poco espectacular su manejo. Es evidente la poca literatura existente sobre las tres, sin embargo, en nuestra opinión, deben considerarse como las variables *sine qua non* para el funcionamiento de una corporación tanto pública como privada.

La coordinación se menciona repetidamente en las políticas, y lineamientos oficiales; casi todos los administradores públicos la señalan y determinan que debe existir entre las áreas bajo su responsabilidad, sin embargo, en nuestro país, las entidades públicas confunden la autonomía con un egoísmo administrativo; de tal suerte que sólo en contados casos, la coordinación verdadera se da, habitualmente es más una coordinación de palabra que de hecho. Deberá ser por el convencimiento personal de los directivos como se realice esta comunión de esfuerzos, para poder lograr la sinergia en las acciones.

La integración en una época escasa de recursos (en el sector público más aguda), es difícil de realizar en condiciones idóneas. Sin embargo, el reto para el administrador público es lograrla con un nivel de suficiencia, supliendo las carencias con el ingenio característico de los pueblos latinos.

Consideramos que a semejanza de los sistemas de organización japoneses, en México (por necesidad y no por una decisión planeada) la integración no debe seguir el camino señalado por los administradores de países desarrollados, sino que debemos encontrar nuestra propia concepción y manejo de los recursos. Debemos hacer énfasis en la calidad y no en la cantidad de los mismos, diseñando combinaciones nuevas, supliendo insumos y recursos caros y capacitando pragmáticamente a los trabajadores y a los mandos intermedios.

La regulación debe ser considerada como el mecanismo que permite realizar el control de calidad de la coordinación. En el caso de las corporaciones públicas reviste especial importancia el asegurar la congruencia entre el funcionamiento individual de la organización o de las áreas de la

misma, con los otros organismos que conforman la corporación o con las otras áreas de la misma empresa. Los mecanismos reguladores en el sector público se generan en la alta dirección; hasta fecha reciente, en muchas empresas públicas los órganos colegiados de dirección tenían una actitud receptiva escuchando informes de resultados de la operación y generando escasas directrices, que habitualmente se fundamentan en la tradición empresarial. Afortunadamente en la actualidad se les ha dado impulso a las verdaderas funciones de los Consejos de Administración; una de ellas es la regulación del funcionamiento de la empresa a su cargo.

Coordinación

Concepto. Es el grado en que cada una de las partes interdependientes de un sistema social, opera acorde a los requerimientos de las otras partes y del sistema total.

La coordinación tanto en la empresa privada como pública consiste en establecer y mantener la armonía entre las actividades de los subsistemas de la organización, es medio de condiciones internas y del entorno aceleradamente cambiante. Puede manejarse como la planeación: con carácter preventivo y correctivo. Se trata pues, de una función *no* delegable por los directivos.

Habitualmente la coordinación se realiza mediante reuniones con los directivos, con los subordinados o con personal de otras áreas o empresas filiales. La mayoría de estas acciones se realizan por medio de comités con horarios y agendas previamente acordados.

La coordinación significa también sincronizar y unificar las tendencias de la acción de un grupo de personas que se dirigen a los objetivos ya diseñados.

Según Urwick, "*coordinar*" es asegurarse de que la división del trabajo dé buenos resultados, o sea que haya unidad de esfuerzo para lograr un objetivo común.

James D. Mooney ha sido uno de los investigadores que más claramente ha definido a la coordinación y señaló su importancia para las empresas

(que es válido para las empresas públicas mexicanas). En su obra clásica *Principios de Organización* de 1947 señaló como principio básico el de:

1. *Coordinación*: que es el arreglo del esfuerzo de un grupo para proveer unidad de acción en la consecución de un propósito común. Todos los demás principios de organización son por los que opera la coordinación y todos están contenidos en ella.
2. *Autoridad*: para que haya coordinación debe haber una autoridad suprema.
3. *Servicio mutuo*: la verdadera coordinación debe basarse en una comunidad de intereses efectiva, en la consecución de un objetivo deseado. Cada persona o grupo debe entender el propósito y por qué su logro es esencial para el bienestar de todos.
4. *Doctrina*: definición del objetivo en términos que todos lo entiendan y acepten.
5. *Disciplina*: es más que la disciplina impuesta por el mando, es la necesidad primaria para garantizar una eficiencia organizada efectiva. La fuerza de una organización está determinada por su espíritu, y el espíritu está determinado por el propósito y los medios para su logro.
6. *Escalar*: pasos o jerarquías por la que opera la autoridad coordinadora, es el proceso universal de coordinación a través del cual se hace efectiva la autoridad a todo lo largo de la estructura. Está integrado por el liderazgo, la delegación y la definición de funciones.

Para que la coordinación logre obtener resultados en las empresas, es necesario observar los siguientes lineamientos:

Coordinación vertical: (entre jefes y subordinados)

- 1o. Del reflejo de la jerarquía: condición social del jefe en relación con el subordinado.
- 2o. Del equipo de trabajo: lograr cohesión en los grupos o equipos de trabajo.

Coordinación horizontal: (los que hacen funciones diversas)

- 1a. Cooperación voluntaria.
- 2a. Reglamentación previa.
- 3a. Resolución de los conflictos: quejas, agravios o conflictos.

Requisitos

La coordinación no se da por decreto, en las empresas o áreas por coordinar, previamente deben existir: *a)* una buena estructura de la organización, *b)* planificación, políticas, programas y presupuestos bien armonizados, *c)* sistemas de información y comunicación eficientes. Si todos ellos existen la coordinación fácilmente podrá lograrse. De no ser así, sólo quedará de una manera enunciativa.

Mecanismos

J. A. Litterer dice que hay tres medios básicos para lograr la coordinación en una empresa: El Sistema Jerárquico, el Sistema Administrativo y las Actividades Voluntarias.

Sistema Jerárquico. Las actividades se conjuntan bajo una autoridad central. Cuando son organizaciones muy extensas con muchos departamentos, la coordinación es poco eficiente, también hay problemas de comunicación hacia arriba y abajo: el nivel máximo no se entera de lo que pasa en el nivel operativo.

Sistema Administrativo. Es el flujo horizontal del trabajo rutinario. Los sistemas administrativos son procedimientos formales para llevar a cabo una parte del trabajo rutinario de coordinación automática. En eventos rutinarios y no programables se pueden usar comités específicos para lograr la integración.

Sistema de Actividades Voluntarias. El individuo o grupo de individuos, se dan cuenta de un problema, elaboran un programa y lo aplican cuando les parece conveniente. Depende de la disposición y habilidad para encontrar voluntariamente medios que permitan coordinar las actividades.

Un recurso para la coordinación son los *comités* formados por miembros de diferentes departamentos y áreas funcionales. Muchas empresas han establecido Comités Corporativos con funciones ejecutivas.⁶⁴

⁶⁴ Ernest Dale. *Organization: Coordination Through Committee*. Editorial American Management Association. New York. 1967. págs. 163-178.

Otra forma de coordinar es usar grupos de trabajo, equipos y oficinas de proyecto. La influencia de los integradores se basa en su competencia profesional más que en su puesto formal. Tienen éxito debido a su conocimiento especializado y porque representan una fuente central de información en la operación.

En el futuro las empresas necesitarán de coordinadores generales que tengan visión e inteligencia para coordinar eficazmente los esfuerzos individuales.

Recientemente Van de Ven y Delbeck⁶⁵ han señalado que existen tres alternativas para establecer mecanismos de coordinación en las organizaciones:

A. Interpersonales:

1. A través de reglas, normas, políticas y procedimientos.
2. A través de planes y presupuestos establecidos.
3. A través de sistemas de información.

B. Personales:

1. A través de los canales jerárquicos
 - Supervisor de línea
 - Asistente del administrador
2. A través de canales no jerárquicos
 - Contacto directo
 - Coordinadores interdepartamentales

⁶⁵ Van de Ven H. D., Delbeck L. André, Koenig R. *Determinants of Coordination Modes Within Organizations*. Prepublication Draft. Presented to American Sociological Association Convencion. 1973.

C. Grupales:

1. A través de reuniones grupales formales:
 - Junta de staff
 - Comités permanentes.
2. A través de reuniones grupales informales:
 - Grupos ad-hoc
 - Juntas especiales para solución de problemas

Crítica a los conceptos tradicionales de coordinación

Los administradores públicos han sustentado hasta ahora un criterio en el que:

- Aparentemente conforme aumenta el número de unidades de organización es más difícil la coordinación y el control, pero también lo contrario es cierto. Las empresas con tramos de control más amplios y con menos niveles, con líneas de comunicación simples y directas son más fáciles de coordinar que cuando la organización tiene muchos niveles, la comunicación es lenta y está sujeta a muchas interpretaciones. Los mexicanos sentimos que si no existen mecanismos de coordinación sofisticados, ésta no se cristaliza.
- El problema de la coordinación se simplifica cuando se les deja que funcionen por sí mismas las unidades descentralizadas, sólo necesitan una coordinación que vaya de acuerdo con los resultados finales.
- Si analizamos las super-secretarías globalizadoras, veremos que el exceso de especialización o funcionalización disminuye la integración a la organización en general. Las relaciones se hacen demasiado formales y la cooperación se limita a la que exige la norma o la jerarquía por lo que hay necesidad de diseñar controles y sistemas más elaborados.

Integración

Concepto. En una época de crisis en el sector público la integración reviste particular relevancia; consiste en obtener y articular los elementos materiales y humanos que la organización dispone o tiene acceso y que la

planeación señala como necesarios para el adecuado funcionamiento de una empresa, estando conscientes que no siempre se alcanzará un nivel óptimo.

La integración es el perfeccionamiento de la organización equipando la estructura con las partes necesarias. Este procedimiento requiere de la participación individual en toda su intensidad, lo que permitirá a la nueva organización o a la empresa en marcha, la satisfacción de los objetivos de la empresa. Sin embargo, la flexibilidad no imposibilita la continuidad de un diseño determinado mientras resulte utilizable, sólo debe insistirse en que una organización determinada no representa la perfección ideal.

La integración busca los recursos que hay disponibles en el contexto de cada organismo. Este ejercicio será difícil y complicado si se trata de una institución en un lugar remoto o con dificultades de comunicación. De facto, este es un problema capital, para reubicar empresas públicas o dependencias en provincia. Los recursos humanos son los más delicados, en tanto su nivel es mayor, la disponibilidad es menor, y existe una escasez constante de directivos y funcionarios con las características que demanda la organización. La educación promedio ha mejorado, pero falta mucho por andar ya que los trabajadores con mínima escolaridad o los analfabetas funcionales no encajan bien en los puestos requeridos, aún cuando sean secundarios. Los recursos materiales no abundan en los países del tercer mundo y arrancan desde la infraestructura, limitada por la escasez crónica de fondos de apoyo.

Los recursos técnicos son productos de la investigación y ésta es casi nula en los países en desarrollo, por lo que deben buscarse y adquirirse en las mejores condiciones posibles, procurando que sean solamente aquellos destinados directamente a la producción, dado su muy alto costo.

La problemática de escasez no hace recomendable que se sacrifiquen las proporciones que se habían calculado en la organización. Esto es, no aceptar recursos tan menguados que imposibilitan el proyecto, ejemplo; no integrar el capital, comprar parte de la tecnología o; no contratar personal clave.

El ejemplo a continuación lista todos los elementos que se han incorporado en función de la organización y que entre ellos encajan y se completan.

- Listado de personal
- Perfil del personal
- Instalaciones
- Equipo
- Insumos
- Contratos y convenios

Las paraestatales dedicadas a la producción, son empresas que requieren de una integración constante: conseguir personal, maquinaria, equipo, recursos económicos, tanto en la operación cotidiana como en las épocas de crecimiento normal, ampliaciones, modernización de equipo, etc.

En las empresas debe procurarse adaptar el hombre a las funciones y no las funciones a los hombres, evidentemente debe buscarse “el hombre adecuado para el puesto adecuado”. Este requerimiento que teóricamente puede subsanarse a nivel directivo fácilmente, ya que, habitualmente son personal de confianza, en la práctica sin embargo, muchas de las paraestatales tienen a nivel intermedio personal sindicalizado cuya ubicación no siempre es idónea y está basada en un escalafón, y/o en un contrato colectivo de trabajo, o bien muchos de los funcionarios no tienen el suficiente nivel de aptitud, conocimiento y experiencia para lograr la eficiencia. Lo cual eleva la complejidad de resolución de este problema de integración en el sector público.

La obligatoriedad de la capacitación al trabajador en nuestro país, ha contribuido, aunque en un rango menor, del que se quisiera y de las cifras oficiales a mejorar los sistemas de producción, la eficiencia personal y de grupo. Lamentablemente algunas empresas del sector público no han comprendido la importancia de tener trabajadores y directivos capaces y han tomado como una imposición inútil el lineamiento del Ejecutivo Federal. El gasto de recursos, instalaciones, equipo y tiempo en la capacitación debe considerarse como una inversión en el mejor recurso con el que cuenta una empresa: el trabajador.

A nivel directivo son menores aún las acciones de capacitación y desarrollo, muy frecuentemente obedecen a los requerimientos o las aspiraciones personales y no a un programa establecido en base a los requerimientos actuales o futuros de la empresa pública. Es obvio que el país necesita de directivos capacitados para tomar decisiones efectivas y que si nuestras paraestatales no preparan a sus dirigentes y a los “segundos de a bordo” la calidad administrativa y por ende la productividad decrecerá notablemente.

Integración y homeóstasis organizacional

El proceso de integración final es el concepto de “*equilibrio*”. La homeóstasis se refiere a una tendencia natural a fin de que el sistema recupere su estabilidad logrando así la autorregulación.

El “*equilibrio*” equivale a la capacidad de la gerencia para modificar los sistemas formales y el clima operacional de la organización frente a condiciones tecnológicas, económicas y sociales variables.

Una organización “*equilibrada*” es aquella que: *a)* permite el control de la gerencia sobre la dirección y la cantidad de cambios presentes en las operaciones formales, *b)* ofrece un grado viable de predicción o cambio planeado para el futuro y *c)* muestra tener continuidad con el pasado.

Regulación

Concepto. Son los mecanismos que aseguran la coordinación de las partes entre ellas y en relación con el contexto.

Tipos. Estos mecanismos reguladores se clasifican por nivel, naturaleza y eventualmente por función.⁶⁶

Según el nivel:

- a) Existen reguladores globales que son los que actúan a nivel de toda la empresa, ejemplo: la planificación estratégica.

⁶⁶ Manuel Capte, Genevieve Causse, Jeanne Menieu. *Diagnostic, Organization, Planification of Enterprise*. Editorial Económica, 1983. Págs. 209-238.

- b) Reguladores orgánicos que actúan a nivel de áreas, servicios, direcciones, etc.
- c) Los reguladores individuales que actúan a nivel de las personas.

De todos, los más importantes, dada su cobertura a nivel estructural en la empresa, son los señalados en los incisos b y c.

Reguladores orgánicos

Existen diferentes modalidades; a saber:

- A. Regulación jerárquica informal, donde la decisión pertenece al jefe.
- B. Regulación burocrática, donde el servicio de organización u otro establece un reglamento indicando lo que hay que hacer, en cada caso. El responsable se limita a reconocer la situación y a aplicar la regla.
- C. Regulación consensual, donde los diversos responsables deciden de manera más o menos unánime.
- D. Regulación descentralizada, donde el jefe se pone de acuerdo con sus subordinados sobre un cierto número de objetivos y los deja libres en cuanto a la manera de realizarlos.

Los cuatro tipos de reguladores están definidos por los procedimientos de decisión. Los cuales son analizados por lo que se llaman tablas de competencia, también llamadas *Matrices de Simeray*. Se describen en el cuadro 11.

Interpretación

En los renglones se inscriben los diferentes campos de decisión.

En las columnas los diversos responsables.

En la intersección el rol de los diferentes responsables: decisión clara, decisión aplicando un reglamento, etc.

De esta manera, tenemos que en un sistema jerárquico la D pertenece a los diferentes responsables. Así como en un sistema reglamentario hay varias R, un sistema consensual tiene varias D o K. En un sistema descentrali-

Cuadro 11

Tabla de competencia de reguladores o Matriz de Simeray

<i>Campo de la Decisión</i>	<i>Director de Fábrica</i>	<i>Jefe del Taller No. 5</i>	<i>Responsable de Compras</i>	<i>Responsable de Control de Gestión</i>	<i>Responsable del Personal</i>
<i>Compra de Materias Primas</i>			R, E	I	
<i>Contratación de Obreros</i>	D	P		A	E, K
<i>Compra de Maquinaria</i>	D	P, E		K	
<i>Establecimiento</i>	I	D, E			

- E: Ejecución
D: Decisión libre
R: Decisión por aplicación de un reglamento
I: Información de la decisión tomada
A: Demanda de opinión
K: Demanda de autorización
P: Proposición de acción.

zado la decisión pertenece al subordinado, pero ésta decisión debe ser compatible con los objetivos, el jefe, debe en consecuencia, ser informado.

Reguladores individuales: tipos

Según el tipo de relación establecida, se han conformado cuatro clases (cuya aplicación a detalle se efectuará más adelante):

- El Contractualismo: donde los derechos y obligaciones son definidos por un contrato entre la dirección y el asalariado.
- El Clientelismo: la situación de un trabajador depende de la apreciación de su superior. El trabajador tiende a servir al jefe y a hacer lo que él piensa que éste espera de él. El subordinado tiende a tener una cierta pasividad en la medida que espera todo del jefe.
- Participación: cuando el individuo comparte los objetivos o resultados de la organización (que no es necesariamente el beneficio) y toma parte en las decisiones.
- Funcionarismo: es un sistema donde el status, los derechos y obligaciones de los asalariados no son definidos por la Dirección.

Se pueden distinguir dos casos:

El del especialista cuya competencia está garantizada por la ley y que tiene por este hecho un status especial: médicos, arquitectos, contadores.

El del profesional cuyo empleo, remuneración, promoción y naturaleza de las tareas son determinadas por pertenecer a una categoría social claramente definida, derivada por ejemplo de ser egresado de cierta Universidad o Instituto. La lealtad se ejerce tomando más en cuenta la profesión o categoría que la empresa u organización.