

La organización y sus principios institucionales

I

1. Premisa.—2. La Organización. A) Concepto. B) Elementos: a) acción de grupo; b) vínculo asociativo; c) fin común; d) coordinación. C) Clases: a) simples y complejas; b) formales y de hecho.—3. La Administración pública y la teoría organizativa.

1.—Premisa (*)

La organización como hecho es universal y se encuentra en todas las formas de cooperación y asociación humanas, pero es también verdad que la lentitud del progreso sociológico está quizás motivada por el tradicional descuido de las reglas prácticas de integración fenomenológica de las relaciones sociales (1), y que ello ha traído al primer plano de actualidad la teoría de la organización.

Los actos humanos son operantes en conjunción unos con otros y, siendo así, es evidente la imposibilidad de avanzar en el estudio de las organizaciones sin el presupuesto de la temática del Hombre y de su li-

(*) El presente trabajo es una parte de otro más amplio, por lo que el contenido de lo aquí expuesto se halla en función del desarrollo de aquél.

(1) Muchos conflictos dogmáticos que se observan en el campo político y algunos de los desórdenes del campo social, proceden de la incapacidad para conciliar las posiciones personales y sociales de los individuos en una situación concreta. (BARNARD, *Las funciones de los elementos dirigentes*, Madrid, 1959, pág. 28).

bertad (2). Pero al efecto, no es de nuestra incumbencia otro cometido que el de señalar la repercusión de estos procesos de ideas en la esfera de una concepción general e indiferenciada de la acción administrativa, lo cual tiene hoy particular interés precisamente porque día por día son más importantes las funciones de la Administración pública.

De tal suerte, cabe observar que junto a la preocupación constante y tradicional del orden jurídico-administrativo, esto es, de las garantías para la persona y para la comunidad de que las Instituciones públicas de administración acomoden su acción a los cauces normativos que le son trazados, ocupan hoy también el estudio de aquéllas nuevos criterios que responden a tres orientaciones fundamentales (3), y que son:

1.^a En qué medida y de cuál modo deben ser reorganizadas las estructuras materiales de la Administración pública, en aras de una mejor eficacia de las mismas.

2.^a Cuáles son las directrices que hay que tener presentes en orden a la acción del hombre dentro del campo de la actividad administrativa (4).

3.^a Hasta qué punto es válida todavía la vieja concepción de las relaciones entre Política y Administración, que hicieron de ésta un mero dependiente y no un colaborador de aquélla.

Estos presupuestos son punto de partida de importantes estudios que se inician en Europa con los comienzos del presente siglo, y que se difundieron sobre todo a partir de 1924 con ocasión del Congreso Internacional de Organización Científica que tuvo lugar en Praga.

Los postulados establecidos podían concretarse del siguiente modo:

a) Conocimiento de los principios y de los métodos de aplicación a la actividad de la organización y dirección de las empresas.

(2) *Idem.*, *ídem.* La tentación —prosigue Barnard— es de eludir cuestiones tan dificultosas, dejándolas en manos de los filósofos y de los científicos, que las discuten desde siglos. Pero en seguida resulta que, aunque eludamos la respuesta a tales preguntas, no podemos evadirnos de ellas, pues las contestamos implícitamente en todo lo que digamos acerca de la conducta humana. Por ejemplo, cuando intentamos persuadir a los demás para que hagan lo que deseamos, suponemos que son capaces de decidir si quieren o no; y cuando establecemos normas, reglas o leyes suponemos que, en cuanto a las materias a ellas sometidas, los afectados están regidos por fuerzas que se encuentran fuera de ellos mismos.

(3) V. CORRADINI, *Organizzazione e direzione nella pubblica amministrazione*, Bologna, 1957, pág. 4.

(4) Es cierto que de esto siempre se ha ocupado el Derecho administrativo, pero con la parcialidad de que en este tratamiento el objetivo no fué habitualmente la entidad hombre, sino la posición jurídica del funcionario. Así se previeron los derechos, deberes y competencias de los mismos, mas no se progresó en el examen del acervo de situaciones que favorecan o perjudican el personal cumplimiento de su función, del que depende el feliz resultado de la empresa administrativa.

- b) Sustitución de las prácticas tradicionales por esos principios y métodos, y por sus concreciones en una planificación sistemática
- c) Incremento por ellos de la producción y del rendimiento.
- d) Esencial estimativa de los factores humanos en la producción y elevación del nivel de vida de toda la comunidad.
- e) La armonía por medio de la coordinación.
- f) Acrecentamiento de la productividad con disminución del esfuerzo (5).

La segunda guerra mundial interrumpió los estudios europeos sobre organización, y éstos se incrementaron en los Estados Unidos de América, que tomaron la capitanía en la materia.

Esta situación ha llevado a decir con razón que había que romper el silencio existente en Europa respecto a la estimación de la Administración pública no ya desde puntos de vista no jurídicos, sino más todavía desde puntos de vista administrativos que no son privativos de aquélla, sino comunes a una concepción general del fenómeno administrativo y aplicables tanto a la administración privada como a la pública, existiendo respecto de ello unánime opinión en emplear el término Organización (6).

En efecto, según Fayol en un orden general la Administración es sólo una parte del trabajo directivo de una empresa y, Administración, Organización y Dirección se hallan yuxtapuestas e intercomunicadas.

En ellas se precisa de un complejo de conocimientos técnicos que son indispensables, por efecto de la siempre creciente especialización. Así, según los principios del movimiento conocido bajo el nombre de Organización Científica del Trabajo, la dirección y la organización han adquirido carácter científico. Naturalmente que la expresión se acepta en el sentido usado por Taylor, de complejo de conocimientos prácticos debidamente clasificados y elaborados, de los que se derivan fórmulas, reglas y normas (7).

(5) Cf. DE HAAN, *Dall'organizzazione scientifica del lavoro alla produttività*, 1952.

(6) MOSHER Y CIMMINO, *Elementi di Scienza dell'Amministrazione*, 1959, págs. 3 y 4.

La obra de Mosher y Cimmino tiene el propósito de mostrar la universalidad de ese fenómeno organizativo, a través de la confrontación del tradicional pensamiento europeo sobre la materia —que no resaltó la preconizada generalización de aquél sino que desarrolló sólo los aspectos jurídicos de la Administración pública— con la importante contribución de ideas y experiencias de la doctrina norteamericana que, por el contrario, casi se ha polarizado en las consideraciones no jurídicas del fenómeno administrativo, contemplado desde la problemática de intereses de la empresa privada.

(7) La técnica de la dirección está influenciando también el campo de la Administración pública. Así, por ejemplo, la función de mando no viene ya concebida como una continua intervención en el desarrollo de la actividad administrativa, sino como una adecuada programación y ordenado sistema financiero, con la presencia en los grados jerárquicos de un personal

Si se puede discutir el valor teórico y científico de la técnica organizativa, u organización científica del trabajo, e incluso también su catalogación como ciencia empírica y aplicada, y hasta su autonomía didáctica, no puede dejar de reconocerse su valor práctico, ya sea como instrumento de otras disciplinas, ya como medio idóneo de lograr los fines de solidaridad social y de cooperación administrativa.

Además, en estos estudios se ha superado la fase de la descripción empírica, pues la técnica de la organización con los datos de las ciencias puras y aplicadas, que constituyen su indispensable presupuesto cultural, se propone construir una elaboración conceptual de principios organizativos de carácter general. Lo cual es necesario para dirigir la indagación racional de los medios mejores para lograr los fines propios de los organismos públicos y privados. Y si bien cabe pensar que todavía no se ha conseguido reducir aquellos principios a unidad sistemática, no se puede negar la real existencia de una coordinación funcional que sirve a la eficiencia de la acción colectiva.

En verdad que la teoría de la organización se aprovecha de los resultados de otras ciencias, pero también que con ellos obtiene nuevas y diversas orientaciones de conducta y valor, así como las comparaciones de sus resultados. Influye pues en la transformación de actividades que, por seguir métodos inadecuados o finalidades no correspondientes a sus exigencias, se hallaban en situación de ineficacia.

También es cierto que si se basa en la indagación empírica y tiende a realizaciones prácticas, lo es en igual medida que en la problemática de las relaciones sociales se muestra hoy preferencia por tales actitudes, y cunde el disfavor respecto de las elaboraciones puramente abstractas. Lo cual no quiere decir que se pretenda rechazar las categorías de índole general, sino precisamente que se trata de determinarlas en el campo de la organización.

Procede concretar, pues, que al menos las premisas de los principios generales son sistemáticamente seguras, lo que constituye la base para la resolución de los problemas prácticos, así como que es necesario dotar a la práctica de criterios rectores para evitar que se obre con incerteza o vaguedad, con pérdida de tiempo o con soluciones no idóneas; y ello en el terreno de la Administración pública puede reportar virtuales orientaciones en algunos de los puntos de su sistema jurídico. Verbigracia, en la teoría de la potestad discrecional (8).

competente y bien adiestrado. De modo análogo, la coordinación puede simplificarse a un eficiente sistema de comunicación, suficiente para llevar, allí donde deben ser tomadas las decisiones, todas las informaciones necesarias a tal fin. (CORRADINI, *ob. cit.*, pág. 25).

(8) V. CATALDI, *Il potere discrezionale della Pubblica Amministrazione e la tecnica organi-*

Igualmente, es preciso no incurrir en el error de creer que los hechos hablan por sí solos, ni dejar en dispersión las hipótesis generales, pues la indagación empírica fraccionada y desorientada tiene un valor constructivo muy limitado.

Es necesario indagar y mediar los hechos según su multiplicidad y variedad, y a través de los medios técnicos y metodológicos adecuados; y también, de otro lado, detraer los valores, esto es, los principios generales.

Ahora bien, esta búsqueda de un contenido unitario y de una metodología adecuada y sistemática, no debe proyectar a cuidarse sólo de cuestiones generales, pues si la constitución de sistemas, diversamente a la puntualización de particularizaciones específicas, es determinada por la exigencia de no dejar huecos en la perspectiva problemática, y ofrecer los instrumentos lógicos para resolver cualquier cuestión, el encuadramiento sistemático no debe hacer caer en una abstracción insuficiente para la resolución de los problemas prácticos de la vida (9).

De lo expuesto se deduce que si la organización es un fenómeno en sí mismo tan antiguo como la sociedad, el hecho de que en el pasado no se haya realizado el desenvolvimiento de la teoría de dicho fenómeno, paradójicamente puede explicarse por el carácter de universalidad que la propia organización presenta, lo cual fué causa de que la atención se desviara a las diversas especies de organización y a la fijación de sus esquemas diferenciales, en lugar de ocuparse de los elementos comunes a los varios tipos de organización y desentrañar, por consiguiente, las reglas de la fenomenología organizativa (10).

En una palabra, que en la problematicidad de la organización y de sus formas se ha dado hasta ahora prevalente o exclusiva atención a los aspectos distintivos, en vez de a los aspectos unitivos. Por ello el actual proceso de investigación de la teoría organizativa tiene ante sí un amplio campo de acción, en el que se proyectan los estudios contemporáneos sobre la materia.

Además, ha sido sólo a virtud del análisis del problema general organizativo como se va destacando la trascendencia e importancia en el mismo de la Sociología y de la Psicología, pues gracias a aquel análisis se ha otorgado toda la importancia que merece el hecho de que las características de la persona individual y los problemas humanos se proyectan

zatica. en Revista de «La técnica della organizzazione nelle pubbliche amministrazioni. 1954 págs. 313 y sigs.

(9) Idem., *Contenuto e metodo della tecnica di organizzazione*, en la misma Revista, 1955, págs. 125 y sigs.

(10) MOSHER y CIMMINO, *ob. cit.*, págs. 131 y sigs.

en la máxima medida en las actitudes personales respecto de los problemas organizativos. De tal suerte, ha nacido y evolucionado el orden de investigación de psicología social organizativa.

En efecto, hasta tiempos muy recientes la teoría de la organización fué orientada prevalentemente por principios de carácter racional y abstracto, postulándose en cada caso, o sea con repercusiones de índole particular, el hallazgo de una organización ideal, o cuando menos de un esquema lógico de organización idóneo a garantizar la mejor utilización posible de todos los recursos organizativos en cada hipótesis concreta. Mas hoy se destaca que este criterio impone límites demasiado estrechos, así como también predomina el escepticismo respecto de la repercusión en la problemática que nos ocupa del uso de los instrumentos mecánicos, si no son estimados con la debida valoración de los elementos humanos y ambientales (11).

A virtud de ello han alcanzado importancia y relieve las estimaciones psicológicas y sociológicas, sin que tampoco se hayan de descartar en dicho proceso los criterios estimativos de índole puramente racional, ya que el reconocimiento de la importancia de la individualidad personal en el ámbito de los problemas organizativos no debe conducir al abandono de las categorías lógicas (12).

En consecuencia, los aspectos de la organización son humano y social de una parte, y estructural y formal de otra, y de su conjunto de estimaciones cabe concretar:

1.º Que el hecho organizativo es en sí un nuevo campo de estudio y de investigación.

2.º Que en este estudio el prevalente interés se halla representado por los elementos comunes a las varias organizaciones.

3.º Que a través de estos elementos comunes es posible hallar los valores constantes entre la multiforme variedad de aspectos accidentales de la organización; y,

4.º Que en la teoría de la organización es posible una estimación funcional, que integre los más importantes criterios racionales con los valores de la personalidad humana, y con las determinantes de su conducta; actitud que es ecléctica entre el racionalismo logicista y el irracionalismo psicologista (13).

Asimismo, estas pretensiones no implican repulsa de las determinantes de valor de tipo moral, jurídico, político o social, sino que, en defini-

(11) Cf. GULICK y URWICK, *Papers on the Science of Administration*, 1937, pág. 33.

(12) MAYO, *The humans problems of an Industrial Civilization*; Roethlisberger, *Management and the Worker*, citados por CORRADINI, *ob. cit.*, pág. 8.

(13) CORRADINI, *ob. cit.*, pág. 12.

tiva, se aspira a lograr en el orden de cuestiones que nos ocupa parecidos progresos a los alcanzados en las predichas materias.

Por todo ello, es evidente que el tema de la técnica organizativa no puede ser menospreciado, y que aunque moderno es de trascendente importancia para la Administración Pública, como lo evidencia la relevante actualidad que hoy tiene, de la que en España son manifestación las actividades del Gabinete de Estudios de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, y las publicaciones que viene realizando la Sección correspondiente del Instituto de Estudios Políticos; y lo hemos elegido como materia para este acto, considerando que cuadra a la actitud que a la Universidad corresponde ante los problemas del saber, y aún a trueque, por ser cuestión marginada de nuestra habitual dedicación jurídica, de que la tarea constituya más bien un proceso de común experiencia que de enseñanza y magisterio.

En ello, aparte del recuerdo de que fracasar por intentar es en el último término aprender, pero que fracasar por no intentar es sufrir la inestimable pérdida de lo que pudo haber sido (14), va implícita la consideración de la tesis de Toynbee de que, de los tres períodos en que se divide la Historia, ahora termina el técnico y empieza el de la organización (15).

2.—La Organización

A) Concepto

Parte de las dificultades y resistencias para el análisis de los temas organizativos —escribe Simon— derivan de la incompreensión del término organización (16), pues para muchas personas organización significa simplemente una descripción o representación gráfica de la trabazón existente entre las diversas funciones que se cumplen en un organismo, esto es, un organigrama; pero la organización no es, como así resultaría, una simple acción formulativa, sino que tiende esencialmente al estudio de un sistema de relaciones (17).

Hay quienes piensan que la organización es el conjunto de reglas que coordinan los medios encaminados a obtener un fin con el mínimo de es-

(14) BARNARD, *ob. cit.*, dedicatoria.

(15) A este respecto y sobre el significado de la técnica, equivocamente circunscrito al maquinismo, véase ELLUL, *La technique ou l'enjeu du siècle*, ed. española, Barcelona, 1960, págs. 9 y sigs.

(16) V. CATALDI, *Il concetto di organizzazione scientifica e di organizzazione delle strutture amministrative*, en «Problemi della Pubblica Amministrazione», vol. 1, Bologna, 1958, pág. 188.

(17) HERBERT A. SIMON, *Administrative Behavior*, ed. italiana, Bologna, 1958, págs. 11-12.

fuerzo, y también que organizar es reconstruir las partes de un conjunto asignando a cada una de ellas una determinada función al objeto de alcanzar un fin. Según otros, la organización implica estudiar y regular ya las relaciones entre los individuos que actúan y los medios de que se sirven, ya los diversos engranajes de la acción toda al objeto de producir la más perfecta actividad. Esto es, obtener el óptimo resultado con el menor gasto, en el mínimo tiempo y mediante el más pequeño esfuerzo (18).

Para otra tendencia, la organización supone fundamentalmente una *voluntad ordenadora* de varios fines y condiciones, de relaciones humanas, de materias y esfuerzos. En efecto, la más decidida contribución de Fayol a la teoría organizativa fué ligar el significado de organización a la idea de *definir*. Así, organizar es definir los elementos y los objetivos de la empresa a corto y largo plazo; definir el lugar que cada uno de aquéllos debe ocupar y la tarea que debe realizar (19).

Siguiendo diversa estimativa, la organización se reduce a la *forma* que toda asociación humana ha de asumir para la consecución de un fin (20). Finalmente, estiman otros autores que organización supone, sobre todo, una asociación de personas que, para la consecución de fines comunes o individuales, realizan una actividad que es promovida por una norma organizativa formalmente instituída, o por un ambiente natural o social que le es propicio (21).

Es pues nota común que la organización constituye un sistema de actividades o fuerzas conscientemente ordenadas (22). Si varias personas cooperan, es decir, aunan sus esfuerzos para un quehacer, tenemos ya el germen de la organización (23). La cooperación es pues punto de partida

(18) V. LENNÉ, *Traité des principes généraux de l'organisation*, Bruxelles, 1952, vol. I, pág. 5.

(19) FAYOL, *Administration industrielle et générale*, 1891.

(20) MOONEY, *The principles of organization*, Nueva York 1954, ed. española, Madrid, 1958, pág. 47.

(21) V. WIGHT BARKE, *Uomini e organizzazione*, Milano, 1950.

(22) BARNARD, *ob. cit.*, págs. 93-94.

(23) La cooperación es el medio de superar las limitaciones que restringen lo que el hombre es capaz de hacer; concepto elemental que, sin embargo y en cierta medida, es fórmula de resumen entre la posibilidad del *propósito* —como expresión más corriente de la filosofía de la libertad— y la de la *limitación*, como valor propio de la opuesta filosofía determinista.

Observando la obra del hombre y su progresión, en seguida se aprecia que los obstáculos al propósito de realización de algo son efecto conjunto de dos clases de factores: la limitación de las capacidades del individuo y los elementos físicos del ambiente. Ahora bien, para el hombre aislado las limitaciones se encuentran sólo en el medio ambiente físico, ya que histórica y sociológicamente no son estimables las diferencias de capacidad individual. Por ello, la actividad para vencer las limitaciones consiste en actuar sobre el ambiente y tratar de producir cambios

de la actividad desarrollada por el hombre y también término inicial en el estudio de la organización, habida cuenta de que, en síntesis, la organización es un sistema de cooperación; entendiéndose por éste el complejo de componentes que se hallan relacionados de modo específicamente sistemático para la consecución de un fin definido (24).

B) Elementos

Los elementos esenciales de la organización son pues: reunión de dos o más personas, vínculo asociativo (25), fin común y coordinación. Sobre ellos explican Mosher y Cimmino que organización es el fenómeno en el cual la acción de dos o más personas se ejecuta en colaboración y se coordina consciente y sistemáticamente hacia la realización de un fin o de un conjunto de fines (26). Igualmente, para Barnard una organización surge cuando: a) hay personas capaces de unirse con otras; b) ellas quieren colaborar en una actividad; y, c) para realizar una finalidad común (27).

a) Por definición no puede darse organización alguna sin personas, pues son sus servicios o actos los que dan vida a las organizaciones. Es evidente, por tanto, que lo indispensable es la voluntad de las personas para aportar esfuerzos al sistema de cooperación, a cuyo efecto conviene tener presente la intensidad de adhesión de las personas al quehacer orgánico. La lealtad es una condición esencial de la organización, y es valor distinto de la eficacia o de la valía de la aportación personal. Además, la voluntad actuante de un miembro de una organización no suele ser de grado constante, pues sin duda fluctúa y se manifiesta con intermitencia.

en los factores físicos de la situación, en lo que es una evidencia que las facultades son superiores cuando dos o más hombres actúan conjuntamente. (V. BARNARD, *ob. cit.*, págs. 45 y sigs.).

(24) BARNARD, *ob. cit.*, págs. 85 y sigs.

(25) El vínculo asociativo no es unánimemente aceptado como elemento de la organización, en una estimación omnicompreensiva de acciones cooperativas. Así Barnard expresa que existen sistemas de cooperación que actúan sin estar asociativamente constituidos, y cita como ejemplo a los Jurados, y otros que no lo estuvieron inicialmente y después de llegar a estarlo no se aprecian cambios perceptibles en su carácter. Lo cual, concluye, es suficiente para indicar el efecto secundario de este elemento. (*Ob. cit.*, pág. 88).

Mas es claro que el vínculo asociativo, en el sentido amplio en que se usa la expresión, se da incuestionablemente en todos los miembros de cualquier organización o grupo que coopera, ya que no se trata de una relación formal de sociedad, sino de la voluntad de participación e interdependencia de unos actos con relación a otros, circunstancia que es por sí elemento necesario de toda acción cooperadora. Se da en los Jurados y hasta en los conjuntos de personas que espontáneamente instituyen el orden de un paseo.

(26) MOSHER y CIMMINO, *ob. cit.*, págs. 136 y sigs.

(27) BARNARD, *ob. cit.*, págs. 103 y sigs.

Por consiguiente, el primero de los dichos elementos de la organización se refiere al aspecto activo de la misma y consiste en las acciones de dos o más personas, expresión que, interpretada desde la perspectiva de fluctuación aludida, indica que en cierto modo es formal la referencia a individuos miembros de una organización, ya que el elemento sustancial de tal pertenencia no es el individuo como persona, sino la serie de actos que produce respecto de la organización (28).

Este elemento personal es la base del concepto de grupo como valor dominante en los sistemas de cooperación (29), mas el concepto de grupo, precisamente por la generalización y variabilidad que alcanza, no puede emplearse por sí solo y sin el aditamento de algún criterio más restringido. Un grupo es evidentemente un número de personas con algunas relaciones o actuaciones entre sí que lo determinan; pero cuando se trata de precisar esas relaciones o acciones recíprocas se manifiesta que, a este respecto, la significación de persona es sumamente variable, en especial porque varía muchísimo la extensión y el carácter de su participación en el grupo.

Esto puede concretarse en relación con los diversos tipos de organización. En las organizaciones industriales, por ejemplo, se considera que el grupo lo integran funcionarios, empleados y socios; pero si analizamos los tipos de organizaciones políticas, gremiales o administrativas, la complejidad de variaciones de significado del concepto de miembros del grupo aumenta rápidamente; y tal dificultad sólo es superable mediante la observación de que la cooperación de un grupo, con virtualidad organizativa, exige que los actos de las personas se hallen conexiónados en un sistema de actuaciones interdependientes (30).

Desde otro punto de vista, es obvio que el cumplimiento material de los fines organizativos se produce mediante los actos de las personas que

(28) Característica del individuo es su conducta y ésta es el resultado de factores psicológicos. Casi universalmente se reconoce a las personas la facultad de elección, la capacidad de determinarse, o sea la posesión de una libre voluntad, ya que ello es necesario para conservar sentido de la integridad personal; y el aniquilamiento del sentido de integridad personal destruye la facultad de adaptación social en el individuo. Los que carecen del respeto de sí mismos y creen que no tiene importancia lo que hacen o lo que piensan, careciendo, igualmente, de iniciativa, son inadecuados para la cooperación.

La facultad de elección es, sin embargo, limitada, según se comprueba por el hecho de que se paraliza cuando es muy amplio el número de iguales oportunidades de obrar. Es pues menester la limitación de posibilidades para la elección, pues descubrir una razón por la que no debería hacerse una cosa es método común de indagar lo que debe hacerse.

El empeño por limitar las condiciones de elección, de modo que sea realizable la facultad de querer, se llama tomar o llegar a una resolución. (V. BARNARD, *ob. cit.*, págs. 32 y sigs.).

(29) V. PARSONS, *The Structure of Social Action*, Nueva York, 1937.

(30) BARNARD, *ob. cit.*, págs. 86 y sigs.

ocupan los grados más inferiores de la organización, y que el personal no ejecutivo posee un ámbito esencial en el desenvolvimiento *interno* del proceso de realización de los fines, en la medida que influye en las decisiones del personal operativo. A tal efecto, ha de tenerse presente que sólo en organismos de muy reducidos límites la influencia del personal directivo puede ser inmediata o directa, mientras que en organismos de mayor envergadura se observa la existencia de personal intermedio, colocado entre los altos dirigentes y el personal con meras funciones ejecutivas. Esta categoría intermedia está en sí misma sujeta a la influencia de los superiores, pero a su vez produce el hecho de elaborar y modificar esas influencias antes de que sean transmitidas al personal ejecutivo.

Constituyendo lo expuesto descripción del proceso operativo, es evidente que instituir una organización tiene sin duda alguna implicaciones problemáticas de psicología social. Trátase de crear un grupo operante y de colocar al frente del mismo un conjunto de dirigentes con la aptitud de influir sobre aquél, en aras a un orden de acción lo más coordinado y eficiente posible. Es preferible aquí emplear la palabra influir a la de dirigir, porque la dirección, o sea el uso de la autoridad, es sólo uno de los medios a través de los cuales se puede de hecho condicionar las decisiones del personal ejecutivo por parte del directivo. De consiguiente, la creación de un organismo es mucho más que la simple atribución y distribución de funciones y de poderes.

En el estudio de la organización constituye objeto central el personal ejecutivo, porque la bondad de la estructura administrativa se medirá en relación al rendimiento de aquél; pero se obtendrá más profundo análisis de la estructura y del funcionamiento, si se pueden descomponer y estudiar los modos a través de los cuales las decisiones y obras de tal personal son influenciadas por medio de la organización (31).

b) El segundo elemento es el vínculo asociativo, es decir, la circunstancia de que la ejecución de actos entre sí correlativos es producida según una relación asociativa. Una organización, se opina frecuentemente, es sobre todo una unión, una asociación de personas, y la actividad de un grupo de personas se dice organizada sólo en tanto en cuanto que sus decisiones y sus comportamientos están influenciados por el hecho de que se asocian o participan en la organización.

Los individuos aceptan fácilmente el vínculo asociativo (en el sentido lato de participación) cuando su actividad en el organismo contribuye directa o indirectamente a la realización de sus propios fines individuales. La repercusión es directa si los fines de la organización tienen un valor inmediato y personal para el individuo, e indirecta si la organización

(31) SIMON, *ob. cit.*, págs. 41 y 42.

ofrece recompensas personales (dinero u otras) a cambio de las prestaciones individuales que se realizan a la misma. De este segundo caso es típico ejemplo el empleo en la empresa privada. Unas veces estas recompensas personales se hallan ligadas directamente a la importancia y desarrollo de la organización, como en el supuesto de los accionistas de una sociedad por acciones; mientras que en otras ocasiones no se encuentran muy directamente relacionadas con la misma, cual es la situación de la mayor parte de los asalariados.

Las características de estas tres bases de participación en un organismo son suficientemente claras, o sea: las recompensas de naturaleza personal que derivan directamente de la realización del objetivo organizativo; los alicientes de carácter personal ofrecidos por la organización e íntimamente ligados a la importancia y al desarrollo de la misma; y las recompensas de carácter personal que derivan de los incentivos ofrecidos por la organización con independencia del desarrollo e importancia de ella. Las organizaciones se integran ordinariamente por grupos de individuos en cada uno de los cuales prevalece uno de estos tres tipos de motivación.

Cuando se dice fines personales no se quiere indicar que sean puramente egoístas, ni exclusivamente económicos. La paz mundial, por ejemplo, o la ayuda a los países subdesarrollados, pueden constituir fines personales para un determinado individuo; y el hecho de que los incentivos de orden económico predominen frecuentemente en las organizaciones negociales, no puede conducir a menospreciar la importancia de otros tipos de alicientes o incentivos, ni tampoco otros tangibles valores de orden subjetivo como el *status*, el prestigio, el placer de formar parte de una asociación, etc.

En las organizaciones de empresas de prestación de servicios, predomina el primer tipo de motivación, esto es, el interés directo en los objetivos organizativos que concurre en los usuarios; los operarios serían los representantes del tercer tipo y los empresarios del segundo. Es pues la actividad de la organización la fuente de tales alicientes, y si la suma de las prestaciones basta para proporcionar los necesarios estímulos de atracción, las organizaciones sobreviven y crecen, mas en el caso contrario desaparecen.

Aparte de lo dicho, o sea los alicientes que determinan la participación en la organización, los miembros de la misma pueden ser clasificados a tenor de otros criterios. Por ejemplo, según las clases de prestación realizadas al organismo, y así los hay que realizan servicios especiales, otros que contribuyen con dinero o servicios que a su vez pueden ser empleados como incentivos, esto es los clientes, y hay también los que con-

tribuyen con trabajo. Otra clasificación permite distinguir los participantes que tienen el derecho de fijar las condiciones en razón de las cuales serán admitidos nuevos miembros; siendo obvio que toda esta varia posibilidad ocasiona una considerable variedad de formas organizativas (32).

c) Elemento teleológico es el tercer componente de la organización, y es obvio que se constituye como factor objetivo y común a los valores integrantes de la misma, y no por el objetivo individual de sus miembros. Es más, el fin organizativo rara vez coincide con las aspiraciones personales de aquéllos (33), sino que por principio es la resultancia de una equilibrada fusión de los fines respectivos de los participantes; y no tiene necesariamente una virtualidad estática, sino que evoluciona con el correr del tiempo, y a veces de modo radical. Es decir, que una vez instituidas las organizaciones, las finalidades de unificación pueden variarse, puesto que, como aquellas tienden a perpetuarse, su empeño por sobrevivir puede hacer cambiar las razones de su existencia.

También, la finalidad orgánica, incluso la propia u objetiva, es susceptible de una doble estimación en el mismo seno de la acción cooperadora, o sea objetiva y subjetiva. Si aquélla implica un resultado de sencilla apreciación, la diferencia no es ordinariamente capaz de tener trascendencia; pero cuanto más compleja y abstracta sea la teleología orgánica tanto más intensa y factible es la escisión de interpretaciones subjetivas. Particular ejemplo de buena normativa orgánica al respecto, lo constituye la actitud dogmática de la Iglesia Católica, superadora de los subjetivismos conceptuales, pues la finalidad, como elemento de un sistema de cooperación, requiere que no existan divergencias en su entendimiento como tal. Es pues dicha finalidad la fibra más sensible de todo el aparato orgánico, y ello explica que el fomentar y robustecer la creencia en la finalidad común constituya acción esencial de los elementos dirigentes.

Las decisiones y la actividad organizativas concurren hacia el fin, y si éste es fácilmente perceptible no resulta difícil establecer cuáles actos constituyen la específica actividad idónea a su consecución; pero cuando es menos tangible resulta más dificultoso determinar qué actividades pueden contribuir al logro de aquél. Y de esto deriva un elemento de controversia entre quienes desean laborar por dicho fin, al menos en lo que concierne al modo de alcanzarlo. Incluso cuando el fin es tangible, pueden ejercerse algunas actividades cuya relación con el mismo sea indirecta,

(32) *Idem.*, *ídem.*, págs. 179-181.

(33) Esto es particularmente exacto en los sistemas de organización de tipo democrático, pues en las organizaciones autoritarias la persona o personas en cuyas manos se halla el poder, pueden influir sobre el fin organizativo hasta el punto de permitir su coincidencia con las propias determinaciones personales.

y entonces el problema de su valoración se presenta también difícil (34).

En las organizaciones voluntarias, el fin organizativo es ordinariamente por sí solo medio de garantizar los servicios de los miembros de la organización, y los problemas característicos de estos tipos de organismos derivan esencialmente del hecho de que los participantes pueden tener concepciones diferentes de los fines organizativos. Desde este punto de vista, el voluntario asume muchas de las características del cliente de la empresa industrial, si bien el primero contribuye con servicios, en vez de con dinero.

Como hemos señalado, el objetivo organizativo no es estático, pues para que pueda sobrevivir la organización es preciso que atraiga a sus miembros de manera que realicen las prestaciones necesarias para sostenerla, y de aquí que los objetivos organizativos deban ser constantemente adaptados para plegarse a las aspiraciones del elemento personal, y para asegurar nuevos grupos que sustituyan a los que eventualmente se pierden. La organización puede también emprender especiales actividades para inducir a aceptar sus objetivos: verbigracia la propaganda.

Ahora bien, el interés a que la organización sea conservada, ofrece la base de una vinculación organizativa bien distinta de la que antes hemos mencionado, porque el individuo *que es fiel a los objetivos del organismo* se opondrá a su modificación, y rehusará pertenecer a él si tales objetivos son cambiados radicalmente. Por el contrario, el individuo *que presta fidelidad a la organización en sí*, sostendrá la oportunidad de mutaciones en los objetivos siempre que ello sea conveniente, no sólo al sostenimiento sino también al desarrollo de la organización (35). La vinculación a la organización en sí es el tipo de lealtad que más caracteriza a los organismos de negocios, pero ambos tipos de sujeción se presentan de manera relevante, tanto en la administración pública como en la privada y tanto en organismos comerciales como en los no comerciales.

Cabe concluir que la modificación del objetivo organizativo habitualmente representa un compromiso entre los intereses de los varios grupos

(34) Ha sido discutido si el fin de un organismo lo constituyen los *servicios* o los *beneficios*; pero a decir verdad ello no es problema, ya que unos individuos contribuyen en función de los servicios que se les ofrece (*clientes*), y otros (por ejemplo los empresarios) lo hacen en función de los beneficios. Lo cierto es que examinando el sistema del comportamiento organizativo se encuentra que unos y otros influyen en las decisiones.

Barnard defiende la consideración de la clientela como parte de la organización, y lo interesante no es esclarecer cómo nace esa vinculación de pertenencia, sino el análisis de cómo se comprende en una organización el comportamiento de la clientela. (Barnard, *ob. cit.*, pág. 181. nota)

(35) En esencia consideraciones de este tipo fueron la base del conflicto ideológico entre el stalinismo y el trostkismo.

de participantes, al objeto de asegurar la colaboración de todos. Por esto, el fin organizativo no coincide exactamente ni siquiera con los objetivos personales de los participantes cuyo interés en la organización está representado por la consecución de aquél; y el problema crucial, en tal supuesto, es que el fin general sea suficientemente semejante al personal para que el individuo opte por la participación en el grupo, y no por intentar sus aspiraciones por sí solo o con la ayuda de otro grupo (36).

d) El más significativo elemento de la organización, es la concurrencia de una coordinación consciente y sistemática de las acciones, por lo que se excluye que éstas puedan ser el resultado de una mera casualidad, o accidentalidad. Consideramos la coordinación en último lugar, porque su existencia presupone la de los tres elementos anteriormente expuestos, en el sentido que se indica.

La coordinación es elemento bascular de la organización, porque en todo grupo que coopera hacia un fin común existen variedad de facetas o intereses complementarios, y han de concatenarse las acciones que los desarrollan al objeto de obtener unidad entre las mismas, para la eficaz promoción del fin o fines comunes (37).

La coordinación es pues articulación racional y armónica de esfuerzos, y se presenta como principio omnicompreensivo de toda actividad organizativa. Expresa, idealmente, el momento sucesivo e inmediato a la primera existencia de la cooperación, que es la unificación hacia un fin común de una variedad de acciones, mientras que la coordinación es la aplicación a aquélla del principio de la división del trabajo (38). La coordinación tiende a hacer operante la armonización de los medios en las múltiples formas de la acción, de manera que los efectos de ésta no sólo no se excluyan entre sí, sino que concurren hacia el logro de los fines establecidos.

(36) Otro tipo de incentivo, de los que determinan la participación individual en la organización, deriva del grado de desarrollo de la misma. Estos incentivos pueden ser llamados valores de conservación, y es el empresario la persona que más se destaca en su estimación. Es verdad que el empresario, en cuanto hombre económico, encuentra su máximo interés en el beneficio y no en la dimensión y desarrollo de la organización, pero en la práctica esta observación no se corresponde exactamente. En primer lugar porque los beneficios están, o se piensa que están, íntimamente ligados con las dimensiones y desarrollo de la organización, y en segundo lugar porque la mayor parte de los empresarios se hallan interesados en valores no materiales, tales como el prestigio, el poder, etc., que se equiparan a los mismos valores materiales que hemos llamado beneficios. (V. SIMON, *ob. cit.*, págs. 183 y sigs.).

(37) V. GIOVENCO, *Il coordinamento nelle provincie*, en Centro Studi Amministrativi della Provincia di Como, *L'organizzazione amministrativa*, Milán, 1959, págs. 67 y sigs.

(38) V. GULIK, *Notes on the Theory of Organization*, en Papers on the Science of Administration, 1937; MEYER, *Remarques sur la terminologie administrative*, en Revue Internationale des Sciences Administratives, 1954, págs. 142 y sigs.

De consiguiente, y a pesar de que la coordinación representa el elemento básico de la dinámica organizativa, no es elemento estructural constitutivo de la organización, que, fácticamente considerada, existe por la simple concurrencia de los tres elementos anteriormente señalados, que determinan la acción cooperativa. La cooperación es la conjunción de operaciones que, en grado de imperfección, incluso puede darse sin coordinación; mientras que ésta es la racionalización de aquélla. La coordinación, aunque posee valor primario para la organización como expresión de un sistema (39), no es elemento instituyente de la organización como hecho, pues no afecta a la existencia del organismo sino a su mejor funcionamiento.

Según hemos visto, la base determinante de toda organización es la comunidad de fin, por la integración en él de la pluralidad de intereses individuales; y al indagar el fundamento psicológico de aquella comunidad y de esta integración, nos encontramos que no es otro que el del *mutuo servicio* que se representa por una reciprocidad de prestaciones.

Este hecho es universal y trasciende, por tanto, de la esfera de la organización, ya que tal como se expresó en la vieja máxima romana del *do ut des* constituye la base determinante de las relaciones entre los hombres. Mas tiene un significado específico en el ámbito de nuestro tema, puesto que expresa el fundamento personal de la coordinación. Lo cual evidencia que la coordinación es, en primera y elemental instancia, un proceso mental para el establecimiento de una cierta armonía en las relaciones internas de un grupo (40).

De aquí que se pueda sostener que incluso la idoneidad de un individuo para alcanzar sus propios fines, en cualquier situación social está en directa dependencia no sólo de su actividad, sino también de su capaci-

(39) A su vez el ser sistemática la coordinación implica también previsibilidad y estabilidad temporales, pues las organizaciones pueden tener, deliberadamente, vida larga o breve, mas su esencia ontológica les impone una inexcusable proyección al futuro.

(40) Es indudable que la comunidad de interés, no sólo en sentido objetivo, sino también en el orden de las conciencias individuales, únicamente pueden provenir de una comunidad de ideas, esto es, que todos y cada uno de los miembros del grupo han de comprender cuál es el fin perseguido, y también que la organización se manifieste en su actividad consciente de que la consecución del fin es esencial para el bienestar de todos.

La coordinación implica, pues, un designio multipersonal y objetivado en el seno de la organización. pero no se sigue de ello que todos y cada uno de los miembros tengan de hecho un pleno conocimiento del modo de consecución del objetivo, sino que basta con que exista un verdadero interés mutuo y una mutua comprensión y participación. Aquel conocimiento debe estar siempre presente en los miembros responsables de la dirección, los cuales sin embargo, han de tener en cuenta que cuanto más se extienda dicho conocimiento por todos los grados de la organización, tanto más intenso será el esfuerzo coordinado y la potencia de la organización para el logro de su propósito. (V. MOONEY, *ob. cit.*, págs. 57 y 59).

dad para la buena coligación de sus actos con lo que hacen otros individuos interesados en los mismos objetivos.

En las situaciones más elementales, el individuo que participa en una actividad puede obtener la coordinación de sus actos con los de los demás a través de la simple observación de aquello que los otros hacen, y aunque ocasionalmente ocurra que por alguno se oriente la acción común, en la mayor parte de las veces, en situaciones organizativas muy elementales, la adaptación es espontánea. En todas estas situaciones en que es posible la autoconformación, sólo se requiere que cada individuo esté en condiciones de observar el comportamiento de los otros miembros, y de adaptarse a él. Mas cuando esta observación directa se hace difícil, cual es el caso general en las organizaciones complejas, es la propia organización la que debe proveer a un sistema de coordinación, en cuyo cometido es preeminente la función de la autoridad (41).

La coordinación tiende a que por todos los miembros del grupo sean adoptadas las decisiones que de modo recíproco son precisas para la consecución del fin preestablecido. Es decir, un individuo obra como parte de un grupo coordinado cuando aplica a sus preferencias la misma escala general de valores que aplican los otros participantes del grupo, y cuando sus expectativas en orden a los comportamientos de los otros miembros del grupo influyen en las propias decisiones.

En todos los casos de organizaciones complejas, siempre se adoptan procedimientos concretos y específicos para asegurar la coordinación; y la idoneidad de los mismos se halla en dependencia de la adecuación de

(41) El modo en que se realiza tal coordinación es el siguiente: el grupo tiene un plan de acción que comunica a sus miembros, y la fase final es la aceptación de aquél por los segundos; siendo en esta aceptación donde tiene la autoridad su principal cometido.

Es decir, la coordinación se obtiene cuando el comportamiento individual está inspirado por la expectativa del comportamiento de otros individuos, y en los casos más simples ya hemos visto que esta expectativa puede ser autoconformada. Mas cuando la coordinación alcanza mayor complejidad, es necesario que el individuo adecúe sus propias y específicas decisiones a un plan y a un programa colectivos; y el análisis de cualquier clase de actividad organizada demuestra que ello sólo es posible cuando cada uno de los individuos componentes del organismo ha adoptado un criterio de decisión que le permite hacer depender su propia conducta de la de los demás. Y si en los supuestos más simples adopta la decisión caso por caso, en las formas más complejas es necesaria la existencia de un criterio general de conducta, que establezca que sus decisiones están predeterminadas por otras decisiones.

Este resultado que es, en suma, el efecto del ejercicio de la autoridad, pone de manifiesto que, operativamente, los procesos mentales que acompañan a la coordinación rara vez son enteramente conscientes y deliberados, porque gran parte de la conducta derivada de aquélla es habitual o refleja: un acto de obediencia no es normalmente un proceso filosófico sobre la misma, ni siquiera la reflexión respecto al contenido de lo que se ejecuta; sino simplemente la adopción de una norma de conducta que somete la elección de los actos propios a la elección que se contiene en la orden. (V. SIMON, *ob. cit.*, págs. 197 y sigs.).

conducta que realicen los miembros del grupo respecto del plan y programa colectivos. En todo caso, la coordinación requiere informar o comunicar a los miembros las circunstancias preeminentes de la situación organizativa.

Cuando la coordinación va más allá de la simple comunicación, esto es, cuando deliberadamente está preordenada a influenciar de un modo determinado el comportamiento general, ello implica el ejercicio de la autoridad. O lo que es lo mismo, que el subordinado prescindiera de sus propias facultades críticas y acepte que la decisión superior sea el guía de su elección decisora. La autoridad es así pues uno de los modos de influencia organizativa, —en puridad el más característico de los mismos— y su nota distintiva es que *per se* no trata de persuadir, sino sólo de obtener obediencia (42).

C) Clases

a) La organización puede ser simple o compleja. Hay organización simple cuando las relaciones entre los sujetos que la componen y el elemento directivo de la misma son de carácter inmediato. Típico ejemplo de dicha organización es lo que en sociología se denomina grupo primario, o sea aquel en el que todos los miembros se conocen entre sí y reconocen un jefe común. Es organización compleja cuando dos o más organizaciones simples se encuentran asociadas para la consecución de objetivos comunes y más generales.

En la organización simple la escala jerárquica raramente excede de dos grados, y la especialización de funciones asume prevalentemente el carácter de especialización individual, no el de distribución constitucional. Por el contrario, en la organización compleja la escala jerárquica alcanza el término medio de seis o siete grados, y los problemas de especialización son de índole institucional. La consecuencia de todo ello es que los criterios a adoptar y los problemas a resolver presentan caracteres diversos (43).

b) Otra distinción general que debe tenerse en cuenta es la existente entre organizaciones formales y organizaciones de hecho.

(42) La coordinación formal es la especificación de la misma organización, es decir, la descripción por vía general de los comportamientos y relaciones de los miembros de aquélla, según han sido previstos en el plan general de la misma. Establece la línea de autoridad y resume la esfera de actividad y de autoridad de que dispone cada miembro de la organización; mientras que la coordinación de hecho o sustancial expresa el contenido de la actividad organizativa en los mismos aspectos susodichos. Es pues la primera una representación ideal y la segunda una versión real. (V. SIMON, *ob. cit.*; págs. 218 y 232 y sigs.).

(43) MOSHER y CIMMINO, *ob. cit.*, pág. 134.

Hay organización formal cuando existe y es respetado un esquema de relaciones, entre actividades y personas, que está oficialmente aprobado y por ello avalado por la autoridad, así como aceptado como tal por los miembros de la organización. En las instituciones públicas el elemento formal de la organización se halla en las leyes y en los reglamentos, y también en todas las normas internas destinadas a regular las relaciones y la actividad en el seno de la organización (44).

Distinta de la organización en sentido formal es la organización denominada *de facto*, que representa el sistema de relaciones reales existentes en un determinado organismo. Esta última no siempre coincide con el aspecto formal de la organización, y cuando la divergencia se hace demasiado evidente y pronunciada es cuando se presentan los problemas de desarticulación funcional, que obstaculizan el curso normal de la actividad desarrollada. Por esta razón, cualquier estudio organizativo destinado a determinar el grado de eficacia de la actividad de un organismo, ha de partir de la confrontación entre la estructura de hecho y la estructura formal.

Organización formal y organización de hecho no son pues equivalentes, salvo en organismos pequeños en los que la autoridad deriva del reconocimiento unánime de una superior capacidad, y no de una designación legal. En los demás casos, se produce generalmente la misma disyunción que es frecuente entre la designación de la autoridad y su ejercicio efectivo (45). Así ocurre que muchas veces, aunque la función de mando está deferida al puesto donde se debe encontrar, por un proceso natural de compensación es desarrollada en la práctica en otro grado de la organización; siendo indudable que estos factores, estos hechos personales, introducen en la estructura organizativa una flexibilidad que a veces origina notables beneficios, en primer lugar por la posibilidad de valorar la competencia y la energía allí donde realmente se encuentran.

Del análisis de estos contrastes, se extrae la deducción de que en todo caso la organización representa una estructura de relaciones entre los varios elementos personales y materiales que forman un sistema (46). Lo cual evidencia el carácter de esquema lógico de aquélla y la concurrencia simultánea de problemas de tipo personal.

(44) Se ha de destacar incidentemente, que análogos instrumentos de contenido normativo pueden conferir formalidad y oficialidad en el seno de organizaciones privadas, verbigracia: reglamentaciones de trabajo, reglamentos de régimen interior de empresas, etc.

(45) V. MANSFIELD y MORSTEIN, *Informal Organization*, en *Elements of Public Administration*, Nueva York, 1956, pág. 294.

(46) V. CORRADINI, *Organizzazione e direzione nella pubblica Amministrazione*, Bologna, 1957, pág. 20.

En definitiva, pues, cabe decir que son dos los aspectos principales de la organización: uno estructural lógico y formal, y otro, no menos importante, que está referido a la persona y a los motivos personales y sociales de sus actos. Estos dos aspectos son inseparables y no contradictorios necesariamente entre sí —ya que la organización es por principio flexible y no rígida— aunque sin duda el aspecto personal adquiere particular trascendencia en relación con las organizaciones de hecho.

Las organizaciones de hecho se presentan, por tanto, como formas asociativas espontáneas, privadas de carácter oficial y carentes de estructura definida. Dotadas de gran flexibilidad y capaces de alcanzar los fines comunes a todos los participantes, gracias particularmente al intenso grado de cohesión existente entre los mismos. Los sociólogos dicen que formas asociativas de esta clase graban su impronta en las costumbres sociales, en la variedad de normas de conducta personal, en la propia vida y en los hábitos del común obrar. Además tienden a crear las premisas sobre las cuales podrán desarrollarse más tarde las organizaciones formales.

De otro lado, no es menos evidente el que la organización formal u oficial se cualifica por haber asumido caracteres estables, que, a su vez, son fuente de generación de organizaciones de facto o personales. Ambas especies coexisten unas veces y en otros casos la organización oficial puede sobreañadirse como superpuesta a la de facto.

Tales superposiciones se ostensibilizan mediante el organigrama. Esto es, el documento en que se plasma el modo en que internamente se halla dividido el trabajo, los varios grados de jerarquía, las líneas de autoridad y responsabilidad, y las relaciones entre las varias partes de la organización. Puede proveer, además, a indicar el total de los puestos vacantes o disponibles, y los diversos grados y calificaciones a ellos correspondientes.

La finalidad del organigrama es la de proporcionar un cuadro sintético de la estructura organizativa, constituyendo también un medio de análisis y de control sobre aquélla que, en caso necesario, sirva de punto de partida para la elaboración de las nuevas relaciones estructurales.

El organigrama provee pues a dar la representación más precisa posible de la organización formal; y queda excluida de él la organización de facto, en cuanto ésta se halla influenciada por un gran número de variantes que no se prestan a representación geométrica, ya que en ella opera fundamentalmente una poderosa infraestructura emocional, sobre la cual se apoya la organización de facto (46). Por esto para muchos el organigrama es un cuadro idealizado, no una fotografía exacta de las relaciones existentes en la organización (47).

(47) Como suelen ser muy fuertes los impulsos individualistas, es raro que una persona

La organización de hecho es una fuente de vitalidad administrativa y un instrumento espontáneo de programación y coordinamiento, y hasta un sistema natural de selección; pero su excesivo predicamento puede convertirla en fuerza disgregadora que aumente las divisiones internas e introduzca elementos de arbitrariedad que, sustituyendo las valoraciones objetivas por criterios subjetivos, entorpezcan el desarrollo de la actividad y provoquen la crisis de la organización.

Esto explica el porqué una prudente dirección debe preocuparse por reforzar el espíritu de cuerpo en el interior de la organización, por desarrollar el sentido de fidelidad a la misma y por aclarar incesantemente cuáles son sus fines permanentes. En una palabra, por robustecer los vínculos que ligan al individuo con la organización.

Organización formal y de hecho son dos modos distintos de colaboración con valor de interdependencia recíproca. En el ámbito de la primera subyace la segunda, pero mientras que en aquella predomina el orden y la uniformidad, en la de facto lo hace la vitalidad (48).

Otro tipo de manifestación organizativa, que deriva de la organización de facto pero que se diferencia de ésta en función al contenido, es impropriadamente denominado organización *social*. Por tal se entiende la suma de relaciones y contactos intersubjetivos existentes en una organización de hecho durante un cierto período de tiempo. En tal caso, los sujetos son considerados, y más aún su actividad, en función de su comportamiento asociativo, pero sin referencia a la finalidad que los determina. Faltando pues el elemento teleológico, el carácter de organización es muy embrionario, y por eso queda dicho que el apelativo de *organización social* es impropio. Sin embargo, tales situaciones no pueden ser ignoradas, pues difícilmente puede pasarse por alto la importancia de las relaciones humanas espontáneamente creadas en las zonas de coincidencia de diversas estructuras organizativas, y ello precisamente porque dichas relaciones preceden a veces a la institución de la organización formal, y son premisas más o menos necesarias para reformas internas de los organismos o modificación y retoque de ellos.

se encuentre plenamente identificada con el puesto que le corresponde en el organigrama, y ello explica el que muchas veces las órdenes al pasar del grado superior al inferior se hallen sometidas a mutaciones importantes, por causa de los motivos personales. En conclusión, que la organización formal está también expuesta a variaciones de expansión o contracción, con perjuicio incluso del sometimiento a las líneas de estructura trazadas en el organigrama. Por consiguiente, si la organización de facto ofrece la posibilidad de valorar al máximo las cualidades personales de cuantos colaboran en la actividad del organismo, son perniciosas las consecuencias que pueden derivarse de su prevalencia sobre la organización formal (V. MANSFELD y MORSTEIN, *ob. cit.*, pág. 295).

(48) BARNARD, *ob. cit.*, pág. 286.

De otra parte, también la estructura de las organizaciones formales influye de manera indudable en la formación de las relaciones sociales, y esto aunque puede llegar a ser peligroso para la existencia de la propia organización, en tanto estimule sentimientos de secesión, constituye la garantía de la continuidad del fenómeno organizativo y el instrumento más valioso al objeto de que los componentes de aquél constaten la necesidad de permanecer unidos para la consecución de los fines comunes (49).

Finalmente, en la organización se pueden distinguir dos aspectos: dinámico y estático o estructural. Y así como en la dinámica orgánica son preeminentes los ámbitos de los factores teleológicos y coordinativo, en el aspecto estructural se destaca la funcionalidad: cada parte de la organización ha de tener un cometido específico y adecuado. Funcionalidad en la que el entrecruzamiento de influencias recíprocas de la organización formal y la organización de hecho, es de manifiesta importancia para lograr el acierto en el proceso de atribución de las competencias.

De esta suerte, de un modo incipiente pero natural, se desgranar, en el esbozo ideológico de la organización, los primeros presupuestos de la misma, a saber: la unidad en el empeño (50) y la coordinación de esfuerzos (51).

3.—La Administración pública y la teoría organizativa

La organización administrativa en sentido subjetivo es reflejo fiel de la sustancial fisonomía del Estado (52), ya que, no obstante la diversifica-

(49) MOSHER y CIMMINO, *ob. cit.*, pág. 139.

(50) La Administración —dirá Posada Herrera— es de todos los tiempos y todas las sociedades; pero en todas las Administraciones, según su diversa clase, hay siempre un principio que domina y forma, por decirlo así, su base. Ese principio es el de la Unidad. (POSADA HERRERA, *Lecciones de Administración*, vol. I, Madrid, 1843, págs. 16 y 20).

Véase JORDANA DE POZAS, *El principio de Unidad y sus consecuencias políticas y administrativas*, en *Revista de Estudios Políticos*, 1941, pág. 631.

La organización administrativa, escribiría Colmeiro, debe fundarse en el principio de que la Administración es una e indivisible. (COLMEIRO, *Derecho Administrativo*, 4.^a edición, pág. 69)

Véase GASCÓN HERNÁNDEZ, *Unidad, Competencia y Jerarquía como principios de organización administrativa*, en *Libro Homenaje a Gascón y Marín*, Madrid, 1952, pág. 57.

(51) La coordinación —escribe GARCÍA TREVIANO— constituye, en el aspecto formal, el punto básico de la tarea organizativa. (*Principios Jurídicos de la Organización Administrativa*, Madrid, 1957, pág. 14).

Véase ORTÍZ DÍAZ, *El principio de coordinación en la organización administrativa*, Sevilla, 1956.

(52) V. Bozzi, *I problemi costituzionali dell'organizzazione amministrativa*, en «L'organizzazione amministrativa», publicado por el Centro de Estudios Administrativos de la Provincia de Como, Milán, 1959, pág. 24.

ción dialéctica a través de la que la acción de aquél se manifiesta, la esencialidad estatal —como estructura de representación de las fuerzas sociales predominantes— es siempre la unidad. Las funciones y los poderes, diferenciados por una exigencia que se podría considerar fisiológica, son en definitiva expresión de un organismo operante a un único fin: la posibilidad y el perfeccionamiento de la convivencia.

Estas realidades han hecho histórica y clásica la elevación del criterio de unidad a principio básico de la organización administrativa, y ponen de manifiesto la insoslayable raigambre política del mismo.

Mas como decíamos, no es única —aunque haya sido predominante hasta tiempos recientes— la estimación estática de la organización, ya que la creación de una estructura no puede ser un fin en sí misma, sino que tiene esencialmente un sentido de instrumentalidad. Por ello, en el orden de los principios, es indefectible que toda actividad creadora proyecta inexcusable y necesariamente a la realidad operativa, y que la existencia de un organismo estatal, y de su correspondiente organización administrativa, es tan sólo el presupuesto necesario para la existencia de los procedimientos y formas de acción de aquéllos.

El estudio de los mismos obviamente determina la observación —aplicable a todo proceso investigador— de que lo que es uno en esencia ocasiona múltiple y varia accidentalidad al conjugarse con las diferenciables contingencias de tiempo, de lugar y de consecuencias. De tal suerte, la unidad ontológica del Estado y de la Administración concretase en una variedad funcional, cuya eficacia y actuación más se vincula —en esta contemplación operativa— a la razón de sentido de aquella unidad que al propio hecho de su unificación (53). Razón de sentido, anteriormente anotada y que es la posibilidad y perfeccionamiento de la convivencia, que determina, asimismo, la natural secuencia de la armonía efectiva de dicha variedad. Y esto es lo que dá lugar al principio de funcionalidad.

Los dos principios de unidad y funcionalidad son sin duda las auténticas fuerzas motrices de toda organización y, por tanto, de la organización administrativa. Mas ha sucedido que el primero se vino proclamando desde antiguo más formulativa que efectivamente, y que el segundo

(53) La tesis contraria llevaría a conclusiones inadmisibles. En efecto, dar al valor de unidad una razón ontológica de sentido derivada de su propia virtualidad, produce el gravísimo error de que entonces dicha unidad en sí misma y en relación con la problemática existencial ya no sea una consecuencia, sino un principio. Igualmente es erróneo el estimar que la variedad funcional tiene propia razón de sentido. Aquella produce la deificación de la naturaleza y ésta la pragmatidad o utilitarismo. En el orden de las proyecciones político-administrativas de estos puntos, en relación con las doctrinas del realismo sociológico de Duguil, véase GARCÍA OVIEDO-MARTÍNEZ USEROS, *Derecho Administrativo*, 7.ª edición, 1959, vol. I, págs. 51 y sigs.

con frecuencia resultó olvidado, no ya en las realizaciones sino también en las proclamaciones.

Por ello se puede decir que actualmente se viven los primeros estadios científicos del tema de la organización que, en definitiva, debe desarrollarse con bases objetivas en los fines a alcanzar, las necesidades a satisfacer y los servicios a prestar; pues construir la teoría de la organización en función de la personalidad en ella predominante —cual pudo ser la inspiración de los siglos precedentes, cargados de raigambres medievales— significa en última instancia restringir la base operativa y hacer más difícil la coordinación, con incremento indudable de las posibilidades de contradicción y contraste.

También ha sucedido que la organización administrativa en sí misma, y contemplada como instrumento o medio de cumplir los fines de la actividad administrativa, ha venido siendo infravalorada en las estimaciones problemáticas de la Ciencia de la Administración, desarrollada por el impulso inicial de un Estado liberal de sentido escueto y estricto de liviana intervención social.

De tal suerte, el problema organizativo intrascendente para esas orientaciones durante prolongado tiempo, sólo ha recibido una atención expositiva que ha hecho prolongar la pervivencia de un arcaico instrumento, absolutamente inadecuado al acervo de su actual función, y a su vez catalizador de una plena disociación de perspectivas entre el ámbito político y el jurídico-administrativo (54).

El tema de la organización fué durante mucho tiempo olvidado por la ciencia jurídica, puesto que no se tenía conciencia de su relevancia, y por ello el jurista sólo se preocupaba de las relaciones intersubjetivas, lo que conducía al descuido de la organización (55).

Hoy, por el contrario, se observa una fortísima tendencia en pro de dicha investigación, debido a una doble serie de circunstancias, que son de índole económica y política.

En el aspecto económico, el gigantesco desarrollo de la industria privada ha determinado e impuesto progresos muy considerables en el análisis de los problemas de la organización, de los métodos de trabajo y del estudio de los rendimientos, así como en general de la productividad. Progresos que al tener aplicación generalizadora no se han limitado al ámbito de las empresas privadas, sino que han alcanzado a la Administración pública, beneficiaria así de los resultados obtenidos con tal estudio.

(54) V. GARCÍA OVIEDO-MARTÍNEZ USEROS, *ob. cit.*, vol. II, pág. 4.

(55) V. GARCÍA TREVILIANO, *ob. cit.*, pág. 34.

En el orden político, el abandono de la concepción liberal del Estado y el proceso de la creciente intervención administrativa en todos los sectores de la actividad social, ha originado la creación de numerosos servicios de complejas exigencias, que obligan a la Administración pública a considerar seriamente la necesidad de una racionalización de estructuras y procedimientos.

Junto a estas dos series de circunstancias, el intercambio cultural con los países anglosajones ha enfrentado a los estudiosos con una elaboración de rico contenido, en la que los temas de la Administración se evaden de la tradicional primacía del ámbito jurídico, para enfrentarse decididamente con los problemas de eficiencia, tiempo e individuos, en visible paralelismo con los estudios del sector privado.

Pero mientras la ciencia política, acuciada por la presión ideológica directa de los hechos sociales y por la gran fuerza expansiva y de recepción de éstos, había iniciado la revisión de sus propios conceptos a renglón seguido de la propia proclamación de principios del Estado liberal, produciendo una vertiginosa y exhaustiva sucesión de formulaciones en las que el individualismo ha sido definitivamente desplazado de la teoría de la sociedad, la ciencia jurídica —tanto privada como pública— ha marchado a ritmo lentísimo en la superación de aquel individualismo, como punto de partida del derecho y de la organización del Estado contemporáneo.

Hasta días muy recientes, y aún hoy mismo, el liberalismo individualista ha pervivido en instituciones y estructuras que eran reguladas por normas que se inspiraron en el predominio de su ideología, imperante en el siglo pasado; y ello ha constituido un peso muerto para la acción socializadora que postulan las mejores corrientes de solidaridad entre los hombres. Hasta la base de la doctrina jurídica común, que quiere progresar por el nuevo camino, se resiente a veces por la insuficiencia de una cimentación que se elaboró desde la temática del hombre aislado en sus egoísmos, y que se constituyó sobre una versión disgregante y atomizadora de la sociedad. De espaldas pues a la real significación de ésta. De ello ha derivado la carencia en la Administración de un acervo dogmático adecuado en la materia de la organización administrativa, materia que ha estado de ordinario trazada como fiel reflejo de sus inservibles y antiguas originaciones individualistas; contemplada en estricta utilitariedad concreta con la predeterminación susodicha y carente de reales criterios de unidad en sus aspectos funcionales de solidaridad. Falta, incluso, de una propia doctrina general de los elementos básicos de sus estructuras, para el mejor cumplimiento en ellas de la consustancial misión adminis-

trativa, que es el perfeccionamiento de la convivencia de todos los hombres.

Tal situación está siendo objeto de un intenso afán superador, movido por la necesidad y por la circunstancia de un Estado por doquier interventor en los problemas sociales; el cual se vé en el trance de sustituir los viejos modos de actuación, y de racionalizar y tecnificar las estructuras y métodos de acción administrativa, operando en ellos las reformas precisas para su mejor eficacia.

En efecto, hasta hace no más de un siglo la opinión predominante consideraba que la finalidad de la acción pública consistía exclusivamente en la tutela del orden y de la justicia; pero en la actualidad en todos los países se municipalizan y estatizan los más diversos cometidos, porque se entiende que la actividad administrativa debe también satisfacer las necesidades individuales y colectivas de cualquier clase, cuando ellas no sean satisfechas de otro modo.

Esta tendencia, sin embargo, es aun objeto de no pequeñas resistencias, a virtud del sombrío influjo de la concepción de Hobbes sobre su monstruoso Leviathan, que no ha cesado de ocasionar las más extremas reacciones sobre la presencia pública en el orden de los intereses sociales. Pero es lo cierto que tras ellas se esconde una indudable hostilidad —consciente o inconsciente— hacia los afanes de socialización y a cuanto ellos implican. El total fracaso de estas resistencias tiene su profunda razón de ser en la realidad misma de nuestra sociedad industrializada, o necesitada de industrializarse, pues la sociedad de masas del tiempo presente, que depende de la producción cooperadora en tantos aspectos esenciales a la vida del individuo, patentiza la realidad del hecho de que la Administración tiene en sus manos el destino y el sentido de la Justicia de nuestro tiempo (56).

Por ello, la verdad es que la tendencia a aumentar la esfera de la actividad de la administración pública se acentúa más y más en la teoría y en la práctica. En la práctica, porque los entes públicos amplían diariamente la extensión e intensidad de sus funciones; en la teoría porque —prescindiendo de arcaistas tendencias de retroceso— en todos los países la mayor parte de los estudios de las ciencias político-sociales, jurídico-públicas y económicas, llegan a la conclusión de que muchos de los servicios de interés público que en el tiempo pasado eran atribuidos a la iniciativa privada, sólo pueden ser satisfechos de modo adecuado mediante la acción de la Administración pública.

Consideración que, sobre todo, es predicable no ya de la multiplicidad aislada de cada una de las acciones sociales que hoy la Administración

(56) V. REUS, en *Verwaltung Archiv*, 1957, n.º 1, págs. 60 y sigs.

asume, sino —lo que es más importante— en la conjunción de resultados de todas y cada una de ellas. Esto es, en lo que constituye el deber de solidaridad social, incumplido siempre que se abandonó su realización al libre albedrío del individuo.

Particularmente destaca en este orden de cosas, la significación del penetrar de la actividad administrativa en la órbita de la producción industrial. Aunque este acontecimiento tiene precedentes, como hecho relevante es moderno y data de la segunda guerra mundial. Llegada la paz el movimiento se consolidó y cobró nuevos bríos (57).

El Estado moderno, ha escrito Villar Palasí, acompaña al súbdito permanentemente, no sólo a través de las clásicas funicones públicas, sino también en el plano de lo económico. Las antiguas fronteras entre Estado y Sociedad han sido franqueadas al efecto. Hoy el Estado no se enfrenta a la realidad social considerándola como un orden preformado, sino que centra precisamente su máximo de actuación en la conformación de este orden. Junto a la concepción liberal del Estado como productor de seguridad, se está destacando la idea adjunta del Estado como productor de bienes económicos (58).

La acción administrativa de carácter industrial, es realidad admitida en nuestros días, y de ella han de derivar saludables beneficios a la comunidad, pues es a todas luces expresión del propósito de llevar a las grandes masas sociales los beneficios del progreso, rompiendo las barreras del monopolio clasista en el orden del goce de los bienes de consumo producidos por la industria moderna. Barreras particularmente operantes en los países de estadio retrasado en el uso de la técnica contemporánea.

La cuestión, sin embargo, es polémica respecto del modo de integración de esa actividad administrativa e industrial en el aparato de la organización administrativa; tema que, a nuestro entender, proyecta una gran repercusión en la prosperidad o fracaso de tan grandioso cometido, y que es también determinante principalísima del proceso de revisión que venimos señalando en la materia que nos ocupa, ya que, entre otras consecuencias, ha urgido las contemplaciones respecto al rendimiento o productividad de las empresas públicas.

En efecto, la inserción de la actividad industrial en el ámbito de la acción administrativa no debe producir una nueva versión del poder estatal, manifestada en una superestructura de poderío económico. Ni las exigencias de distribución, ni tampoco el rigor organizativo que debe im-

(57) V. GARCÍA OVIEDO-MARTÍNEZ USEROS, *ob. cit.*, vol. I, págs. 343 y sigs. y la bibliografía allí citada.

(58) VILLAR PALASÍ, *La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo*, en *Revista de Administración Pública*, n.º 3, 1950, págs. 53 y sigs.

poner la aspiración de los máximos rendimientos, pueden subvertir el orden de valor y de funcionalidad social que es propio a la acción administrativa industrial, que, habida cuenta de las razones de su origen, ha de ser estructurada con la orientación preeminente del servicio a la comunidad consumidora (59), y dentro de los esquemas propios de la administración jurídica.

Mas ello está produciendo alteraciones de intensa significación en la orgánica administrativa, pues ésta, tradicionalmente muy simple y relativamente poco costosa, ha recibido un crecimiento extraordinario. Complicación funcional y crecimiento de costos que es hoy un fenómeno universal.

Igualmente, las técnicas exigidas por este voluminoso tipo de administración contemporánea son infinitamente más especializadas que antaño. Sin embargo, el peso de la tradición y de los precedentes es tan grande, que las estructuras administrativas actúan retardadamente. Se resisten a abandonar el simplicismo artesano que tuvo origen y desarrollo en la sociología medieval, y que cristalizó en la administración liberal del Estado de Derecho. Y como éste sólo inició el proceso de transformación social —en cuanto únicamente amplió las bases de una parcial y clasista participación en el goce de los productos y rentas del patrimonio colectivo—, no hubo planteamiento renovador, ni de las estructuras sociológicas ni de los modos de acción pública. Es decir, prácticamente congeló ambos con la cooperación inconsciente de un orden y técnica jurídicos que, en este respecto, no alteraron sus presupuestos tradicionales, sino que exclusivamente recibieron la nueva tendencia con formulaciones inoperativas, circunscritas a la exaltación romántica de los valores de la libertad y de la igualdad.

Mas no es justa la imputación al Derecho de tales trabas, que aún hoy dificultan el perfeccionamiento administrativo (60), pues la verdad sólo está en que aquella cristalización fué, si se quiere, consecuencia de la falta de idoneidad de la teoría jurídica del tiempo para conformar el futuro. Pero, aparte de que tal ineptitud de causación prospectiva fuera un fenómeno común —debido al retraso moral de una sociedad que acababa de abandonar la servidumbre como sistema organizativo— la verdad es que la imputación no es válida ni para la ciencia del Derecho público —que

(59) V. GARCÍA OVIEDO-MARTÍNEZ USEROS, *ob. cit.*, vol. I, págs. 342 y sigs.

El Fuero del Trabajo preceptúa que todos los factores de la producción económica queden subordinados al supremo interés de la Nación, e igual pronunciamiento contiene el artículo 1.º de la Ley de 24 de noviembre de 1939, dictada para la protección de la industria nacional.

(60) Vid. ad exemplum el trabajo de CARRO, *La racionalización administrativa...*, en Actas de la Primera Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, Madrid, 1958, pág. 25.

no existía— ni para la Teoría General del Ordenamiento Jurídico, que siempre está condicionada, en este punto, por el acervo ideológico que le es dado.

De tal suerte, el acento de la carga de responsabilidad no es ya que revierta al orden del pensamiento filosófico-moral, — que ha ofrecido sobradas y suficientes formulaciones de progresión sociológica—, sino que debe estar colocado en su exacto lugar, es decir, en la constante presión del egoísmo sobre las más naturales y nobles determinantes de la conducta humana.

Al margen de estas consideraciones, es cierto que la Administración ha estado articulada arcaicamente, y que ello ha sido perjudicial y contradictorio. Contradictorio porque la Administración es un sistema dinámico al que ontológicamente le es obligado pensar en su reorganización y adaptación continuadas, así como en el constante progreso de los medios técnicos de ejecución y perfeccionamiento. Lo cual sólo se puede cumplir mediante un estudio especializado e idóneo de sus funciones, estructuras, procedimientos y elementos, al objeto de que todos ellos rindan el máximo servicio.

El dinamismo propio de la administración ha debido buscar siempre el rendimiento y la eficacia, pero estos conceptos sólo han accedido a la Administración pública cuando la progresión de sus funciones sociales los ha hecho utilizables; ya que la seguridad y la libertad, como únicos cometidos, propendieron hacia una administración que se montó exclusivamente sobre la ordenación de los derechos adquiridos y la garantía de la legalidad de los actos públicos.

Mas hoy, sin abandonar esos presupuestos esenciales de seguridad colectiva, irrumpe la administración de la eficacia y del rendimiento en el desarrollo de la misión estructuradora de las situaciones sociales de los individuos. Pero ha de ser siempre con el Derecho como vía de acción y como fuente de limitaciones, en pro del mantenimiento de la razón esencial de la convivencia, que tiene como epicentro al Hombre y a la insustituible y libre valoración personal de su destino.

A tal respecto, son críticos los momentos que actualmente viven las ciencias sociales, porque si es sin duda cierto que la filosofía personalista no es obstáculo a la teoría de la organización con bases objetivas, resumidas en el orden de la eficacia (61), lo es también que algunas interpreta-

(61) Escríbe CARRO: «Dentro del Estado, la Administración viene siendo decisivamente el brazo ejecutor de las decisiones políticas del Ejecutivo. Si con desconfianza se observó al Ejecutivo, con mayor prevención se observó a la Administración, a la que tradicionalmente se cercó con una muralla defensiva de juridicidad y de recursos».

«La Ciencia nacida de esta situación se montó esencialmente sobre el sistema de derechos adquiridos, de las garantías en los actos de licencia, concesión, otorgamiento o autorización en

ciones de ésta hacen peligrar aquélla, y que se multiplican las investigaciones de técnica organizativa y productiva (62) en las que los procesos administrativos en general, y particularmente su aplicación a la administración pública, son presentados con unilateralización de sentido que po-

el régimen jurídico de los servicios y del dominio público, etc. En conclusión, se trataba de una concepción individualista de la Ciencia administrativa, puesta bajo la tutela de la Ciencia del Derecho».

«Sin embargo, el dinamismo de los tiempos actuales ha desbordado ampliamente estos moldes clásicos; actualmente, la Administración busca primero y principalmente el rendimiento y la eficacia, y va a buscarlo allí donde lo halla, por muchos sacrificios individuales que cueste. La garantía se halla en que una Administración que rinde eficazmente, es mucho más útil y sirve mejor a la colectividad que otra Administración muy controlada y tutelada pero negativa. En efecto, la eficacia y el rendimiento redundan en el bien del todo, que a la larga es también el bien de todos».

«No quiere decirse con esto que la Administración debe salirse totalmente de los cauces jurídicos para adscribirse exclusivamente al campo de la técnica del rendimiento. Ahora bien: el Derecho tiene que ser para la Administración una vía de penetración, y no una muralla de contención como ha venido siendo principalmente. El Derecho es un medio para la Administración, pero no un fin, ya que el único fin de ésta debe ser el rendimiento y la eficacia».

«Por tanto, frente a la Administración clásica de Derecho aparece en la actualidad la Administración de la eficacia y del rendimiento. Al lado del Derecho administrativo tradicional, surge la nueva ciencia de la ingeniería administrativa y de la automatización».

«Muchas administraciones modernas se han situado a la altura de estas exigencias, pero hay otras que, orgánica y procesalmente, continúan actuando como era costumbre hacerlo hace varios lustros para sistemas mucho más simples y captables por mera intuición o afición».

«Dentro de los aficionados eran los juristas los más aptos para actuar la organización administrativa por la doble razón de la moda del Estado de Derecho y de sus mayores aptitudes para la precisión y la objetividad. Por esta razón han monopolizado los juristas las administraciones públicas durante muchísimo tiempo, y la tradición les sigue arrojando aún un papel importante. Pero ya no son los únicos. Para ser buen administrador antes que jurista es preciso dominar la técnica administrativa, que en la compleja máquina contemporánea es una técnica de alta especialización, fuera del alcance del mero sentido común».

«Es así como la preponderancia de los juristas en las Administraciones públicas contemporáneas ha entrado en franco declive. (Cano, *La racionalización administrativa*, en 1.ª Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, Madrid, 1958, págs. 26 y sigs.

(62) La palabra productividad ha sido desconocida por los políticos, sociólogos y administrativistas hasta después de la segunda guerra mundial y, concretamente, en España no se ha comenzado a difundir la idea de productividad administrativa hasta bien entrada la segunda mitad del actual siglo. Pero una vez lanzada la idea, está en trance de adquirir una tremenda difusión, al igual que casi en todos los países donde la productividad administrativa se ha convertido en la bandera política de todos los gobernantes.

La idea adquirió expansión muchos años antes en el ámbito industrial. Los dos grandes pioneros de la productividad son Taylor en los Estados Unidos y Fayol en Francia. Más tarde Stukanow en Rusia. Sus principios pueden concretarse en las siguientes máximas administrativas: prever, organizar, ordenar, coordinar y controlar.

Las administraciones públicas tardaron bastante en entrar dentro del ámbito técnico de la productividad por la simple razón de que nunca tuvieron grandes problemas de orden económico... Pero cuando la Planificación provocó el incremento masivo de las funciones adminis-

tencia en exceso los aspectos puramente materiales de la cuestión, así como que se manifiestan a veces con notorio desentendimiento de los valores de Justicia que a través del Derecho se representan y se pretenden alcanzar.

Es por ello indudable la necesidad de que los juristas, y sobre todo como es natural los maestros de quienes recibimos las mejores enseñanzas, tanto los que cultivan la especialidad pública como los que prestan su dedicación a la privada, no menosprecien estos afanes de tecnicismo y practicidad en el estudio de la problemática social y administrativa; sino que penetren en ellos para coadyuvar al orden institucional de los mismos, y para impedir que la sociología de masas, que caracteriza nuestra época, progrese por los caminos de deshumanización (63) negadora de los valores intrínsecos y esenciales de la personalidad humana, cuales son los del espíritu.

trativas, la repercusión producida en los presupuestos estatales fué de tal magnitud que por doquier comenzó a atosigar el agobiante problema de reducir gastos en los inflados presupuestos.

Los directamente afectados han sido los Cuerpos de funcionarios. En efecto, para que a funciones administrativas in crescendo puedan permanecer constantes los presupuestos de gastos estatales o incluso disminuir, no hay otro camino que sacar a los funcionarios de su dilantismo senatorial y aplicarles las mismas técnicas que a los obreros de cualquier industria.

Un sistema es el aumento del horario de trabajo, lo cual no es admisible sin una retribución mayor, que se refleja en el Presupuesto y, sobre todo, no es admisible debido a la clásica corruptela funcional, que ha creado en casi todos los países una psicología de vagancia burocrática que si no se altera a nada conduce el incremento de horarios.

En realidad el único camino factible es el de aumento de la eficacia y rendimiento del trabajo administrativo. O sea, aumento de la productividad. La producción es igual al rendimiento por el número de días laborables, por el número de funcionarios y por el número de horas de trabajo por jornada. Pero la función de reorganizar una estructura tan compleja como es la de la Administración pública es algo que no se improvisa, pues si hasta hace no mucho tiempo aquélla y las funciones correspondientes reposaban en principios muy simples nacidos del sentido común, hoy basta acudir a una exposición de maquinaria administrativa para comprobar que desde la máquina de escribir al robot, pasando por todos los sistemas imaginables de flechas perforadas, existe toda una compleja ingeniería administrativa que es producto de muchos estudios y experiencias. Particularmente, la aplicación de la electrónica a la productividad es la última moda de la Administración contemporánea, y de aquí ha nacido la automatización que, a diferencia de la mecanización y de la cibernética, llega a eliminar el elemento humano del control en la actividad administrativa. (Canno, *loc. cit.*, págs. 28 y sigs.).

(63) La acción gobernante y la administrativa, y también la de administración de justicia, ha sido ya concebida como posible mediante operaciones mecánicas realizadas por máquinas (V. MEYNAUD, *Les Mathématiques et le pouvoir*, en *Revue Française de la Science Politique*, 1959, págs. 340 y sigs.).

II

1. Los principios institucionales de la organización.—2. La Planificación. A) Concepto, efectos y causas de desarrollo. B) Planificación y dirección. C) Planificación y Administración. D) Caracteres de la planificación: a) previsión; b) concreción y posibilidad; c) objetividad; d) generalidad; e) unidad; f) temporalidad. E) Planificación y decisión.

1. Los principios institucionales de la organización

Los principios de organización son muchas veces expresados de un modo descriptivo y asistemático, indicando el simple propósito de señalar el camino de una mejor organización en un determinado caso. Mas otra actitud, correspondiente con un superior grado de elaboración, consiste en concretar las líneas operativas en las que aquellas directrices de acción se resumen.

La segunda tendencia suele implicar una cuestión previa, cual es el señalamiento de los errores organizativos más frecuentes, y, a tal efecto, se enumeran los siguientes (64):

1.º El desajuste en las atribuciones de las personas respecto de la *organización* para realizar las funciones.

En efecto, no basta para una buena gestión con que se disponga de personal eficiente, sino que éste ha de hallarse objetivamente distribuído y referido a los puestos y competencias que personalmente le son más idóneos; así como responsabilizado en su tarea con la extensión y preci-

(64) N. HARRIS, *I principi generali dell'organizzazione e l'organizzazione della Pubblica Amministrazione*, en Revista de «La técnica della organizzazione nelle pubbliche amministrazioni», 1956, págs. 141 y sigs.

sión adecuadas para que adquiera percepción exacta del valor y medida de sus deberes, y estímulo de perfeccionamiento en la realización de los mismos.

Cuando la organización es deficiente, esto es, cuando las responsabilidades individuales no se hallan bien definidas, o no están bien determinadas las competencias; cuando existe una excesiva concentración de éstas o no se tiene en cuenta la especialización, que es la garantía de la eficiencia, entonces incluso el personal más apto estará imposibilitado para el perfecto cumplimiento de su misión. La capacitación y aptitudes de mando del personal sólo puede producir el máximo rendimiento a través de una buena organización.

De otro lado, es preciso reconocer que una buena ordenación no puede producir una acción eficiente si no dispone de personal bien preparado. Una buena acción requiere pues la combinación de dos elementos: personal competente y organización adecuada. De aquí las siguientes conclusiones:

- a) Definir los objetivos, deberes, responsabilidades y competencias funcionales.
- b) Que esta asignación sea hecha no con criterios abstractos, sino de acuerdo con la mejor utilización de la capacidad de cada individuo; y,
- c) Fomentar la especialización, favorecer iniciativas y premiar esfuerzos.

2.º Otro error de distinto signo, es creer que organizar es sólo y en todo caso aplicar técnicamente ciertos principios básicos de organización.

Es decir, no basta trazar el organigrama ideal para que esté cumplido el designio organizativo. No es suficiente el establecimiento de la organización formal, oficial o legal, siendo como es cierto que al lado de ésta, y superpuesta insensiblemente con ella, hay una realidad orgánica de hecho en la que hay que procurar influir del modo más eficaz, para que también se ajuste a aquellos principios.

Así hemos visto que puede aparecer como jefe de una organización una determinada persona, cuando realmente es otra quien de hecho la dirige, e incluso que el propio jefe está rodeado de un equipo dirigente distinto del oficial; o que la información precisa a la función decisora no accede a la misma por sus cauces formalmente previstos. Cuando la realidad de hecho no coincide con el esquema ideal o sistema de organización formal, la actividad orgánica ha de estar preordenada a que tal contraste no atente a los fines organizativos y principios funcionales, y también ha de hallar las causas determinantes de aquél y procurar superarlas. En todo caso, como una infraestructura de hecho subyacente a la organización formal no es de modo necesario un obstáculo, sino que tam-

bién puede ser un medio de vitalización del organismo, se ha de cuidar que la estructura de hecho no provoque la crisis de la organización, subvirtiendo el orden valorativo ideal en el cumplimiento de sus fines.

3.º Otro error bastante general es la aplicación rápida y uniforme de principios y máximas de organización, sin tomar en cada caso contacto con el fondo de la realidad, valorando los efectos de ésta y limitando la aplicación de aquéllos para evitar consecuencias contradictorias.

A lo expuesto hay que añadir que, en el orden concreto de la Administración pública, además de los errores organizativos precedentes han sido tradicionalmente observados los siguientes:

I. La no concesión teórica y regulación efectiva de facultades de acción proporcionadas a la responsabilización que se establece para el funcionario.

En dicho orden de cosas, se puede decir que una de las características de la Administración pública es el principio de la desconfianza frente al ejercicio de la autoridad. Principio que, por las razones de formalismo que en otro lugar expresamos (65), ha sido constante en la organización administrativa estructurada sobre las bases políticas del Estado liberal; con la virtual disyunción del ejercicio del poder de mando que fué consecuencia de un rígido entendimiento funcional de la división de poderes.

Asimismo, es resultado del principio de la desconfianza la indudable y excesiva rigidez de funcionamiento de la Administración pública. En todo caso, el ejercicio de los cargos públicos suele estar sometido a formalidades no siempre bien fundadas ni concebidas.

II. También es error característico de la organización de la Administración pública, la proliferación y disgregación de sus organismos y dependencias.

La ausencia de un bagaje suficiente de principios organizativos, las consecuencias de un excesivo apego a las formas del pasado —para las que la organización no fué tanto un proceso de ordenación como un acto de recepción de la natural fuerza creadora de espontáneos fenómenos de asociación comunal —y, por último, la ausencia de un principio estructural unitivo respecto de las manifestaciones más recientes, varias, intensas y robustas de servicios estatales cuyas necesidades orgánicas imponían la descentralización, han ocasionado la realidad presente del enorme número de organismos y dependencias que la Administración pública posee, así como la existencia de otra gran masa de ellos no sujeta al control normal y cuyo funcionamiento tantas veces no resulta coordinado con el resto de la actividad administrativa (66).

(65) V. MARTÍNEZ USEROS, *Los requisitos de forma de los actos administrativos*, Murcia, 1950.

(66) HARRIS, *Dinamica della pubblica amministrazione nello stato contemporaneo*, Bologna, 1957. pág. 32.

III. Inconveniente tradicional en la Administración pública ha sido igualmente la constante ausencia de un criterio dinámico de organización. Es decir, el no entendimiento de la misma como un proceso en permanente evolución en el que hay que producir cuantos cambios sean aconsejables, y en el que se requiere una continuidad de estudio e investigación que debe hallarse encomendada a personal especializado y operante de modo estable (modernas oficinas de Organización y Métodos de trabajo).

Frente a tales obstáculos, los modernos estudios sobre organización conducen la mayor parte de las veces a la elaboración de los principios que se estiman deben ser seguidos para obviar tales inconvenientes.

Surgen así los principios de organización entre los que, a nuestro modo de ver, es dado producir discriminación entre principios institucionales e instrumentales. O sea, entre los que tienen virtualidad organizativa de carácter *teóricamente originario*, porque son sobre los que reposa el hecho del *establecimiento* de una buena organización, y que por ello deben ser considerados como institucionales; y aquellos otros, en realidad no menos importantes —porque, según queda expresado, el proceso instituyente de una buena organización es una actividad ininterrumpida, que se desgrana no sólo sobre criterios lógicos, sino también sobre el propio desarrollo de los hechos— que se ligan y deducen sobre la realidad operativa de cada momento, y a los que llamaremos instrumentales.

En este lugar vamos a ocuparnos únicamente de los primeros, esto es, de la Unidad, que organizativamente llamaremos Planificación, de la Funcionalidad y de la Jerarquía.

2. La Planificación

A) *Concepto, efectos y causas de desarrollo*

Planificar es elaborar un plan de acción. Esto es, la formulación sistemática y unitariamente integrada de un conjunto de acciones determinadas por unos propósitos, y de los medios propuestos para lograrlos. Un plan consiste en el señalamiento de las medidas que se consideran precisas para encauzar racionalmente una actividad, y la planificación es la aplicación sistemática, continua y futurizante de todos los conocimientos a nuestra disposición para realizar programas de interés común. La planificación no es un fin, sino un medio para el mejor uso de los elementos que se hallan a nuestra disposición, un medio para la tutela de la personalidad del individuo y el mejoramiento de la vida humana (67).

(67) *Idem.*, *idem.*, pág. 101.

Del mismo modo que una persona puede trazarse reflexivamente un curso de acción, en vez de dejar que su conducta sea determinada por los hábitos o cualquier impulso irreflexivo, así también toda acción cooperativa ofrece la posibilidad de proyectar racionalmente la organización de su actividad. Sin duda que este es un concepto omnivalente a toda posible actuación, y que por esto de la planificación se trata frecuentemente desde muy distintos ángulos de contemplación (68).

Por ello, al hablar de la planificación como uno de los procesos principales de la administración pública, escribe Muñoz Amato que es preciso prevenirse contra ciertas tergiversaciones en el uso del término, ya que el concepto de planificación se halla en el centro mismo del debate político sobre el grado de participación que al Estado corresponde en la dirección de los procesos sociales. Es natural, pues, que la palabra haya adquirido diversos matices y que su uso se preste a equívocas interpretaciones.

La más usada versión de planificar es la relativa a la acción de dirigir y controlar la economía por parte del poder político, en lo cual existen variadas tendencias que asignan a aquél diverso grado de funcionalidad. De aquí que las orientaciones económico-liberales rechacen el concepto de planificación (69). Pero planificación no quiere decir socialización, confusión que ha dado lugar a arduas polémicas y ha provocado el temor de la amenaza a la libertad (70).

(68) La planificación es una visión de conjunto que abarca y reúne los distintos factores pertinentes para evitar conflictos de propósitos o falta de unidad en la orientación general. Es una visión prospectiva y retrospectiva y generalmente implica: investigación y análisis para comprender el problema; determinación de los objetivos; definición de soluciones alternativas; formulación de decisiones incluyendo paulas de acción y la ejecución del plan. La planificación es la antítesis de la improvisación, la previsión sistemática más la retrospectiva correctiva; es un concepto dinámico que conlleva decisión y acción. (V. MUÑOZ AMATO, *Introducción a la Administración pública*, vol. I, México, 1954, págs. 101 y sigs.).

Pero diseñar un modelo perfecto de organización, puede ser tarea relativamente sencilla para un grupo de especialistas si se trata de constituirla *ex novo* o de un grupo rudimentariamente constituido; pero resulta extremadamente difícil en organizaciones complicadas de secular desarrollo y de gran tradición jurídica, como es el caso de la organización administrativa de los países europeos y también, y quizás más todavía, de las otras comunidades de cooperación existentes en los mismos. Aquí una tarea de planificación y racionalización organizativa es forzosamente obra de mucho tiempo y a las claras de constante actividad. (V. MARSALS MARCÉS, *Puntos básicos para un plan de racionalización administrativa*, en *Documentación Administrativa*, n.º 27, Madrid, 1960, pág. 29).

(69) Muñoz Amato, *ob. cit.*, págs. 105 y sigs.

(70) V. MILLET, *The process and Organization of Government Planning*, New York, 1947.

¿Es la planificación una potencia devoradora? Se intenta poner tres límites a este poder: el sistema de la planificación flexible, el de la planificación limitada y la separación del órgano planificador respecto del Estado. (V. ELLUI, *La technique ou l'enjeu du siècle*, ed. española, Barcelona, 1960, pág. 164.

Al margen de tales especificaciones de valor conceptual, nos ocupamos de la planificación en su sentido general de *elaboración de un plan o proyecto de acción* (71), pero teniendo en cuenta que cuando la planificación es *definida* como la actividad preparatoria para la acción principal, no se da una idea adecuada ni específica, ya que tal actividad puede constituir también simples hábitos o comportamientos tradicionales.

La planificación es sobre todo un proceso mental, aunque también implica el enjuiciamiento de factores externos al yo y una cierta medida de valoración y correlación de tales factores. La mente humana es el primero y principal instrumento de cualquier actividad planificadora.

Y esta función se distingue de otros procesos mentales por el hecho de que está siempre proyectada al futuro. No se planifican hechos acaecidos o actuales, aunque el conocimiento de ellos sea necesario para una adecuada planificación, por lo que en sí mismos significan como datos de experiencia y por cuanto pueden tener de significativos como ejemplos de anteriores planificaciones, o ausencia de ellas. Lo más sobresaliente de la planificación es la proyección futurista del pensamiento (72).

La acción de elaborar un plan es la planificación (73) y la de ordenar su previsión de desarrollo la *programación* (74), pero ambas se han de in-

(71) V. OLIVEIRA PENA, *Introdução ao Planejamento na Administração Pública*, Brasil, 1959.

El planeamiento —dice— es una de esas palabras cuyo mensaje cargado de esperanzas y de dinamismo ya ha provocado incluso la cristalización de violentas pasiones políticas. Es indudable la importancia que hoy tiene el término dentro de la administración y más concretamente en el campo de la reforma de las estructuras público-administrativas. No obstante, interesa caracterizar el planeamiento y diferenciarlo de las nociones que le son próximas y con las cuales frecuentemente se confunde. No es previsión en sentido estricto, sino que ella es parte de aquél, y tampoco deben confundirse planeamiento e intervención económica del Estado, porque el primero es un concepto del que la segunda puede ser una especie concreta. Asimismo, no es igual planeamiento que programación, ya que entre ellos existe un orden jerárquico de valores habida cuenta de que el primero puede existir por sí mientras que la segunda presupone aquél, del que es en esencia fórmula de desarrollo. Por último, hay que establecer la distinción entre planeamiento y plan, ya que éste es el resultado de la acción de planeamiento, mientras que tal acción se desarrolla precisamente para la elaboración del plan.

El autor distingue dos actitudes en el estudio del planeamiento. Una, de carácter empírico, que trata de obtener una concepción teórica del problema, y otra, de tipo deductivo, que consiste en fijar, en primer lugar, una teoría abstracta del mismo.

(72) MOSHER y CIMMINO, *ob. cit.*, pág. 296.

(73) Planificación y planeamiento son dos términos que se suele utilizar indiferenciadamente, pero, en rigor, la significación del planeamiento puede ser específicamente diferenciada de la planificación, y entender por aquél el modo de estructurar las distintas fases ejecutorias de la acción, con lo que el planeamiento viene a ser parte de la programación. (Cf. PÉRRY HERRERA, *La programación de los trabajos en una unidad administrativa*, en *Documentación Administrativa*, n.º 22, 1959, págs. 5 y sigs.).

(74) La programación propiamente dicha se marginaría de nuestra atención actual, pues,

tegrar en el tema de la organización administrativa. Su significación es preeminente (75) ya que:

pese a la indiscriminación que muchas veces impera en los temas de organización y administración, estimamos aquí los procesos organizativos integrados en la administración.

Pero, como es claro al propósito que nos ocupa, otorgamos a ésta más amplitud que la que es propia de aquélla, por lo que resulta indudable que no todo lo que se comprende en lo administrativo se halla inmerso también en el tema orgánico. Particularmente es claro que esta materia es ordenadora, y que por ello, aunque verse sobre funciones cooperativas y tenga una estimación dinámica en la ordenación del sistema de las mismas, no es, sin embargo, una actividad de cumplimentación ejecutiva; y es así que la programación como previsión de desarrollo del plan prevé necesariamente una actividad de ejecución. Y si bien es razonable la existencia de programas de cumplimiento de planes organizativos, a nuestro parecer ellos ya recaen sobre una acción administrativa diferenciada de la orgánica, pero nosotros nos ocupamos de la organización en función de la actividad administrativa en general, por lo que a veces hemos de rebasar los estrictos límites de aquélla.

Precisamente debe recordarse aquí el déficit de la concepción de Posada sobre la función administrativa como la de constituir el organismo, pues la organización si ha de ser discernida como parte de la administración no cabe extenderla al plano, estrictamente administrativo, de la conversión de la idea en hecho. Sin embargo, este punto de vista no es unánimemente seguido y son muy generales los casos de identificación de la actividad programática con la planificadora. Vid. ad exemplum, HARRIS, *Dinámica della Pubblica Amministrazione nello Stato contemporáneo*, Bologna, 1957, pág. 102. V. MOSBER, *Presupposti concettuali della programmazione amministrativa*, en *Revista...*, 1958, pág. 614; MOSBER-CAMINO, *ob. cit.*, págs. 295 y sigs.

(75) Los especialistas consideran actualmente que el planeamiento es el sistema racional adecuado para obtener máximos resultados con medios y en tiempos mínimos; que es el instrumento idóneo para acelerar metódicamente los procesos de transformación social. Su tema es el de la eficacia y constituye una actividad que se sitúa entre el máximo rendimiento y el respeto al hombre y a la sociedad. Es, según Fayol, prever de una manera precisa y racional.

El propósito de ordenar la vida de las sociedades humanas de acuerdo con un plan fué difundido en el mundo occidental a partir del siglo XVI. No obstante, la idea de organizar la vida colectiva de acuerdo con normas sistemáticas es muy antigua y se confunde con las raíces mismas de la cultura de Occidente.

En el Renacimiento se pone en marcha una corriente en favor del planeamiento y dicho periodo es pródigo en planes sociales de simple vigor especulativo por demasiado confiados en el rigor lógico de la capacidad de intelección humana.

En el fermento ideológico del siglo XIX, y coincidiendo con la expansión de Europa Occidental, Japón y Estados Unidos estructuran distintos planes para su desarrollo, pues es entonces cuando los estudios sociales comienzan a concebirse como ciencias aplicables para explicar e interpretar objetivamente los principios que han presidido la evolución de las comunidades. La exageración del sentido de las constantes históricas hace pensar que el futuro desarrollo de los países puede ser plenamente proyectado. En el alba del siglo XX la acción planificadora se cree suficiente para asegurar no ya planes para el desarrollo económico, sino el crecimiento de la población y hasta el mantenimiento de la paz universal. La vida privada y colectiva vive el impacto de la planificación. (V. Díez HOCULETREA, *La programación administrativa*, en D. A., n.º 19, 1959, págs. 5 y sigs.).

Plan, planificación, programación, planning, planeamiento, escribe PRUIT HERRERA, son palabras que se repiten con frecuencia en estos tiempos y que reflejan un determinado estado de espíritu que en la Administración española se ha iniciado últimamente. En efecto, aunque ya

1.º Destacan la importancia de la previsión racional y sistemática como parte indispensable de la organización formal.

2.º Señalan la necesidad de incluir en ella todos los elementos de juicio, todos los aspectos del problema, de modo que la previsión sea global y cada parte pueda calibrarse con referencia a la significación del todo, siendo por lo tanto indispensable la previsión integral de todo el plan organizativo.

3.º Subrayan la necesidad de entrelazar las acciones en un conjunto bien coordinado.

4.º Advierten la superioridad de la previsión, que permite anticipar con mayor exactitud las consecuencias y repercusiones de la actuación.

Las causas de su auge son, entre otras, las siguientes:

a) El desarrollo económico iniciado a partir del Renacimiento que adquiere ritmo rápido en el siglo XIX, y se torna vertiginoso en el actual, junto con que las actividades económicas repercuten cada vez en mayor grado en la vida colectiva. Repercusiones que obligan al Estado a proyectar la economía de los países, con objeto de mantener el equilibrio y la armonía de su desarrollo.

b) La progresión de la ciencia y de la técnica, que permite que las materias primas puedan ser explotadas en medida no comparable a ninguna época anterior. Por ello es preciso evitar la explotación anárquica e irracional que agote las fuentes de riqueza, y es también necesario incrementar la producción. El equilibrio entre estos y otros factores que entran en juego es una de las funciones esenciales de la planificación.

c) A veces hay desproporción entre las riquezas naturales y su aprovechamiento, lo cual es una de las características más señaladas de los países que hoy llamamos subdesarrollados. Estos países deben proponerse una acción sistemática para la progresiva evolución de su economía, la cual sería lenta y desordenada si no se determinaran los modos más adecuados para lograrlo. Y tanto es así, que la asistencia técnica internacional a tales países comienza siempre por un proceso de planificación.

d) El progreso de los estudios sociales, económicos y técnicos; permite hoy disponer de los datos fundamentales sobre los que es necesario basar la acción planificadora.

con anterioridad existían programas, se ha sentido la necesidad de reflejar éstos de modo expreso y formal al objeto de poder controlar y exigir su cumplimiento.

Por vía de definición, se podría decir que la programación es una función de preparación que tiene por objeto conseguir la utilización óptima de todos los medios de que se dispone para ejecutar un trabajo de la forma más ventajosa y en las condiciones que se exijan. Por consiguiente, de lo que se trata en el fondo es de suprimir o reducir al mínimo los períodos de rendimiento nulo. (PETIT HERRERA, *La programación de los trabajos en una unidad administrativa*, en D. A., n.º 22, 1959, pág. 5).

e) La complejidad de la vida social moderna, la diferenciación de las actividades humanas, los conflictos siempre latentes entre los grupos y las tensiones que ellos producen, el número ascendente de las necesidades que asedian a la persona y a la sociedad, y la coordinación que es preciso ejercer sobre la gama inagotable de instituciones, actividades e intereses, son también factores que exigen una técnica de planificación administrativa. El político moderno se encuentra frente a una serie compleja de problemas que individualmente no podría resolver, y por ello la comunicación entre políticos y técnicos tiene que establecerse a través de planes de acción en que se integren las ideaciones de unos y otros.

f) Por último, causa culminante del auge de la planificación es el incremento de funciones de la Administración pública, en relación de dependencia con los caracteres de la misma como acción dirigida controlada y de intermediación y gestión de intereses extrínsecos (76).

B) *Planificación y dirección*

Pero es preciso también formular una aclaración esencial y previa, esto es la de que dirección y planificación no son valores equivalentes; que directrices y planes no son una misma cosa. Su significación es bien distinta, pues las primeras impulsan a los segundos como los factores políticos a los administrativos. Mas su falta de coexistencia no es un fenómeno singular, porque las directrices operativas han existido siempre y la planificación es un hecho moderno en la organización y en la Administración. Desde el punto de vista de los individuos miembros, las directrices son de la máxima importancia como formulación sintética y esencial de la planificación; mientras que desde el plano de consideración de los administradores los planes operativos tienen superior interés, porque constituyen el factor esencial de su actividad.

Además, la elaboración de planes de acción requiere sucesivas fases:

- a) Determinación de los objetivos.
- b) Consideración de los medios y recursos disponibles para alcanzarlos.
- c) Valorar la situación existente.
- d) Elaborar un programa de ejecución.

En general hay tres aspectos de la acción de fijar objetivos, pues los fundamentales son determinados por la función directiva, y en la Administración por la Política. En segundo término, hay que tener presente, que los objetivos fundamentales originan otros secundarios y, finalmente, que los objetivos genéricos definidos deben ser concretamente deter-

(76) V. Díez HOCHLEITNER, *loc. cit.*, pág. 7.

minados, para que puedan ser útiles en el cumplimiento de la finalidad cooperativa. Asimismo, la común opinión expresa que cuanto más concreto es un objetivo tanto más eficaz resulta la planificación.

En efecto, los fines y objetivos pueden definirse de un modo muy general. En tal sentido, el objetivo general de un plan de Sanidad será mejorar la salud pública, pero esto ha de ser subdividido en otros objetivos específicos, como por ejemplo reducción de la mortalidad infantil o de los índices de enfermedades determinadas, etc. Los objetivos pueden, asimismo, definirse en función de los servicios. Así pueden serlo la determinación del número de médicos y enfermeras que son precisos en los establecimientos de Sanidad pública, etc. Por último, también los objetivos pueden ser expresados en términos puramente cuantitativos, como el aumento de la producción de ciertos productos en una determinada proporción y tiempo.

Casi todos los entes administrativos pueden enunciar sus objetivos en términos precisos o absolutos en un determinado momento, mas sin embargo la verdad es que los mismos deben ser formulados con cierta relatividad que deriva de las variables necesidades del público y de la diversidad de medios a disposición, de costos, de publicidad, de realización, de las condiciones políticas del momento y de muchos otros factores. Y todo esto se integra en la segunda fase del proceso de planificación, o sea en la de la consideración de los medios y de los recursos necesarios para alcanzar los objetivos, así como de la posibilidad de ejecución de los planes; y siendo obvio que tales consideraciones son fundamentales para toda buena planificación.

La tercera fase del proceso de planificación es la preparación de un programa específico, o sea la previsión de los modos de ejecución de los planes y de la utilización de los medios propios de cada caso; y frecuentemente se confunde la programación con la investigación y estudio de los planes (77).

La determinación de los objetivos requiere la clara comprensión previa de la situación preexistente, pues sólo conociendo la diferencia entre lo que existe y lo que se aspira a producir es como se podrá percibir la verdadera importancia y medida de la acción a realizar.

Conocidos los objetivos y el punto de partida, subsigue la elaboración del programa ejecutivo o de cumplimiento, lo cual implica hallar los presupuestos a través de los cuales la acción puede lograr el resultado deseado. Claramente se percibe que ésta es la fase de mayor responsabilidad, o al menos la que exige más amplias aptitudes. En tal punto de la actividad, se puede elaborar un programa de acción presentando diversas

(77) HARRIS, *Dinámica...*, págs. 105 y sigs.



alternativas, y remitiendo la decisión al grado jerárquico de quién directamente depende el que confecciona el plan (78).

La preparación de los planes implica, pues, estimaciones mucho más complejas que la simple recolección y análisis de los datos de hecho, aun cuando tales datos constituyen la premisa indispensable de todo plan seriamente concebido. Implica atenta consideración de los gastos de producción, de la posibilidad de realización, de las necesidades públicas y del ambiente político del momento. Y la preparación de los factores determinantes de las variantes de dirección planificadora, requiere una intensa labor de búsqueda, de estudio y de consultas.

Pero la investigación que es necesaria para una buena planificación, y que constituye la base de la misma, es sólo un aspecto de su proceso, pues la acumulación y estudio de los datos de hecho no constituye por sí un plan, ya que los mismos deben ser concretados en proyectos de acción, lo que se integra por otros distintos factores entre los que no sólo se cuentan la oportunidad o inoportunidad de los propios planes en relación con el ambiente, sino también los propósitos pretendidos a través del cumplimiento de determinados objetivos. La actividad planificadora comporta pues en última y primera instancia una decisión, con todos sus correspondientes períodos de ideación —en la que operan el factor imaginativo— deliberación o reflexión y determinación de la voluntad (79).

Asimismo, la planificación supone adoptar decisiones de largo alcance en el orden de los valores en relación con los cuales se realiza la actividad; sobre los métodos generales que se han de usar para lograr estos valores; también sobre el conocimiento, la capacidad y la información que han de concurrir en las particulares decisiones en el ámbito de las directrices marcadas, y para la ejecución de las propias decisiones. Esta es la actividad que podríamos llamar de planificación sustantiva.

Pero igualmente se proyectan e instituyen mecanismos para dirigir la atención de los miembros del grupo respecto del plan sustantivo, e instrumentos para la información y el conocimiento, de forma tal que las decisiones diarias se adhieran al plan fundamental. Esta actividad podría llamarse planificación procedimental, y corresponde a la preparación del ambiente psicológico de la decisión.

Por último, los planes y programas se realizan mediante decisiones diarias y operaciones armonizadas con el esquema previsto en los puntos anteriores.

En realidad el procedimiento no se fracciona solamente en tres fases, sino en una entera jerarquía de fases, porque las decisiones en grado de

(78) MILLETT, *ob. cit.*, págs. 47 y sigs.

(79) HARRIS, *Dinamica...*, pág. 106.

generalidad han de predisponer el ambiente de las que serán adoptadas en los grados inmediatamente subsiguientes (80).

C) *Planificación y Administración*

Asimismo, se ha de comparar la actividad planificadora con la administrativa general. En ello se han sostenido dos tesis distintas, la primera mantiene que la planificación se diferencia completamente de la función administrativa, mientras que la segunda defiende la opinión de que ambas están íntimamente próximas.

Los partidarios de la primera tesis se basan en la especialidad de la función planificadora y, por el contrario, los de la segunda sostienen que en ésta se dan todos los elementos que caracterizan la función administrativa, y que el especialista en planificación es administrador mas no ejecutor. Pero la función administrativa, aunque no sea en sí sólo ejecución, se halla directamente preordenada a la misma, ya para producirla o para impedirla, y tanto en el servicio como en el fomento o la policía; mientras que la planificación no está en relación inmediata, sino mediata, con la ejecución, y es misión especializada de políticos y técnicos. Ahora bien, la programación, que prevé la ejecución de los planes, ya es misión de los administradores.

A pesar de ello, en organismos administrativos de pequeña dimensión, la planificación constituye parte de las competencias normales de los funcionarios que desarrollan actividad operativa; y esto tiene sus ventajas dado que la planificación debe basarse sobre todo en las necesidades y problemas de la acción, si no se quiere transformarla en un mero ejercicio académico. Y sólo las personas que poseen un conocimiento directo de tales problemas, de los objetivos que es posible alcanzar y de los medios prácticos para lograrlos, se encuentran en condiciones de formular planes idóneos.

Pero cuando los dirigentes se hallan realmente absorbidos por otras cuestiones y, cual es el caso común en cualquier organismo de cierta importancia, no tienen tiempo de recopilar datos, recabar consejos y opiniones y reconsiderar unos y otros, toda esta actividad preparatoria a la formulación del plan propiamente dicho ha de ser desarrollada por una ofi-

(80) La integración del comportamiento en su grado más elevado, viene actuada por decisiones que determinan, en términos muy generales, valores, conocimientos y posibilidades dignos de ser considerados. Del grado inmediatamente sucesivo, que hace más específica estas directrices generales, derivan aquellas decisiones que determinan cuáles actividades deben ser emprendidas, y siguen después otra serie de grados determinantes de los detalles progresivamente precisos para que una decisión concreta se convierta en acto ejecutivo. (SIMON, *ob. cit.*, págs. 161-162).

cina u organización especializada. En nuestros días todos los países disponen de una o varias oficinas de planificación y programación (81).

Tampoco, por tanto, la planificación entra en el ámbito de la función consultiva, pues si es cierto que la acción de los servicios de planeamiento y consultivos muchas veces se entremezclan, lo es más que mientras los primeros elaboran y proponen el plan los segundos asesoran sobre las propuestas concretas de la ejecución de los programas del plan; siendo éste el sentido clásico en el que la acción consultiva se integra en la Administración y por el cual se habla tradicionalmente de una Administración consultiva.

D) Caracteres de la planificación

a) *Previsión.*—Todo plan expresa un intento de adaptación de medios a necesidades futuras, y por ello es ante todo un sistema de previsiones.

La previsión es cabalmente la causa originadora de los planes, precisamente porque se han probado suficientemente los efectos desastrosos que produce su ausencia en toda clase de organizaciones. Así, reprochaba Demóstenes a los atenienses el comportarse como bárbaros al no comprender que es preciso anticiparse a los acontecimientos, en vez de correr tras de ellos; y escribió Richelieu que los que viven día a día cada jornada gozan dichosamente de sus horas, pero causan la desgracia de quienes de ellos dependen.

b) *Concreción y posibilidad.*—La planificación está concretamente dirigida a la consecución de objetivos, por lo que se constituye por la determinación de las realizaciones que se pretenden. Por tanto, ha de ser viable, ya que aquéllas han de concordar con los medios de que se dispone y con la totalidad de condicionantes que operen en el ambiente; sin

(81) *Idem.*, *idem.*, pág. 107.

Consideración de orden especial, particularmente significativa para los más elevados grados de la organización, es la que podemos denominar Ley de Gresham aplicada a la organización. La Ley dicha podría ser parafraseada del siguiente modo: el trabajo más fácil tiende a desplazar al más difícil; el trabajo deficiente tiende a desplazar al cualitativamente mejor.

Es tendencia humana alejarse de lo dificultoso, si se puede optar por otros quehaceres más fáciles, y esto encierra prácticas negativas en el orden orgánico y funcional, sobre todo cuando las funciones de programación y de ejecución son remitidas a un mismo punto, ya que entonces aquélla es descuidada y, a veces, hasta olvidada, pues la ejecución, además de ser tarea más fácil, implica también una estimación y valoración más sencilla.

Y esta llamada Ley de Gresham de la organización, es la razón principal para repartir entre oficios diversos el cumplimiento de la programación y de las funciones ejecutivas, y es también uno de los fundamentos decisivos a favor del desarrollo de los llamados oficios auxiliares o de consulta (staff). (V. MOSHER-CIMMINO, *ob. cit.*, págs. 206 y sigs.).

excluir las de tipo histórico-sociológico, ya que en definitiva en todo plan va implícita la percepción de un proceso histórico.

La relación entre planificación y *acción futura* posible es pues esencial para percibir el verdadero significado de la planificación.

Y una importante secuencia de la relación entre planificación y acción posible, es la presunta existencia, inmediata o futura, del poder de obrar, sea en aquel que proyecta o en la persona u organismo al que el proyecto sirve. Y este poder de obrar puede a su vez consistir en acción directa o expresarse solamente a través de una comunicación dirigida a influir los actos de otros. En ambos casos, para que la planificación pueda llamarse así debe siempre sobreentenderse un poder o una influencia, pues sin ellos deviene pura abstracción. Es, por tanto, imposible planificar por cuenta de otro si no existe la posibilidad de influir en sus acciones (82).

c) *Objetividad*.—La planificación debe ser objetiva, pues su punto de partida es en rigor un acto de exacta observación y calificación. Por ello la realidad sobre la que se pretende actuar tiene que ser conocida exhaustivamente y explorada con métodos científicos. De tal suerte se requiere: investigación científica; interpretación de la realidad; experimentación de propuestas de soluciones; intercambio de experiencias e informaciones y valoraciones periódicas de los procesos de ejecución (83).

d) *Generalidad*.—La planificación debe abarcar todas las fases de la actividad sobre la que se desarrolla, y por eso debe comprender la totalidad del proceso organizativo y prever, en la medida de lo posible, todas sus consecuencias. Este requisito es indispensable porque el fraccionamiento frustra cualquier intento de planificación, y es así, sin embargo, que uno de los mayores defectos de la práctica planificadora es precisamente el de limitarla sólo a determinadas fases de la acción regulada por ella.

El principio de la generalidad nos debe llevar lógicamente a la conclusión de que toda acción planificadora debe constar de un plan total, ya que sin una perspectiva de conjunto es muy difícil calibrar adecuadamente la preferencia y matices de cada uno de los aspectos particulares de la misma.

En cada sector de una entidad surgen inevitablemente cuestiones que se refieren a la relación de cada parte con el todo; siendo inexcusable la resolución de las mismas si se aspira a evitar que la falta de coordinación prive de orientación básica a la acción organizadora (84).

e) *Unidad*.—Pertenece a la esencia misma de un plan que éste abar-

(82) MOSHER y CIMMINO, *ob. cit.*, pág. 297.

(83) DÍEZ HOCHLEITNER, *loc. cit.*, pág. 9.

(84) MUÑOZ AMATO, *ob. cit.*, pág. 109.

que a todas las manifestaciones posibles de la acción que se trata de ordenar, y también el que todas y cada una de sus partes estén integradas en un conjunto interdependiente. El requisito de unidad es pues esencial, y se combina con los tres factores básicos de la organización: las funciones, las estructuras y el personal (85).

A veces la falta de unidad en un plan deriva de las complejidades propias de las peculiares materias de cada caso, y de las limitaciones de la capacidad humana para resolverlas. Pero, aparte de estas dificultades insuperables, muchas deficiencias son originadas por el mantenimiento en el proceso organizativo de diversos criterios, con relación a materias que se encuentran ligadas entre sí por una absoluta interdependencia.

Así por ejemplo, en los países que se encuentran en las etapas iniciales de la industrialización, que es un indeclinable proceso de difusión del alza de los niveles de vida modernos a los núcleos sociales más numerosos, es frecuente observar la desarticulación a que nos referimos en las contradicciones entre el sistema impositivo y el fomento del desarrollo económico. Pues, al margen de las dificultades técnicas de la problemática de la presión tributaria, dimanantes de la conjugación de los propósitos de mayor equidad en la distribución de la renta del patrimonio colectivo y de estimular y tutelar la productividad, se pueden observar a menudo contradicciones evitables.

Tales por ejemplo, la inadaptación de las regulaciones impositivas a los planes de fomento económico, real y verdaderamente dependientes de la promoción del ahorro y de las pequeñas y medianas inversiones. Igualmente, la normación de la actividad crediticia oscila con frecuencia en un incomprensible movimiento pendular que va desde una demagogia inflacionista a la obstaculización de desarrollo creativo del capital, con la secuencia en ambos casos de una excesiva concentrabilidad del mismo. También ciertos aspectos de pura economía de empresa, como el régimen de cambios monetarios, relaciones de comercio exterior y falta de control y flexibilidad en el orden de precios y salarios, se establecen frecuentemente sin conexión con los esfuerzos de desarrollo industrial o sin concatenación de ellos con el complejo problemático de las relaciones humanas. Del que sólo puede liberarse el teórico totalitarismo económico, de proyección unilateral y futurizada de una sociología negadora de los más nobles valores de la persona, que se descargue de preocupaciones por las generaciones del presente.

Otros casos de falta de unidad en el plan, pueden ser la frecuente ausencia de coordinación del sistema de enseñanza y de progresión cul-

(85) V. RODRÍGUEZ ARIAS, *Los principios de la racionalización administrativa*, ca D. A., n.º 11, 1958, pág. 5.

tural con los programas de desarrollo industrial, y aunque en aquéllos se ha avanzado más en los métodos de análisis y aplicación, y resulta más hacedero el establecimiento de conclusiones, no son precisamente los segundos los de menor importancia. Pues es evidente la trascendencia de las repercusiones sociales de aquella disyunción entre el sistema de instrucción pública, aletargado a menudo en orientaciones inconexas con el acervo programático de índole económica, y las contradicciones también frecuentes de sistemas de unilateralización deshumanizadora de las enseñanzas más correspondientes con el propósito de aquel programa; de la que suele ser consecuencia —por falta de soportes humanísticos y sociológicos— la aplicación en el proceso de dichas enseñanzas de criterios de restricción no acompasados a los necesarios ritmos de progresión económica y social.

Ejemplos ambos, o sea el necesario criterio de unidad planificadora entre los procesos económicos y fiscales, y de industrialización y enseñanzas técnicas, que hemos elegido precisamente por ser los que mayor difusión han tenido en nuestro país, a través de las corrientes hoy imperantes sobre Reforma de la Administración, basada en los modernos estudios de la teoría organizativa.

En definitiva, el postulado de la unidad aparece ligado al de la generalidad, en cuanto un plan incompleto trunca las posibilidades de relacionar sus elementos con los que faltan, pero tiene también significación propia en cuanto es dada también la posibilidad de un plan omnicompreensivo pero carente de unidad (86). Mas no significa necesariamente concentración de funciones ni concebir la organización como elemento indivisible. Debe aplicarse como criterio esencial para el funcionamiento conjunto, sin perjuicio de los valores propios de la mayor eficacia de la especialización; que en todo caso son necesariamente entrelazantes del requisito de unidad.

f) *Temporalidad*.—Si el concepto de planificar encierra la necesaria idea de prevenir, es obvio que ésta a su vez se liga con la de un determinado lapso. Es decir, la temporalidad es presupuesto y consecuencia de las previsiones que recaen sobre hechos de tracto sucesivo. Y todo ello naturalmente en las previsiones humanas, porque es limitada en el hombre no sólo su capacidad de previsión, sino incluso las de figuración o imaginativas, cuando recaen, a su vez, sobre objetivos causalmente encadenados sobre factores cambiables e indeterminables, como son no sólo los actos de la propia persona sino también los hechos todos de la existencia (87).

(86) MUÑOZ AMATO, *ob. cit.*, pág. 113.

(87) Según sus fundadores, el Centro Internacional de Prospectiva, existente en París, es

Esto es predicable en el trazado de los esquemas de organización dinámica y estática, habida cuenta de que tales esquemas no son un todo de valor lógico-formal ni siquiera en el orden formulativo, pero mucho menos en el operativo; en el que es realidad propia el vitalismo de la organización de *facto*, que se superpone al organigrama cual versión puramente ideológica de un sistema de relaciones de cooperación en un grupo determinado.

No obstante, la temporalidad de la previsión debe implicar un período suficientemente amplio, cuyos límites deben fijarse de acuerdo con las condiciones existentes en orden a la posibilidad de conocimiento de los elementos condicionantes futuros, ya que los planes a largo plazo no pueden ser meras expresiones vagas y genéricas, que presenten más bien el carácter simbólico de simples afanes u objetivos deseables (88).

La estabilidad rectora y la existencia de un consenso social en pro de los aspectos fundamentales, la eficiencia en la determinación de éstos y el acierto de su valor programático, así como la posibilidad de una evolución social sin necesidad de cambios bruscos, son sin duda los factores que más favorecen un amplio futurismo en la elaboración de planes organizativos. Pero aún en situaciones de mayor variabilidad, para toda acción cooperativa que se precie de serlo es función indispensable la interpretación del rumbo de los hechos y la orientación adecuada, de consiguiente con ellos, de la intervención en los mismos de la actividad organizativa de los elementos dirigentes.

Así, resulta frecuente imputar los defectos de una buena gestión previsoras en la organización y administración públicas a las implicaciones de la inestabilidad política de los gobiernos, y aunque son evidentes los ejemplos históricos que, en tal sentido, abonan las dificultades que de aquéllas derivan y la consecuencia de que los sistemas de absolutismo parecen más idóneos para la previsión, no deja de ser cierto que otras lec-

un grupo constituido para el estudio de las causas técnicas, científicas, económicas y sociales que aceleran la evolución del mundo moderno y para la previsión de las situaciones que puedan derivar de sus influencias conjuntas». (Cf. THOMSON, *L'avenir prévisible*, París, 1958).

Según Berger, la actitud *prospectiva* consiste «en aprehender el futuro como tal, con su complejidad, con su movilidad, sus riesgos y sus sorpresas». (Berger, en el primer número de «Prospective», citado por MIGNAUD en *Les mathématiciens et le pouvoir*, en *Revue Française de Science Politique*, 1959, pág. 342, n.).

(88) A título de ejemplo establecen MOSHER y CIMMINO el siguiente cuadro:

Planes a largo plazo	10 años
Planes intermedios	5 años
Planes operativos	1 año
Programas de trabajo	1 mes
Instrucciones de trabajo	1 día

V. MOSHER y CIMMINO, *Elementi di Scienza dell'Amministrazione*, Milano, 1959, pág. 313.



ciones del pasado permitirían conclusiones de distinto signo: verbigracia las victorias de los ejércitos de la Revolución Francesa sobre los de las monarquías absolutas del tiempo.

Y ello haría pensar que, en rigor, la administración puede buscar en sí misma el modo de superar tales males. Quizás con la simple corrección de la tendencia a que los pecados de omisión carecen de importancia, y, también, suprimiendo la diferencia de trato respecto de las faltas en el cumplimiento de los mandatos, en relación con las cometidas en el ejercicio de las misiones directivas en general, y de planificación en particular.

Asimismo, es precisa una mayor concreción en la imputabilidad administrativa, con discriminación de la responsabilidad política, por el incumplimiento de los deberes de previsión en la acción pública; y sobre todo crear la suficiente conciencia moral y profesional en la autoridad administrativa superior, para hacerla capaz de arrostrar las resistencias e impopularidades que tantas veces provocan las necesarias reformas administrativas proyectadas con la adecuada futurización (89).

En efecto la planificación a largo y corto plazo es, al mismo tiempo, un principio y un sistema para la reforma administrativa, pues el dinamismo, orientado por planes técnicamente establecidos, tiene que ser la norma fundamental de la Administración pública. Los funcionarios públicos deben pensar y actuar en términos de planes constantemente renovados y puestos al día a medida que se ejecutan.

Una sólida y ágil Administración requiere un proceso de desarrollo gradual, pues lo que se hace corriente y cotidianamente requiere una vinculación con lo que se hizo antes y con lo que se espera en el futuro; pero como junto al grave mal de la fosilización administrativa existe también el no menos importante de los cambios bruscos, que no toman en consideración actividades anteriores o la practicabilidad y consecuencias de las nuevas orientaciones, se hace necesario proceder por etapas proyectadas, en cada una de las cuales se vayan resolviendo diversidad de problemas considerados desde un punto de vista unitario, y en función de una solución de conjunto prefijada y respecto de la cual las reformas parciales representen partes orgánicas.

La necesaria existencia de un plan general, que es en definitiva un sistema de previsión, requiere, por su misma índole y para su debida eficacia, considerar o revisar los objetivos continuamente, ya que hay que ajustar las actividades a condiciones cambiantes y a las alteraciones y

(89) V. ARDANT, *Technique de l'Etat*, París, 1953, pág. 62 y sigs.

adelantos de los medios personales y materiales de que se dispone en cada momento (90).

Incluso la planificación que no se desarrolla a largo plazo, debe estar siempre promovida por la existencia de un estudio planificador de amplio alcance, pues actuar sólo con previsiones próximas es realmente desenfoque el objetivo de la acción que ha de derivar de la perspectiva de la obra. Pero también hay que evitar el riesgo de que una excesiva preocupación por planes a largo plazo impida prestar atención a los programas de inmediata realización, siendo así que aquéllos dependen del puntual cumplimiento de éstos.

E) Planificación y decisión

Por todo lo expuesto, se ha de descartar la creencia de que planificar consista en establecer la obligatoriedad de proyectos de organización que hayan de regir por plazos determinados sin posible revisión (91). La organización en sí misma, y tanto más en el orden de nuestro estudio que se liga al concepto genérico de la acción administrativa, cual actividad de servicio colectivo, significa necesariamente un proceso de continuada evolución. Así lo exigen, de una parte, la dinamicidad de la vida humana con sus constantes elementos cambiantes, y, de otro lado, —pero como consecuencia de lo anterior— la insuficiencia actual y para siempre de los medios y métodos de que el hombre puede disponer para encauzar de modo necesario los hechos sociales (92).

(90) V. DE LA OLIVA, *Objetivos y técnica de la Reforma Administrativa*, en I Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, Madrid, 1958, págs. 111 y sigs.; GÓMEZ ACEBO, *Naturaleza y funciones de las Secretarías Generales Técnicas*, en ídem., págs. 187 y sigs.

(91) Los planes no pueden ser inflexibles, y es indispensable crear la maquinaria administrativa encargada de revisarlos y ajustarlos a la realidad cambiante. La valoración permite saber si se ejecuta debidamente un plan y, en caso contrario, investigar las causas del fracaso. La revisión o reificación de los planes, como consecuencia de su periódica valoración, hace que el planeamiento no sea estático sino dinámico. (Cf. DIEZ HOCHLEITNER, *loc. cit.*, pág. 9).

(92) V. MARKULL, *Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung*, en *Verwaltungsarchiv*, 1957, págs. 5 y sigs.

La racionalización es un concepto afín al que nos ocupa. Markull acepta la significación de empleo de todos los medios que la técnica y la planificación ofrecen para conseguir una mayor economicidad. Referida a la Administración la racionalización no significa ni simplificación ni reforma, sino algo mucho más amplio, o sea una actividad constante que pretende conseguir:

Mayor realización de las tareas.

Mayor eficacia de los órganos.

Mayor economía.

En la racionalización de la Administración, cabe considerar la que pudiera llamarse económica y la del plan de trabajo. En ésta se incluyen las de la organización, procedimientos, me-

De tal suerte se adviera que organización y planificación son manifestaciones volitivas, y no simples previsiones cuya razón de sentido sea el inexcusable encadenamiento de hechos representativos de un principio vital del que dependa por entero la determinación de su existencia.

La actividad de planificación es, pues, finalista, ya que se dirige a conseguir hechos queridos o a evitar acontecimientos temidos, y por ello las acciones planificadas son condicionantes de la realización o satisfacción de otros objetivos, es decir, no constituyen fin en sí mismas. La planificación es, pues, un procedimiento mental proyectado en el futuro, y más exactamente orientado hacia una posible acción futura, en el ámbito del poder de desarrollar o influir dicha acción, por parte de un individuo o un organismo. Esto implica la existencia de libre elección y presupone siempre una teleología de objetivos y valores (93).

En estricto sentido, una decisión puede influenciar el futuro de dos modos: a) porque el comportamiento actual determinado por la decisión puede limitar la posibilidad futura (94); y, b) porque las decisiones futuras pueden ser influenciadas en mayor o menor grado por las decisiones actuales. Y es de esta posibilidad de influenciar la elección futura por medio de decisiones actuales, de donde nace la idea de una plena interconexión de decisiones.

Cuando un problema de una especie particular se ha presentado varias veces a la decisión, ello puede conducir a una generalización del siguiente tenor: ¿Cuáles criterios se pueden individualizar de tal suerte que constituyan base de elección siempre que vuelva a nacer un problema análogo?

Pero la verdad es, que, cuando el problema se plantea en estos términos generales, no es posible que surja módulo que sirva de guía a las decisiones futuras sobre el mismo punto. Ello sólo puede ser logrado mediante un proceso específico y analítico que tienda a determinar: a) los valores concretos que han de servir de criterio para las decisiones sucesivas; b) los particulares elementos de conocimiento empírico que se consideran básicos para aquéllas; y, c) la posibilidad de comportamiento que se estima adecuada en consideración a los anteriores presupuestos (95).

dios, técnica y relaciones humanas. La organización, en la que la importancia recíproca de la racionalización es inútil subrayar, no puede, sin embargo, ser tratada con estimaciones puramente racionalizadoras, por depender de exigencias de diversa índole, y, entre ellas, las políticas. El campo estricto de la racionalización queda reducido a la pura organización funcional. (MARKULL, *loc. cit.*)

(93) MOSHER-CIMMINO, *ob. cit.*, págs. 298 y sigs.

(94) V. SIMÓN, *ob. cit.*, págs. 123 y sigs.

(95) *Idem.*, *ídem.*, págs. 162 y sigs.

Lógicamente, los procesos psicológicos comprendidos en la planificación deberían consistir en la exposición total de los criterios de elección y de los hechos que los condicionan, así como en el análisis detallado de éstos mediante su teórica aplicación a situaciones específicas (96); pero es obvio que tal método implica de hecho la elaboración detallada de todos los posibles planes antes que se adopte cualquier decisión, y por ello su imposibilidad práctica es evidente. En rigor, pues, el procedimiento de planificación es un compromiso en el que sólo las más ventajosas alternativas son prácticamente elaboradas al detalle (97).

Acude así a colación precisa el distingo entre el organismo humano y los restantes organismos naturales, que sólo una concepción de tosco materialismo en la explicación del origen de los actos humanos, puede llevar a sus últimas consecuencias de ridículo paralelismo. Diferenciación que es discriminadora del porqué del atributo de la funcionalidad como principio institucional de organización, pero la inoperatividad de aquélla como causa ontológica de los organismos sociales. Es decir, que éstos han de cumplir las funciones para las que fueron creados, pero la causa de su origen no es derivación necesaria de la posibilidad de dicho cumplimiento, sino la consecuencia de un proceso decisorio cuyas motivaciones no están estrictamente en el cumplimiento de dicha función, sino en que ello sea verificado en razón a fines y valores distintos de los que tal cumplimiento por sí solo representa.

De aquí se extrae la evidencia de que la organización, en cuanto sistema de cooperación, no puede, ni siquiera en el orden de las semejanzas, presentarse como proceso creador o de primer establecimiento de un orden de relaciones. La organización es un proceso de acciones que recae sobre la actividad de un grupo para conformar los medios y modos operativos del mismo; pero ha de partir siempre de la realidad de aquél y no de la hipotética y teórica equiparación procedimental y material del grupo con la persona. Por eso son puramente convencionales las elaboraciones que prácticamente hacen centro del tema organizativo el *impulso* de la decisión planificadora.

De lo dicho es pues expresión final, que la organización significa el ordenamiento de los medios y formas de la actividad, pero no el establecimiento de las premisas necesarias e ineludibles para el complejo de las decisiones de agrupaciones humanas, por lo que resulta que la planificación es, a su vez, un sistema de previsión de acciones intercomunicadas y

(96) Cf. MACMAHON, MILLET y OBERN, *The Administration of Federal Work Relief*, Chicago, 1941, pág. 17.

(97) V. SIMÓN, *ob. cit.*, pág. 165.

diversas, mas no un orden necesario de propósitos adaptables según factores de índole estrictamente sociológica.

Mediante la cabal comprensión de lo dicho, podemos llegar a soluciones aceptables respecto a los problemas de encauzar y metodizar los procesos de planeamiento, dentro de la ordenación y racionalización que aquéllos suponen en el de la organización.

En efecto, es evidente, en primer lugar, la necesidad de que la previsión planificadora opere en todos los grados y sectores de la organización y no sea pura previsión creativa de propósitos realizada por los elementos dirigentes, arrogados en misión (98) conductora de las realidades sociológicas.

Es decir, la planificación no es una mítica función histórica de la autoridad, sino una acción ordenadora de ésta que recae sobre las realidades vitales, y que en las previsiones ha de contar con las variantes de contingencia que a las mismas imponen las manifestaciones de voluntad de los componentes del grupo.

Incluso en sistemas de fuerte centralización y positivismo sociológico como el de la U.R.S.S., la demostrada necesidad de la indispensable participación en la función planificadora de todos los grados y sectores de la organización (99), es prueba que niega la virtualidad de los presupuestos del materialismo, pues, si éstos fueran total y absolutamente operantes, la centralización gubernativa no precisaría de transacciones con el principio de variedad local, que tanto quiere decir, a este respecto, como presencia del elemento personal; ya que en todo caso, las implicaciones físicas y de uniformidad sociológica serían fácilmente previsibles desde lo alto, haciendo innecesaria la concurrencia del factor decisivo inmediato en el proceso de la acción, que vendría enervado por la posibilidad de imponer la uniformidad sustancial de sentido en el pluralismo accidental de las decisiones previstas y preconformadas.

La validez del ejemplo aumenta, si tenemos en cuenta que en estos casos, por estar totalmente intervenida la actividad de producción y distribución económica, la presión de los hechos sobre los espíritus es notoriamente más intensa de cuanto en otras hipótesis cabe suponer, lo cual ofrece comprobación de la imposibilidad de discriminación cuando se trata de proclamar la contradicción que implica la búsqueda de la solidaridad sin la libertad.

La participación de los diversos grados de la organización en el pla-

(98) Y tampoco esto obsta a la verdad de que la eficacia estará siempre vinculada a la capacidad de decisión del personal superior sin cuyo impulso la organización no progresaría.

(99) ВАРКОВ, *The Development of the Soviet Economic System*, Londres, 1946, pág. 436, ed. en español. Fondo de Cultura Económica de México, 1948.

neamiento de la misma, es necesaria además para obtener información exacta y específica sobre las diversas fases de la actividad, pues así como en una empresa mercantil la planificación central en cuanto a las relaciones de los costos y las ganancias depende de las condiciones en que cada individuo realiza su trabajo, así también en toda organización es importantísimo que la acción planificadora se nutra de las aportaciones e informaciones de todos sus miembros (100).

De otra parte, como la actividad administrativa no es sólo cumplimiento de disposiciones y resoluciones de rango superior, sino que la caracteriza la esfera de decisión propia de cada grado en el proceso de aquel cumplimiento, a virtud de su efectividad funcional de lugar, tiempo y situaciones, el mejor medio de orientar las facultades discrecionales, o área de libertad e iniciativa en la acción, será mantener a los miembros del grupo compenetrados con el plan. En este sentido, ningún método puede igualarse en eficacia a las condiciones subjetivas de entendimiento, aceptación y lealtad que se logran cuando todos los miembros de un grupo cooperativo participan en la formulación de aquél; pues, aunque individualmente muchos aporten poco, es fundamental el espíritu colectivo que puede crearse si se utiliza bien el método de difundir la participación.

Naturalmente que la planificación realizada en la cúspide recae sobre objetivos generales, y los más concretos deben ser preparados en los grados más inferiores (101); pues en los grados superiores sólo los aspectos más generales pueden ser tomados en consideración, y como la especialización únicamente puede darse cuando la atención recae sobre posibilidades y consecuencias detalladas, de aquí que un problema fundamental está en determinar cómo deba ser la más apropiada división del trabajo de las funciones relativas a la programación general y aquéllas que por el contrario se refieren a la actividad meramente ejecutiva (102).

Es indudable, para terminar, que ciertas circunstancias imponen la centralización, pero estos casos nada obstan a la tendencia general de cualquier acción cooperativa; que es la responsabilización en ella de todos los miembros. Pues no se trata sólo de la necesidad psicológica que cada uno de aquéllos experimenta de sentirse elemento activo de su grupo, sino que es también un problema de eficiencia y (103) de respeto a la dignidad

(100) La elaboración de los planes requiere personal idóneo, por lo que la acción de planeamiento debe correr paralela con la formación de personal apto, y es precisamente la carencia de él una de las causas por las que el tránsito desde un período sin planeamiento a otro de planificación es sumamente difícil.

(101) HARRIS, *Dinámica...*, pág. 107.

(102) V. SIMÓN, *ob. cit.*, pág. 162.

(103) De eficiencia no sólo en relación con el rendimiento del conjunto, sino en cuanto a la eficacia de la propia acción personal, porque es claro que el no sentirse sujeto activo de

esencial del ser humano. Por ello es este un criterio que se articula con la capacitación del núcleo directivo, que más debe tender a difuminar que a resaltar la trascendencia de su misión (104).

una obra fomenta el desinterés y la falta de capacitación; siendo así que está fuera de toda duda que para obtener resultados favorables, permanentes y duraderos, es ineludible acentuar la capacitación al personal miembro de todo grupo cooperativo, pues nada puede lograrse sin iniciativas y esfuerzos o sin participación real de los individuos en la realización de la obra propuesta como objetivo. Y para ello es necesario poseer capacidad de trabajo, idoneidad y actuar siempre con un preciso sentido de responsabilidad. Muchos autores se han ocupado de este tema, en el que el desarrollo de la personalidad individual y de sus factores positivos es considerado como la clave principal del éxito. La experiencia ha confirmado por su parte este principio, cuyo valor se debe reconocer en cuanto se refiere al progreso de los individuos y de las colectividades. (RODRÍGUEZ ARIAS, *loc. cit.*, págs 11).

(104) MUÑOZ AMATO, *ob. cit.*, pág. 118.

III

1. Sentido de la funcionalidad.—2. Diversidad y correlaciones funcionales.—3. Aspectos subjetivos y objetivos de la correlación horizontal.—4. Requisitos de la distribución de funciones: a) Cohesión; b) máxima utilización de recursos; c) facilitar la coordinación y el control; d) equilibrio.—5. Factores influyentes en la distribución funcional: a) la historia; b) legitimación tradicional en el ejercicio de las funciones; c) presión de los hechos externos; d) presión de las fuerzas internas.—6. Diversas formas de distribución funcional: a) Sobre la base de la naturaleza esencial del fin; b) Sobre la base de la subdivisión del fin; c) Sobre la base geográfica; d) Sobre la base de las categorías del personal; e) Sobre la base del procedimiento de trabajo; f) Sobre la base del elemento sociológico sobre el que recae la acción.—7. Conclusiones.

1. Sentido de la funcionalidad

El principio de funcionalidad es susceptible de un diverso entendimiento. En un sentido puramente personal, implica la especialización, mientras que en otro de raigambre instrumental origina la división del trabajo; y ambos de consuno abocan en la división de las funciones cooperativas. Pero institucionalmente, para la teoría organizativa es bastante más, pues también significa que, en una estimación unitaria de los organismos y del complejo que ellos constituyen, cada elemento ha de tener una misión que le es naturalmente propia según su esencia y situación.

Y es esta significación de la funcionalidad la que destaca, no sólo el sentido de las acciones cooperativas como exponente del natural y nece-

sario solidarismo humano, sino más aún el de la operatividad —acción o trabajo en los seres vivos— como categoría que pertenece al orden de los valores absolutos; y a la que sólo el hombre, por la libertad recibida, puede sustraerse, contrariando el mandato que hizo del trabajo deber y virtud.

Y este sentido de la funcionalidad es institucional en la organización, en cuanto que ella intenta expresar una paralela representación del orden creativo, con su preciso y causalista encadenamiento de las acciones en un sistema relativamente omnicompreensivo. Pero dejando a salvo que, por estar referida a organismos sociales integrados por hombres que ejercitan su libertad, la virtualidad funcional organizativa no puede ser sino una mera hipótesis, mientras que es ineludible en el Orden de la Creación, aunque los estadios del mismo no resulten siempre aprehensibles a nuestro entendimiento.

Esta digresión resultaba necesaria porque sólo desde los horizontes que brinda, y mediante las perspectivas que otorga, es atribuible a la funcionalidad el valor de principio institucional organizativo, y es en correlación con ellos como resulta preciso entender las particulares concreciones del mismo, al objeto de que éstas no impliquen significaciones de sentido secesionista, ni en la unidad orgánica ni, generalizando valores, en los órdenes mucho más trascendentes de la unidad del principio vital.

2. Diversidad y correlaciones funcionales

La Organización implica la diversidad funcional, lo que quiere decir que existen en el sistema cooperativo una pluralidad de cometidos diferenciados, que originan, según los pertinentes criterios de atribución, la distinción entre obligaciones de diferente especie.

Destaca en esto el fundamental carácter personalista de la organización, dinámicamente analizada como una ordenación sistemática de acciones, pues el principio de funcionalidad no está sólo referido al hecho del pluralismo diverso de los actos que se preordenan a un fin —lo cual constituiría estricta observación empírica de la realidad— sino también a la necesidad de atribuir a personas distintas la realización de acciones que igualmente lo son.

Pero la funcionalidad no es tampoco mera diversificación personal en el orden del sistema organizativo, que, enunciada lisa y llanamente como tal tenga carácter general; sino que estriba en que tal diversificación se conecta con la existencia de una diversa naturaleza de deberes, y ello teóricamente dependiente de que la distinción de atribuciones es lógicamente producible en correlación con la diferenciación de aptitudes para

actos específicos (105). A diferencia, por ejemplo, de la diversificación de obligaciones que se deriva del principio de jerarquización, que tiene su origen en causas ordinariamente menos correspondientes con sus efectos y que, en todo caso, sólo suscita la diversidad de aptitudes en orden a la producción de actos de mando.

✓ La variedad de funciones se presenta con una multiplicidad abrumante en todas las clases, órdenes y grados de los sistemas de cooperación del mundo actual, y ello a virtud de las precisas exigencias de la productividad, que en todo caso abocan en procesos de especialización y van decantando nuevas atribuciones funcionales. De tal suerte, surge la cuestión de si en este vario proceso cabe el establecimiento de reglas generales; es decir, si existen principios de funcionalidad que sean aplicables a toda clase de funciones.

Con efecto, estos principios existen pues en toda organización se destacan tres clases de acciones: determinativa, o sea la que fija el objetivo; aplicativa, que es la que provee a su consecución, y la interpretativa de las cuestiones que se suscitan en el entendimiento de las anteriores (106). Todas se relacionan entre sí como principio, proceso y efecto, siendo obvio que su ejercicio exige reglas que han de estar preestablecidas y que presuponen principios atributivos; que, por su parte, generan los de conexión y distribución, porque la complejidad de actuación impone el reparto de su ejercicio entre los diversos miembros de la organización.

Tales funciones son universales o primarias, habida cuenta de que se dan en toda organización y, precisamente porque sin ellas no puede originarse el sistema cooperativo, representan también la manifestación más notoria de que todo organismo es un proceso constantemente constitutivo, que precisa de la concurrencia de las dichas tres funciones en la fase idealmente originaria de la renovación de cada día, cual en el hecho incomprendido y sobrenatural de la existencia (107).

En la esfera determinativa y aplicativa, el ejercicio funcional implica

(105) Correlación funcional significa —dice MOONEY— que cada miembro de una organización ha de conocer sus deberes y, sobre todo, su relación con los deberes de los demás. El olvido de este último punto origina con frecuencia confusiones en el procedimiento funcional, y no sólo puede ser obstáculo para la eficiencia, sino perturbar también la armonía y destruir la moral de la organización. La correlación funcional como principio de la organización, es el fin de toda la estructura interna, pues la comunidad de pensamiento, la unidad de doctrina y el procedimiento ordenado, liberan la fuerza dinámica de la organización y aumentan incommensurablemente su efectividad práctica. (*Ob. cit.*, págs. 286 y sigs.).

(106) V. MOONEY, *The Principles of Organization*, New York, 1954, ed. española, 1958, págs. 79 y sigs.

(107) En el Estado estas funciones son las llamadas genéticas, o legislativas, ejecutiva y judicial, así denominadas porque precisamente sin ellas el Estado no existe.

la concurrencia de un poder creador o de iniciativa, precisamente porque la propia esencia ontológica de ellas nos las presenta a la vez como genéticas y como mediales o instrumentales, en cuanto su objetivo esencialmente no se agota en sí sino que envuelve ulteriores consecuencias de su propia naturaleza; pues la determinación y la aplicación hasta llegar a la ejecutoriedad requieren un necesario y progresivo desarrollo, que parte del proceso de ideación abstracta, en la determinación, y concreto en la aplicación. Es decir, no se ligan sólo con valores dados, sino también con consecuencias producibles.

Por el contrario, la interpretación opera sobre el dato y con la teoría del valor, que ni en lo positivo ni en lo informado ofrece esencias creables sino creadas, y que en última y elemental instancia se reconducen al Bien y al Mal. Por ello la función interpretativa constituye ontológicamente un fin —aunque pueda servir a otros fines— y, de modo esencial, la realización interpretativa agota en sí misma la misión que le es propia, por cuanto carece del poder de iniciativa y de la capacidad de continuación.

En la esfera determinativa y aplicativa la suprema autoridad tiene la primera palabra, mientras que la suprema autoridad interpretativa sólo tiene la última. El procedimiento se mueve *hacia arriba* en la esfera funcional interpretativa, y *hacia abajo* en las determinativa y aplicativa (108).

Puede decirse, por tanto, que si el propósito de toda organización ha de ser el establecimiento del mejor grado de correlacionabilidad en la estructura orgánica y en las funciones del organismo, para que aquélla sea verdaderamente científica ha de basarse esencialmente en los caracteres típicos de las funciones determinativas, aplicativas e interpretativas, dada la universalidad que de ellas se predica.

Pero aunque el principio funcional ha estado siempre presente en toda empresa organizada, la gran diversificación de funcionalidad de los tiempos presentes es a causa del crecimiento de las organizaciones y del incre-

(108) Las tres funciones universales o primarias se dan en toda esfera de acción, e incluso no existe ninguna obligación, función o tarea individual imaginable que no contenga una de estas tres cosas: determinación de algo que ha de hacerse, ejecución de ese algo y decisión de las cuestiones que eventualmente surjan en el curso de aquélla; y puede suceder que las tres funciones estén presentes en una misma tarea.

Con esta última observación se introduce otra cuestión importante, o sea que la frecuente presencia de las tres funciones en una tarea individual, nos muestra la escasa probabilidad de que las encontremos separadas en la estructura general de la organización. En el mejor de los casos la separación es puramente relativa. En el Estado, en donde aparece más distintamente que en otras formas, se ha presentado principalmente como un desarrollo de épocas recientes, y ni siquiera en los modernos Estados aparece como separación completa. (Vid. MOONER, *ob. cit.*, pág. 82).

mento del saber. En una edad primitiva, las diferencias funcionales eran necesariamente escasas y muy sencillas, habiendo sido el progreso el que ha roto las líneas clásicas de este simplicismo funcional.

Así resulta, que cuando se investigan las causas de inadecuación para el cumplimiento de sus fines de los organismos actualmente operantes, es equivocado imputar por principio las insuficiencias que se observan a una omnivalente deficiencia de conducta del personal actuante, cuando sería más razonable desplazar dicha imputación a defectos organizativos que, además y en definitiva, son los que admiten más rápida y virtual rectificación.

En efecto, es indudable la importancia, dadas las repercusiones de toda índole que ello tiene, de la existencia o inexistencia de una exacta especificación y correlación de los deberes individuales de los miembros que integran una organización. Cuando aquélla no existe, esto es, cuando se coloca a un miembro de una organización con deberes inadecuadamente atribuidos, o mal definidos en relación con otros, naturalmente que aquél intenta realizar su propia interpretación de dichos deberes e imponer su criterio personal; pero en este proceso, y ello como es obvio por la concomitancia de sus actos con los de otros sujetos, encuentra a éstos en condiciones análogas, con la consecuencia de fricciones y disyunciones en la actividad cooperativa. Disyunciones que a veces vendrán producidas no por fricción o choque entre dos acciones, sino por ausencia de una de ellas en el momento de su necesaria conexión de interdependencia, ya que también será frecuente que el sujeto, que no encuentre bien determinado un concreto aspecto de su actividad, opte por inhibirse del mismo.

Naturalmente, que esto tampoco quiere decir que la capacidad de decisión deba quedar enervada por las necesarias determinaciones superiores, pues ello sería contrario a la esencia de la organización, cual sistema cooperativo que tiende a la ejecución a través de procesos decisorios realizados mediante pluralidad de actos de las funciones determinativas, aplicativas e interpretativas; pero sí que la efectividad organizativa requiere la correlación de aquéllos en el sentido de que es condición necesaria que la posibilidad de cada acto se halle preconstituída, es decir, establecida la hipótesis de su producción y la esencia de su sentido, aunque no necesariamente de modo absoluto la virtualidad y matices de su contenido.

Una organización bien ordenada es preciso que establezca una adecuada y eficiente funcionalidad en sus aspectos positivos y negativos. Es decir, que marque la aplicación de los diversos elementos que la integran al cumplimiento de los cometidos que les son más idóneos; y que combine el sentido lógico de su vinculación al grupo con una estimativa real de las aptitudes propias a cada elemento, y, en particular, de cada individuo.

En el aspecto negativo, es preciso delimitar los supuestos en que no

existe deber de actuar, o sea en los que corre el turno de responsabilización dentro de una misma línea de atribuciones. Es decir, que aunque normalmente la actividad hubiera correspondido a una persona, excepcionalmente ésta pueda o deba abstenerse de obrar.

Finalmente, una auténtica correlacionabilidad de funciones sólo puede ser resultado de una exacta definición de deberes, lo que exige que aquélla se inicie en los grados superiores de la organización, precisamente porque la función determinativa lo impone así por su propia naturaleza. Cuando este requisito no se cumple, surge el desorden que deriva de la disyunción funcional de los elementos, y ello tiene como primer corolario la ineficiencia y como último la natural crisis del organismo. Pues quedará afectado el presupuesto de cohesión integrativa, por falta de la determinación o propósito vinculante, que otorga valor unitario a las acciones y razón de sentido a la existencia de la organización.

La razón y la evidencia se combinan para probar que la exactitud en la especificación de las atribuciones funcionales es una necesidad para la creación de verdadera armonía colectiva; mas la armonía que así resulta no ha de ser meramente pasiva o de ausencia de fricciones. Para convertir esta armonía pasiva en activa y eficiente, es necesario tener presente que el cumplimiento de los deberes propios de una determinada funcionalidad presupone el entendimiento y aceptación de aquélla. El empleado a quien está encomendado un cierto deber, tiende a realizarlo pasivamente si no capta su razón de sentido, y participa en ella, estableciendo la relación de lo que le es impuesto con todas las demás funciones que le rodean; o sea comprendiendo la conexión del todo con el propósito concretamente perseguido.

Mediante este proceso producirá él a su vez la representación mental que lo liga personalmente con aquel objetivo y, si no se da la discrepancia, se transformará de miembro pasivo en activo participante. Cuando todos los miembros de una organización llegan a esta actitud, es cuando se logra la unidad de espíritu que mueve todo esfuerzo cooperativo eficiente. La correlación formal de funciones es tarea del organizador, y la de los espíritus, que se encuadra en el plano de la dinámica organizativa, es función del mando del propio organismo.

Esto muestra la importancia que tiene el conocimiento de los principios de organización, pues hasta que no existe un entendimiento y una aquiescencia verdadera y general del propósito común, no se produce una correlación real y activa; siendo la concurrencia de aquéllos el único modo de crear una organización realmente activa y eficaz.

Cuando esta correlación entre deberes y competencias está estimulada por la acción concreta y específica del poder de mando general, nos hallamos ante el principio jerárquico —del que nos ocuparemos después—



con el que se corresponde la llamada correlación vertical; mientras que la correlación derivada de la interdependencia funcional, con independencia de la línea jerárquica general, es propiamente la correlación horizontal, que surge del principio de funcionalidad que aquí analizamos. Siendo, sin duda, la necesidad de la integración de ambos principios uno de los temas más arduos de la teoría organizativa (109).

En efecto, si es cierto que es misión de la autoridad el lograr una perfecta coordinación orgánica, también lo es que los caracteres que el principio jerárquico impone a la gradación general del mando dificultan la eficiente correlación funcional, sobre todo, como más adelante veremos, por la imposibilidad que opone a una verdadera y completa especialización y por las dificultades que crea a la difusión del común propósito organizativo, que es circunstancia precisa para lograr la identificación con el mismo que se requiere para el mejor cumplimiento de las funciones.

Por ello son necesarias las correlaciones horizontales, que favorecen la especialidad funcional y permiten el desarrollo de la unidad de espíritu que es la verdadera fuerza de la eficiencia cooperativa.

Además, la correlación vertical presupone de modo ineludible la estricta operatividad de la organización formal, cuya virtualidad está condicionada, como sabemos, en toda la medida que corresponde a las constantes de alteración de aquélla, por el vitalismo de la organización de facto. De consecuencia, la sola correlación vertical no es ya que pueda hallarse imposibilitada para favorecer las necesarias condiciones de especialización y aquiescencia colectivas que se derivan de las realidades orgánicas, sino que incluso puede en sí misma encontrarse en disyunción con éstas.

Estas observaciones no pretenden desplazar de su rango el principio de la autoridad gradualmente jerarquizada, pero sí explican nuestra creencia de que en el aspecto ideológico los primeros principios organizativos —los que constituyen las coordenadas esenciales de la organización— son el de la unidad, que se realiza mediante la planificación, y el de la variedad en aquélla, que se representa por la funcionalidad (110). A su vez la jerarquía ha servido tradicionalmente a la integración unitaria, pero en la problemática organizativa se halla aún sujeta a polémica la cuestión de cómo ha de ser realizada la aplicación de dicho principio jerárquico para que no dificulte la especialización que, instrumentalmente, es causa y, ontológicamente, efecto, de la varia accidentalidad en el orden de la unidad esencial. Y ello porque es obvio que, en el punto de realizaciones sociales, no hallan total y necesaria idoneidad las categorías de valor absoluto con que gobierna la Suprema Jerarquía.

(109) V. MOONEY, *ob. cit.*, pág. 87.

(110) Que significan en rigor los principios esenciales del institucionalismo.

En efecto las realizaciones sociales son posibles, en definitiva, por la tendencia cooperativa de los individuos, que se expresa en la afirmación de que el hombre es un ser sociable. La cooperatividad es una aptitud natural de primer grado inmersa en el principio general de Unidad ontológica de todo lo creado, así como está fuera de toda duda que la cooperación se manifiesta como hecho necesario en el orden existencial de la Creación, y que se da desde la primera hora del tiempo. Si esto es así, la cooperación *en la primera forma de la naturaleza humana no exigía la efectiva concurrencia del principio de autoridad social*, sino que cuando la reclama es a partir de la presencia del mal, que provocó las acciones antiooperativas, esto es la rebelión contra el plan divino. Y es entonces cuando lo exige, porque es a partir del pecado cuando el Hombre adquiere la aptitud antiooperativa, de la que es secuencia la legitimación del principio de autoridad social, que en cuanto implica predominio del hombre sobre el hombre no parece tener fundamentación en el orden primario de la naturaleza humana.

De tal suerte, se deriva el punto de vista de que, en el orden cooperativo, el principio de la funcionalidad o de correlación horizontal, es ideológicamente anterior y preferente al de gradación o funcionamiento jerárquico; y que sería del perfecto cumplimiento de aquélla, o sea, de la participación en el propósito organizativo de todos los miembros de la organización, con libertad de entendimiento y voluntad, de donde se derivaría la plena eficiencia cooperativa.

Esta utopía tendría como antecedente inexcusable la existencia de un orden de determinación de propósitos y también de carácter operativo, y es por ello por lo que decimos que los dos primeros principios son el de la planificación y el de la funcionalidad; siendo cuestión vinculada a otros temas la de la determinación del modo de realizar aquéllas en un organismo en que ninguno de sus miembros estuviese dotado de la aptitud de dominar sobre los restantes. Hay que decir, sin embargo, que pensamos que ni en la determinación ni en el mantenimiento de un orden natural —ni siquiera tampoco en las determinaciones y procesos existenciales de la persona— se da otra cosa que la constatación de la armonía de los factores integrativos del principio de unidad, o, por mejor decir, de la Unidad del Principio.

Mas como no es ciertamente la formulación de una utopía lo que pretendemos, sino tan sólo la explicación de las razones que nos llevan a considerar la funcionalidad inmediatamente después de la planificación, como expresivas ambas de las que pudiéramos llamar integrales del supremo y omnicompreensivo valor de Unidad, operante no *en* sino *sobre* el tiempo y el espacio, estudiaremos también el principio de la jerarquía como requisito fundamental de la temática organizativa. Ahora bien, es

claro que el explicado criterio implica una tendencia idealista a la que no nos es dado sustraernos, ni tampoco dejar de integrarnos en ella con eso que muchos llaman *confesionalidad*, y que para nosotros es simple *racionalidad*, precisamente porque nuestra razón nos lleva siempre al mismo Destino; auxiliada por otros valores extraordinarios, entre los que cuenta la incomprensión, inaceptación y, en definitiva, absurdidad de la hipótesis de nuestro total perecimiento.

3. Aspectos subjetivos y objetivos de la correlación horizontal

Desde un plano idealmente horizontal, la organización se presenta bajo forma de distribución de acciones —y por tanto de individuos y capacidades individuales— proyectadas a la realización del fin o fines que constituyen la razón esencial de existencia de aquélla. Lo que interesa es, pues, conocer los efectos que tal distribución produce en la estática y en la dinámica organizativa, en relación con el cumplimiento de aquellos fines, ya que las competencias y la actividad deben ser distribuídas de tal modo que no se pierdan, sino que se aprovechen al máximo, las ventajas de la especialización de consiguiente al grado adquirido de habilidad técnica, y éste es uno de los aspectos más interesantes de la moderna tecnología. Cuando a un empleado le son asignados fines específicos y limitados, será capaz de convertirse en un experto en su realización; pero no al contrario. Asimismo, un buen sistema de especialización no solamente origina un mayor rendimiento, sino que también hace más fácil el preciso establecimiento de la responsabilidad personal (111). El interés radica, pues, en orden a los requisitos subjetivos y objetivos de dicho cumplimiento (112).

Cual se ha dicho, el modo en que de hecho son aplicadas las aptitudes de los sujetos determina el fenómeno de la especialización individual; y el modo en que el plan organizativo distribuye las varias funciones, entre las que la unidad de la organización contribuye a formar su estructura, plantea el problema de la distribución (o división del trabajo) funcional.

La distinción se funda en la diversidad de consideraciones proponibles, sobre un solo fenómeno: el de la especialización, sea individual sea de distribución. Es claro, pues, que en el término especialización comprendemos toda situación organizativa. En otras palabras, que a los fines

(111) V. HARRIS, *Dinámica...*, etc., pág. 35.

(112) Las distinciones funcionales secundarias son casi tan variadas como los medios de que se dispone para conseguir los fines; el predominio de un medio lleva a la uniformidad funcional, y cuando ello no ocurre ninguna organización puede ser realmente eficaz si no tiene establecida la funcionalidad de todos los medios que usa. (V. MOONEY, *ob. cit.*, págs. 227 y sigs.).

de este análisis interesa la división del trabajo entre varios individuos actuantes hacia un mismo fin (113).

Así resulta, que las relaciones entre los miembros de una organización se crean y definen con referencia a las funciones que cada una ha de desempeñar, y que la diferenciación de funciones significa que los cargos y competencias se distribuyen cuidadosa y racionalmente entre los miembros de una organización, ordenándolos después en un todo productor de un sistema. Esta diferenciación parece constituir de modo tan evidente un requisito previo de cualquier tarea administrativa, que con frecuencia no se le presta más que una atención muy superficial y, quizás por ello, fueron necesarios cientos de años para descubrir que la diferenciación funcional es sustancialmente superior a cualquier otro criterio organizativo.

Asimismo, una breve reflexión nos mostrará que es más fácil enunciar en términos generales una norma que encarne el principio de la diferenciación de funciones que ponerla en práctica, pues se necesita una experimentación y un trabajo constante para mantener la diferenciación de funciones a tono con las necesidades cambiantes de la comunidad. En primer término, hay que percibir de entre la variedad evolutiva qué es lo que realmente adquiere la categoría que es consubstancial con una función: autonomía, o sea cumplimiento integral de un proceso dentro de la unidad superior en que se integra; y, en segundo lugar, ha de vencer las resistencias antievolutivas, casi siempre determinadas, de modo más o menos consciente, por motivos de egoísmo (114).

El principio de funcionalidad informa la estructura de toda organización, mostrándose tanto en la base como en la cúspide y en la naturaleza y forma de la conexión de un organismo con otro u otros (115). Históricamente limita la esfera de la diferenciación territorial de funciones, o como se dice generalmente de la autonomía local; y por ello suscita problemas de integración de las funciones diferenciadas y de centralización respecto de las funciones no diferenciadas aún técnicamente, pero dispersas regionalmente. Estos problemas de integración y centralización, de inspección y de control, se corresponden con el principio de jerarquía (115 bis).

(113) MOSHER-CIMMINO, *ob. cit.*, págs. 171 y sigs.

(114) V. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy*, ed. mexicano, 1946, págs. 51 y sigs.

(115) V. MOONEY, *ob. cit.*, pág. 231.

(115 bis) La centralización del control y la diferenciación e inspección de funciones están en cierto modo relacionadas. En efecto, la primera y la última son una especie de diferenciación de una determinada función, a saber: la de control y coordinación, y la de inspección sólo es necesaria cuando existe previamente una diferenciación. Por eso es por lo que la centraliza-

La especialización individual ofrece la base para la especialización funcional o división del trabajo, porque limita la posibilidad teóricamente ilimitada de la segunda, ya que ésta dependerá en gran parte del grado y de los tipos de especialización de los individuos, al efecto de que sean adscritos a un determinado oficio (116).

La exigencia de especiales condiciones de idoneidad para el desempeño de cargos ha sido objeto de tan cuidada atención, que para muchos el problema se identifica casi totalmente con el total ámbito de la cuestión funcional.

El movimiento encaminado al establecimiento del sistema de méritos, se basa en los resultados de eficiencia que derivan, para el ejercicio del cargo, de las valoraciones subjetivas, que han tenido una consideración prevalente incluso sobre las de Justicia conmutativa y distributiva, como lo adviera la historia de la Administración pública en todos los países y lo prueba el que la racionalización burocrática, y por ella la administrativa en general, encuentra la expresión más difundida en disposiciones relativas a ello (117).

En el pasado han habido grandes diferencias de criterio sobre este punto, pero hoy existe tendencia general a exigir cualificaciones técnicas en *sentido estricto*, lo que constituye expresión de nuestro tiempo tecnológico. La importancia atribuida a cualificaciones o promesas de aptitud intelectual general, o a la habilidad literaria u otras aptitudes y rasgos de carácter personal, es característica peculiar de la Edad Moderna; y sólo en épocas muy recientes el perfeccionamiento de los tests psicológicos ha

ción se encuentra en íntima relación con la integración, pero en tanto que la centralización coordina funciones especialmente difusas —tales como las legadas por la época feudal— la integración coordina funciones diferenciadas técnicamente. (V. WHITE, *Introduction to the study of Public Administration*, New York, 1926, págs. 69 y sigs.)

(116) Va además subyacente un efecto opuesto, es decir, la influencia que, a su vez, la especialización distributiva ejercita sobre la especialización individual requerida para la funcionalidad de la distribución; influencia que llega hasta plasmar y conformar la misma especialización individual, ya que una distribución instituida en torno a un particular tipo de función determinará con el curso del tiempo una o más especializaciones íntimamente coligadas a aquel tipo de función, o conferirá un matiz particular a las especializaciones individuales en base a las cuales la distribución fué constituida. Y lo mismo cabe decir en base a una distribución instituida sobre criterio de especialización territorial, según una determinada distribución geográfica: un oficio constituido en Bolonia para la ejecución de algunas funciones acabará probablemente por adquirir caracteres diversos de análogo oficio constituido en Nápoles. Podemos pues concluir que la especialización individual y de distribución son dos factores que se influyen recíprocamente. (V. MOSBERG-CIMMINO, *ob. cit.*, págs. 188 y sigs.)

(117) V. *ad exemplum*, *Segunda Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa*, Madrid, 1959.

abierto nuevos caminos para la selección del personal mejor cualificado para un cargo determinado (118).

Pero la especialización personal no es un problema estricto de mera capacitación individual respecto de un conjunto de conocimientos de cualquier clase, ya que no es posible dejar de tener presente que nos encontramos ante un fenómeno cooperativo y, por tanto, siempre en este sentido, de asociación. La cualidad cooperativa o asociativa es, pues, valor común y entrelazante de todas las exigencias de capacitación, por cuanto un sujeto superdotado en aptitudes intelectuales, y poseedor en la mayor medida de conocimientos técnicos y culturales, pero carente de espíritu social, no será nunca buen miembro de una organización, ni en el orden activo ni pasivo. En el plano de la funcionalidad, la especialización individual significa, por tanto, la medida y cualidad con que las aptitudes particulares de los individuos, para el cumplimiento de una determinada misión, son susceptibles de influir positiva y favorablemente sobre las que poseen otros miembros al objeto de la realización colectiva de la común finalidad. Y esto que es referible a todo miembro de la organización, es tanto más predicable cuanto más importantes sean las funciones que les correspondan desarrollar; siendo este punto de vista de gran significación en la práctica cotidiana de la función pública, aunque, normalmente, se halle muy preterida su estimación en ella.

Ahora bien, como es obvio que la organización es una unidad compleja, en estas determinaciones individuales no sólo operan motivos de índole social o cooperativa, sino también de naturaleza personal. Es decir, que si bien la eficacia del esfuerzo cooperador se refiere a la realización del fin común y está determinada atendiendo a las exigencias de éste, la *eficiencia* se refiere a la satisfacción de motivos individuales, pues si el individuo constata que lo que viene haciendo satisface sus motivos proseguirá con su esfuerzo cooperador, mas no en otro caso. La eficiencia de un sistema cooperador consiste, pues, en su capacidad de conservarse a sí mismo mediante las satisfacciones individuales que depara. Esto es lo que puede llamarse su capacidad de equilibrio, de compensación de cargas mediante las satisfacciones que causa con su perduración.

O sea, que si la distribución de las satisfacciones, o beneficios, y la de las cargas, se realizara de tal modo que los primeros se equipararan a las segundas —lo que requeriría una precisión extrema— se anularían los

(118) Dada la preocupación que ha despertado el problema de las cualificaciones exigibles para el desempeño de cargos públicos, es curioso observar que hasta ahora había sido objeto en los países anglosajones de estudios sólo superficiales. Sin embargo, el sistema de enseñanzas secundarias y universitarias en Europa deben en grado considerable su origen a la necesidad de buenos funcionarios. (V. FRIEDRICH, *ob. cit.*, pág. 57).

alicientes personales para pertenecer al organismo. Por ello el sistema de cooperación tiene que crear un exceso de satisfacciones, pues si cada miembro recibe exactamente lo que puso no hay incentivo, es decir, no hay para la persona satisfacción en la cooperación. Lo que recupere ha de proporcionarle un provecho tal que le satisfaga.

Y esto naturalmente no se vincula de modo necesario a satisfacciones egoístas ni económicas, sino que está en relación general con los motivos que determinan a cada miembro del grupo para pertenecer a él, los cuales pueden ser de muy diverso carácter y, por tanto, frecuentemente, de índole generosa: beneficencia, patriotismo, etc... Quiérese decir, pues, que la eficiencia se liga con el rendimiento, que es, prácticamente, una medición subjetiva de la productividad. De este modo, el proceso de cooperación lleva implícita la necesidad de un trueque omnivalentemente satisfactorio, que depende del hecho mismo de la cooperación y, específicamente, del funcionalismo de la producción, en el que se integra la especialización individual en el cumplimiento de las funciones.

La eficiencia de la cooperación está determinada, en primer término, por su productividad y, en segundo grado, por la idoneidad de la distribución que se realiza de lo producido. O lo que es igual, que la problemática de la Justicia distributiva se halla preconditionada por el existir de un proceso eficiente de producción, en que la productividad se incrementa por la cooperación y por la especialización personal, como plano primario e instrumental de la funcionalidad cooperativa. Sin ellas, es decir, cuando con el esfuerzo comunitario no se produce más que la equivalencia de la suma de las posibles producciones aisladas de cada miembro individual, la idea de la Justicia distributiva no resulta representable y únicamente nos hallaríamos ante las esferas de acción de la Justicia conmutativa —para cada uno lo suyo— o de la Caridad —para otro lo mío—. Valores por sí insuficientes para la consecución de la Paz social, como demuestran la práctica histórica, que advera las desigualdades naturales entre los hombres, y la inoperatividad del sentido de solidaridad o amor en la naturaleza humana corrompida por el primero y esencial pecado, o sea el de la soberbia, interdependiente a su vez del más grave quebranto del orden existencial, que es la subversión de valoraciones entre el Supremo Conocimiento y la razón.

El resultado de la cooperación se mide pues, por la eficacia y por la eficiencia. La eficacia se refiere al logro de la finalidad cooperadora, que es de carácter social e impersonal, y la eficiencia, que por su parte condiciona aquélla, se refiere a la satisfacción de motivos individuales y es de carácter personal. La prueba de la eficiencia es que se promueva la cooperación de suficientes voluntades individuales. Asimismo, la persistencia

de la cooperación depende de las dos clases de procesos antedichos y relacionados e interdependientes: a) los que se refieren a la productividad de la cooperación como conjunto operante en el medio ambiente; y, b) los que se refieren a la distribución de las satisfacciones entre los individuos.

La inestabilidad y los fallos en la cooperación provienen de los defectos que concurren separadamente en cada uno de esos procesos, y de los existentes en su combinación; pero las funciones de los elementos dirigentes consisten precisamente en procurar la adaptación eficaz de los mismos (119).

Para ello la especialización social de los miembros de un sistema de cooperación tiene un valor decisivo, y no sólo por la trascendencia que opera en el proceso de producción, sino también por el grado de adhesión que de ella es susceptible de derivarse en favor de un justo sistema de distribución. El análisis de la cooperación orgánica de cualquier especie, demuestra que tan sólo es posible cuando cada uno de los individuos componentes del organismo ha adoptado un criterio de decisión que les permite hacer sus propias decisiones interdependientes de las de los demás. En los casos más sencillos se adopta singularmente la decisión respecto de cuáles medidas son las necesarias; pero en una forma más compleja de organización, se requiere una norma general que permita que las decisiones que a cada uno le son comunicadas dirijan la propia *elección*, sin que intervenga ninguna deliberación sobre la conveniencia de aquella premisa.

Resulta, pues, que la especialización de las funciones significa también establecer criterios funcionales de valor, que sirven de guía a la organización en cada decisión futura, y que permiten a las decisiones generales ser influenciadas, muchas veces, por otras anteriores de rango inferior y particular, en un proceso de intercomunicación que, análogamente, origina que las decisiones generales determinen, normalmente, las que han de adoptarse frente a casos específicos (120).

Elemento importante del ámbito psicológico de la decisión es, pues, la identificación. La identificación es el proceso en virtud del cual el individuo sustituye sus propios juicios de valor por índices objetivos y organizatorios (de servicio o de conservación), como criterios para determinar sus decisiones.

A través de estas identificaciones, una sociedad organizada impone a los individuos los esquemas de valores sociales en lugar de los motivos personales de cada uno; y una estructura organizativa es socialmente útil en la medida en que, por los modos de identificación que ella crea, se

(119) V. BARNARD, *ob. cit.*, págs. 78 y sigs.

(120) V. SIMÓN, *ob. cit.*, págs. 163 y sigs. y 198 y sigs.

determina la correspondencia entre valores sociales y valores organizativos.

El fundamento psicológico de la identificación parece comprender, fundamentalmente, al menos tres elementos: a) el interés personal en el éxito de la institución; b) el convencimiento en la efectividad de especialización funcional que se halle instituída; y, c) las autolimitaciones que se suscitan en quienes poseen un plano de observación más restringido, frente al pleno enjuiciamiento de las decisiones que proceden de los miembros que se hallan en posición de mayor capacidad interpretativa.

El problema esencial para una organización eficiente es, por tanto, el de especializar y dividir la actividad de manera que estas fuerzas psicológicas puedan contribuir en favor del correcto proceso de formación de las decisiones. Por ello, el modo a través del cual se distribuye la actividad en la organización tendrá influencia capital sobre la identificación. De tal suerte, la diversificación funcional será satisfactoria en la medida que: a) la actividad comprendida en el cumplimiento de cada función sea individualizada de otras actividades de la misma organización; b) sean perceptibles los efectos directos e indirectos de tales actividades; y, c) exista la comunicación precisa para el necesario conocimiento recíproco (121).

La especialización no es pues una condición de sana administración, sino la característica inevitable de toda acción cooperativa. Significa no sólo que diversas personas realizarán funciones diversas según sus diferentes aptitudes, sino también que es físicamente imposible para dos personas hacer la misma cosa en el mismo lugar y en el mismo tiempo. El verdadero problema de Administración no está en especializar, sino en especializar del modo que conduzca a la mejor eficiencia administrativa.

De tal suerte, el objetivo general debe ser analizado y subdividido en objetivos derivados que se hallen en relación de medios a fines con aquél. Además, la técnica de distribución de la actividad debe ser tal que cada tarea pueda ser dividida en partes, cada una de ellas contribuyente a la consecución de uno solo de los objetivos subsiguientes. El principio funcional asume por ello una naturaleza compleja, ya que presupone la posibilidad de una funcionalidad paralela de objetivos y de actividades.

Por último, si es evidente el encuadramiento riguroso dado a la significación operativa del principio funcional, lo es también el que corresponde a las representaciones de valor que a su través se producen, porque si la actividad de un oficio de la organización está dirigida hacia un objetivo particular bien definido, el problema de la formación de las decisiones en aquél resultará correspondientemente simplificado, ya que las con-

(121) *Idem.*, *idem.*, págs. 310 y sigs.

sideraciones valorativas pueden estar fácilmente referidas al fin de la organización.

Las especializaciones de funcionalidad han de satisfacer las condiciones siguientes: 1.ª deben ser tecnológicamente idóneas para subdividir la actividad y los objetivos según líneas funcionales; 2.ª la actividad así subdividida no debe producir efecto, por lo menos en medida relevante, sobre valores extraños a su función específica (122).

4. Requisitos de la distribución de funciones

a) El primer requisito de la distribución de funciones es pues el de *cohesión*, que implica disponer y organizar la distribución funcional de tal forma que cada función sea provista de las fuerzas y elementos internos suficientes para hacerla operar como una unidad orgánica, pues de ello derivará que la actividad desarrollada pueda presentar una lógica correlación recíproca y tener en su totalidad una determinada significación. Análogamente, esta correlación recíproca permitirá a los sujetos actuantes identificar sus acciones en el fin común, al objeto de crear el clima de interdependencia operativa o al menos funcional.

A nuestro modo de ver es el requisito matriz y fundamental de toda distribución de funciones, y el ejemplo más significativo de su perfecto cumplimiento quizás pueda hallarse en la evolución organizativa de la Iglesia Católica, en la que es dado observar que todo el desarrollo de su compleja funcionalidad es perfectamente integrativo porque reposa sobre dos grandes centros de unidad funcional, plenamente definidos y con la máxima cohesión e interdependencia, a saber: el ministerio eclesiástico, sobre la base del sacerdocio, y la acción misional, radicada en el clero regular.

En efecto, el desarrollo funcional que apareció durante el siglo III fué el séptuple ministerio (integrado por sacerdotes o presbíteros, diáconos, subdiáconos, acólitos, exorcistas, lectores y ostiarios), órdenes menores que son hoy simples escalones hacia el sacerdocio, pero que, sin embargo, son ejemplo significativo de un principio de organización funcional, por ser de especial significación que no incluían al Obispo, precisamente porque, cual explicara Santo Tomás de Aquino en el siglo XIII, la razón es de que Sacerdote y Obispo por igual consagran la Eucaristía. Razón explicativa, confirmada tres siglos después por el Concilio de Trento, que tiene la extraordinaria importancia de revelar una clara comprensión de la diferencia existente entre los principios de jerarquía y funcionalidad.

(122) Idem., ídem., págs. 66 y sigs. y 282 y sigs.

Asimismo, es significativo que podamos encontrar lugares en que se habla de Obispos y Diáconos, pero nunca de Obispos y Presbíteros, lo que apunta a la conclusión de que Obispos y Presbíteros eran originariamente sinónimos y se referían al pastor de la Iglesia. En todo caso, el título de Obispo no pudo tener su significado presente hasta la aparición de las diócesis organizadas, que le otorgó su significación jerárquica.

Con la originación del episcopado diocesano los Presbíteros quedaron como pastores de la Iglesia *sujetos a la autoridad territorial* del Obispo. Y el Sacerdote, como persona divinamente autorizada para realizar actos religiosos en favor de otros, es la función común de la precisa división funcional eclesiástica, o sea la que cumple sus fines más significativos.

Así la elegibilidad para cualquier oficio deriva del hecho de ser sacerdote, pues por encima de éste las distinciones dejan de ser funcionales y se hacen jerárquicas. Siendo verdad que las correcciones operadas a este principio derivaron de la organización que la Iglesia tuvo como potestad temporal, en la que se robusteció el principio jerárquico. Incluso los robustecimientos de funciones de oficios puramente jerárquicos, como la ordenación sacerdotal que a los Obispos corresponde, propiamente no son *funciones*, sino atributos propios de la ordenación jerárquica.

Es inútil buscar distinciones funcionales dentro del Sacerdocio, pues esta función es siempre una y la misma; y aquellas funciones que no son esenciales del oficio sacerdotal, son las únicas que admiten variaciones de acuerdo con los propósitos específicos, y las formas de organización que sean más eficaces para el logro de estos objetivos.

Lo cual nos lleva a la otra distinción funcional básica dentro de la Iglesia Católica, o sea, la de clero secular y regular, que brota de las exigencias del ministerio eclesiástico y de la propagación de la fe, con la que también se liga el desenvolvimiento funcional del apostolado seglar de la Acción Católica. Su origen y desarrollo ofrecen enseñanzas que no puede ignorar ninguna organización.

La diferencia entre el clero secular y el regular es la de los elementos estáticos y dinámicos. El secular representa lo estático y el regular lo dinámico. Las actividades del primero son estáticas en sentido geográfico, y su organización está siempre vinculada a un principio de territorialidad, con la parroquia como base. Pero si incluso dentro de ella no se puede atender sin diversificación funcional especializada a todos los cometidos, menos aún podría proporcionar el clero secular el elemento de movilidad que se necesita para asegurar el crecimiento extensivo de la Iglesia. Por ello han nacido: 1.º las funciones misionales del clero regular (extensión) y después el apostolado seglar (intensidad).

La propagación de la fe o función misional origina el desarrollo del clero regular, ligado en sus orígenes a todo un proceso evolutivo, de la

vida monacal. Esta proviene de una consagración ascética y mística de raíces orientales, y cuando se asienta en Europa se desenvuelve hacia la función misional, por influencia de los superiores valores humanísticos y de solidaridad del hombre occidental (123).

La dinamicidad propia de la organización del clero regular está preordenada pues a la función de misiones y a las formas de acción especializada y auxiliar respecto del clero secular: caridad, predicación, enseñanza, etc., en las que, a su vez, opera la especialización. La revolución protestante del siglo XVI origina la necesidad de una nueva especie de órdenes, o sea la de clérigos regulares, cuya manifestación más importante es la Compañía de Jesús, fundada por San Ignacio de Loyola; la cual respondiendo a la necesidad que la motivara, se caracteriza por el robustecimiento organizativo del vínculo jerárquico conjuntamente con una mayor autarquía operativa.

El funcionalismo diversificado, con la garantía integrativa de una indestructible unidad y cohesión construída sobre la base de la función sacerdotal, es el rasgo preeminente de la organización de la Iglesia Católica, cuya eficacia proporciona enseñanzas que no puede desdeñar la teoría de la organización (124).

b) La segunda exigencia estriba en permitir y favorecer la máxima utilización de los recursos de que se dispone, en orden a personas y cosas.

A este respecto, las directrices presentan evidentes dificultades de formulación general, habida cuenta de la multiplicidad y variedad de elementos y circunstancias. Tales directrices constituyen normas instrumentales de carácter específico en cada caso, mas no obstante, pueden ser destacadas orientaciones fundamentales del siguiente tenor: 1.^a Agrupación de elementos homogéneos y heterogéneos, materiales y personales, en razón a la simplicidad o complejidad de la función; y, 2.^a Correlación de medios a fines en intensidad y extensión.

La máxima utilización de los recursos es el resorte de la productividad, y de ella deriva que la especialización permita un rendimiento ma-

(123) La realidad de estos valores es adverbada por la propia difusión del Cristianismo, que proclama su Mensaje en el centro geográfico y sociológico de la época, pero sólo penetra en gran medida en Occidente, por las duras resistencias de la mentalidad propia del hombre oriental.

Siendo curioso registrar en este orden de cuestiones, la posibilidad de que la actual coyuntura china implique, quizás, la primera gran brecha en la muralla que siempre separó las civilizaciones de Oriente y Occidente; ya que el marxismo, sin perjuicio de sus aberraciones materialista, fué el producto de una mente occidental. Y lo que aquello pueda representar, en un proceso de larga onda histórica, es evidente que se halla marginado de sus significaciones en nuestro actual tiempo, pero no del Orden Providencial que gobierna el curso de la Historia.

(124) V. MOONEY, *ob. cit.*, págs. 187 y sigs.

yor, ya que, al menos, obtendrá los mismos resultados con menor esfuerzo.

c) La tercera consideración es que la distribución de funciones facilite la coordinación y el control. Una consecuencia de ello se ha señalado ya como derivada del requisito de cohesión, esto es, que la distribución vaya concebida y organizada de modo que el superior pueda considerar cada función como una unidad.

Corolario de ello es que la distribución sea concebida de manera que permita la delegación de la autoridad y la responsabilidad en la ejecución de un determinado objetivo (125).

d) La cuarta nota esencial consiste en organizar la distribución de funciones de manera que quede garantido un cierto equilibrio entre las mismas. Es decir, que todas las competencias atribuidas a cada una de ellas sean aproximadamente de igual importancia. En otro caso, los menos importantes acabarán inevitablemente por ser descuidadas, mientras que las de importancia dominante acabarán por absorber toda la actividad. La importancia se liga a varias consideraciones: el número de personas dependientes; la cantidad de fondos atribuidos; relevancia intrínseca de las funciones ejercitadas en relación de la organización considerada en su conjunto; prestigio de las personas, etc., etc. El objetivo principal estriba en que toda atribución funcional posea un rango bastante restringido de importancia, en relación a la general de la organización (126).

5. Factores influyentes en la distribución funcional

a) Los requisitos de la coordinación y control, así como el de la relativa igualdad de importancia de las funciones, nos proyectan a la consideración del primero de los factores operantes en la razón de sentido de cada determinada distribución funcional, es decir que el modo de ser de la funcionalidad organizativa en un momento histórico de una organización se halla vinculado, en primer término, a su pasado; es decir, a la cultura y la tradición que han precedido las varias funciones existentes en el presente, pues sería virtualmente imposible comprender la organización funcional de cada época sin un conocimiento adecuado de

(125) La distribución no será excesiva, porque entonces sería imposible un control eficiente. La razón general de estos límites está en la misma naturaleza humana y en sus limitadas facultades de coordinación y control de actividades varias y, aunque es obvio que ello se influye por la diversidad de las situaciones y de las actividades, se ha sostenido que la amplitud máxima de las esferas de control es la de veinticinco. (V. MOSHER-CIMMINO, *ob. cit.*, págs. 198 y sigs.).

(126) MOSHER-CIMMINO, *ob. cit.*, págs. 201 y sigs.

las razones que las determinaron, y de cómo éstas influyeron en el período sucesivo, positiva o negativamente.

Así el estudio de la organización de la sociedad helénica nos ofrece un rico arsenal de experiencias del principio funcional, mas todo lo contrario sucede respecto del principio de la jerarquía. Aquí la organización de las ciudades griegas no nos puede decir nada, por la clarísima razón de que eran organizaciones pequeñas y compactas, en las cuales el grupo entero podía reunirse en un lugar y donde la jefatura inmediata era la norma y la práctica. Incluso en tales condiciones la forma jerárquica está siempre presente, pero sus aplicaciones en tales grupos compactos son siempre escasas y simples.

De ello derivó la aparente confusión funcional de la organización romana subsiguiente, pues Roma recogió la enseñanza del fracaso helénico para la transformación de sus ciudades en Estado, potenciando, al efecto, en primer lugar, el principio de la autoridad como instrumento del orden. Por esta razón, los romanos no separaron las funciones en específicas y diversas tareas individuales, aunque conservaran en aquéllas su sentido de funcionalidad.

Un hombre moderno, por leve que sea su conocimiento de la estructura de la organización, puede comprender la diferencia entre las funciones de un funcionario administrativo y las de un Juez; pero el encontrar ambas funciones ejercidas por la misma persona podría inducirle a confusión. Los romanos en cambio las consideraban simplemente como funciones, no como tareas separadas, y por esta razón el esquema romano de organización requería una mayor exactitud en todas las delimitaciones funcionales.

Así percibimos el genio del orden romano, que es la condición necesaria para una auténtica eficiencia en todas las relaciones organizadas. El genio del orden, no obstante, ha de significar algo más que un mero amor por el orden, puesto que el orden es algo que no puede imponerse ni se impone por sí mismo. Ha de tener un factor que lo haga posible y en el caso de Roma este factor es fácilmente discernible: descansaba sobre la eficacia de la disciplina, punto sobre el que habremos de tratar al ocuparnos de la jerarquía (127).

b) Al factor histórico y a la importante medida que tiene en la formación de las estructuras, hay que añadir otro elemento, que refuerza las instituciones, y que es la legitimación que a las mismas funciones otorga el hecho de su ejercicio. La costumbre determina así una prerrogativa a favor de la atribución formal de tal función.

Pero rápidas mutaciones imponen a las estructuras organizativas fle-

(127) V. MOONEY, *ob. cit.*, págs. 125 y sigs.



xibilidad y adaptabilidad a las situaciones externas. Pues a pesar de la influencia de las fuerzas conservadoras asociadas con la tradición y con la legitimación, es indispensable que los organismos se adecúen a las exigencias dinámicas impuestas desde fuera, si quieren permanecer con vida. La distribución de funciones según la historia es inevitablemente superada por las exigencias del momento, y esto es predicable siempre que no coincide el contenido y la correspondencia inmediata a las necesidades colectivas. La sola excepción es la de cualquier organismo que haya previsto con éxito su constante reorganización; porque el procedimiento de reforma orgánica es simplemente el de llevar la organización a un estado de constante correspondencia con las exigencias colectivas.

c) El tercer exponente de los factores generales es pues la presión de los hechos externos a la propia organización.

d) Por último, el cuarto factor digno de citarse se constituye por las fuerzas internas operantes, que influyen en la distribución de las funciones a través de las motivaciones personales de los miembros de las mismas, que se hallan estrechamente coligadas a los hechos externos y al factor histórico. Aquí ha adquirido decidido relieve el moderno sindicalismo (128).

6. Diversas formas de distribución funcional

Son muy variados los modos de distribuir las funciones de las organizaciones y ello es causa de dificultades en el análisis y comprensión de las mismas. No obstante, es útil realizar una clasificación general de los tipos esenciales de especialización de funciones, aplicables en mayor o menor medida a todas las instituciones, pero señalando, sin embargo, que ninguno de estos tipos, singularmente considerados, basta por sí sólo para satisfacer las necesidades de cualquier organismo y, por ello, se tiende en la práctica a la integración de una pluralidad de criterios.

a) Aquí, podemos comprender aquella variedad de formas funcionales que se corresponde con la diversidad de objetivos a realizar a través del cumplimiento de la teleología esencial de la organización. El ejemplo más preciso de este criterio, por su valor de generalidad y por su referencia al fin esencial de la organización social plenaria, o sea, la posibilidad y perfeccionamiento de la convivencia, lo ofrece la clásica diferenciación funcional del Poder en las funciones legislativa, ejecutiva y judi-

(128) Existen sin embargo otras fuerzas internas que se oponen a las influencias externas: hábito, seguridad, rutinarismo, intereses de carrera, etc. Esto explica por qué el personal manifiesta generalmente resistencias a la reforma administrativa. Que aumentan con la antigüedad en el servicio, así como en la consolidación tradicional de cualquier forma de distribución funcional. (V. MOSBER-CIMMINO, *ob. cit.*, págs. 191 y sigs.).

cial; diferenciación claramente extensible a todo organismo en cuanto difuminemos el valor formal de las dichas funciones públicas, mediante la referencia, anteriormente producida, a funciones determinativas, aplicativas e interpretativas. Una distinción igualmente producida sobre el mismo criterio, sería la de funciones intrínsecas y extrínsecas, o por decir más claro, de acción interna o externa, y también la dicotomía entre funciones operativas y consultivas.

b) Es la más importante de las que se aplican en la distribución de funciones en grandes organismos. El fin principal es subdividido según criterios lógicos en los varios elementos que lo componen, y cada uno de estos elementos deviene a su vez el fin de una nueva distribución organizativa. En el análisis de estas especializaciones organizativas, discurrendo desde lo más a lo menos, la primera impresión que se genera es la de existencia de distintos organismos según una lógica subdivisión del fin o fines orgánicos.

c) Los organismos de amplia extensión, al alcanzar un cierto grado de desarrollo, sienten necesidad de instituir oficios territorialmente operativos. Así los fines que cada oficio regional persigue son los mismos, pero es diferente el lugar en que se desarrolla la actividad. Ha de destacarse también que en el grado de la acción central algunas veces es aconsejable el criterio de la división territorial, sobre todo cuando es necesario porque la tipicidad de la acción, dentro del mismo fin, se halla en dependencia de razones geográficas (129).

d) Deriva de la específica virtualidad que ha de otorgarse, para la formación de las funciones especializadas, a las profesiones individuales de los miembros que han de integrarse en aquéllas. Es operante de modo particular en la organización de los oficios técnicos, si bien un adecuado criterio extensivo de especialización de la distribución de funciones debe hacerla aplicable a todos los oficios de la organización.

e) Esta clase de distribución funcional se conexas íntimamente con la anterior, de igual forma que los procedimientos de toda acción se corresponden con la acción misma. No obstante, es criterio diferenciable del precedente, en cuanto puede implicar una vía hábil para la experimentación de nuevos métodos y técnicas procedimentales.

La organización según procedimientos implica frecuentemente problemas de carácter directivo, pues sucede a veces que una función instituida sobre la base del procedimiento relaja su vinculación con el fin último de la organización conjuntamente considerada, al ser reiterado en la práctica que el personal de la misma convierta en fin propio la espe-

(129) Por ejemplo la división territorial de los servicios de relaciones exteriores de los Estados.

cialización y perfeccionamiento procedimentales; o, por el contrario, que el alejamiento de los fines de la organización deprime su moral por hacer más insignificante su misión.

Finalmente, es oportuno destacar que cuando se producen desacuerdos entre oficios organizados según fines y los organizados según procedimientos, la resolución suele estar remitida al grado del superior común de aquellos que poseen la misma jerarquía en cada caso, lo que crea una considerable carga para la dirección orgánica. Asimismo, cuando uno o más procedimientos esenciales para la realización de determinados fines están atribuidos a organismos separados, la autoridad superior a ambos no puede de hecho delegar la plena responsabilidad para la realización de un fin determinado.

f) Se verifica cuando la existencia de la función, o de las especificaciones de la misma, está inspirada en la prestación de determinados servicios a una particular categoría de personas. Es característico en la organización de servicios asistenciales y particularmente también en los de las llamadas enseñanzas laborales, combinándose, ordinariamente con las especializaciones de índole territorial (130).

El análisis de las diversas formas de distribución funcional, produce la importante deducción, aplicable a todas las clases de aquéllas, de que la naturaleza de la especialización, esto es, el hecho que es la base sobre la que la especialización rige, tiene el poder de condicionar la prospectiva, los puntos de vista y los incentivos de los miembros que desarrollan la función, pues el radio de acción y la naturaleza de la actividad de cual-

(130) Las especializaciones funcionales según fines y según las personas y los procedimientos, están de hecho casi siempre fusionadas. En efecto, cuando se crea un organismo, lo primero será identificar los diversos fines, y clasificar las funciones necesarias a la realización de aquéllos según una lógica distinción de operaciones, la cual servirá después de base para una nueva distribución. Es probable que la mayoría de nuestras instituciones hayan observado en sus grados superiores una clasificación según fines, mas es lo mismo cierto que muchas de las funciones han impuesto distintos tipos de operaciones o procedimientos, que han implicado también el desarrollo de una especialización por procedimientos.

Imaginemos por un momento la estructura interna de un importante organismo de administración del personal. Entre sus cometidos podremos sin duda encontrar la ejecución de típicas funciones administrativas, como el reclutamiento, la designación, la clasificación, el adiestramiento, etc. Con toda probabilidad, la primera estructura elemental consistirá en una serie de distribuciones funcionales por cada uno de tales fines esenciales. Por ello, la base para la organización de este oficio será el análisis de los fines que el mismo persigue. Mas como cada una de estas funciones particulares requiere prácticas, operaciones y procedimientos exclusivos y ciertamente distinguibles unos de otros, la estructura organizativa asume de hecho también el aspecto de un reparto según el procedimiento.

Pero este tipo no es el único posible, pues la distribución podría haber estado hecha con un criterio geográfico, y con oficios distintos con relación al desarrollo organizativo según las varias regiones. (V. MOSHER-CIMMINO, *ob. cit.*, págs. 214 y sigs.).

quier oficio constituyen la lente a través de la cual todo empleado ve la organización a la que pertenece. Pues si un hombre tiene atribuída la responsabilidad de una cierta función en un determinado territorio, su primera orientación será hacia los problemas que atañen a aquella zona, o si su acción está definida por los servicios prestados a una específica clase de personas, serán las particularidades de éstas las que siempre estarán presentes en todos sus puntos de vista.

7. Conclusiones

Todo lo expuesto permite destacar las siguientes consecuencias:

1.^a Que el modo como se estructuran las divisiones funcionales tiene una influencia directa sobre las motivaciones y sobre los tipos de actividad que se producen en el ámbito de los organismos. Los efectos de la división del trabajo son, pues, perceptibles tanto en el presente como en el pasado y, en cierta medida, es también posible anticiparlos para el futuro. El análisis y la previsión de ello es función de la planificación y de la programación organizativas.

2.^a Que todos los tipos de división y especialización funcional ofrecen ventajas e inconvenientes, por lo que también a este respecto la actividad organizativa es de ejecución continuada, al objeto de derivar siempre las mayores ventajas de conformidad a los elementos y circunstancias prevalentes.

3.^a La clasificación de la actividad primaria de un organismo de pequeña o mediana extensión, es fundamentalmente operada sobre bases de fines y procedimientos; mientras que para los organismos de gran ámbito se provee a las mismas funciones mediante una primera subdivisión sobre bases sociológicas o territoriales.

4.^a En cuanto sea posible, no hay que emplear varios criterios de distribución en el mismo grado organizativo (131).

(131) V. MOSHER-CIMMINO, *ob. cit.*, págs. 218 y sigs.

IV

1. La autoridad: A) Esencia y causa. B) Significado de la misma. C) Condiciones de su eficacia.—2. Factores de eficiencia del ejercicio de la autoridad: A) Unidad de mando. B) Jerarquización o gradación.—3. La correlación vertical.—4. Otras formas organizativas de la autoridad.—5. Conclusiones.

I. La autoridad

A) Esencia y causa de la misma

Después de haber examinado la correlación funcional u horizontal, pasamos al examen de la segunda dimensión organizativa, o sea, la correlación vertical, que se deriva de la aplicación del principio de autoridad.

La realidad observada por doquier, nos muestra que es inherente a la propia naturaleza de los procesos organizativos la esencia *autoritaria* de los mismos, que se manifiesta en organizaciones de todas clases, públicas y privadas (132), y que se presenta como un poder de acción superior preordenado a la mejor consecución de los fines.

Ontológicamente, la idea de autoridad implica siempre en sí misma la de anterioridad o preexistencia de una voluntad virtual y eficiente, aunque formal y estructuralmente este sentido de preexistencia sea desplazado por el más operante del de la *atribución*. Así, incluso la patria potestad es una manifestación natural de esa preexistencia, que puede ceder, y hasta adquirir signo inverso, mediante un procedimiento de incapacitación que atribuya la autoridad a otros miembros de la familia.

(132) V. FRIEDRICH, *ob. cit.*, págs. 53 y sigs.

Cuando uno de aquellos primitivos antepasados nuestros asumió la jefatura y dió el gural equivalente de «arriba» se manifestó el principio de organización que tiene por base a la autoridad. (V. MOESBY, *ob. cit.*, pág. 53).

Igualmente, en la fundamentación de la autoridad social el poder se atribuye a la comunidad o colectividad, porque ésta, el grupo, es un valor constante que preexiste a todos los miembros singularmente considerados. Y con referencia al primer grupo social, tampoco fueron los miembros antes que aquél, porque el valor asociativo se hallaba constituido en él por la naturaleza sociable de la relación de Dios con el hombre, expresiva, a su vez, de la preexistencia del Creador. Y la traslación de la autoridad divina a la autoridad social deviene por la autoincapacitación que, en situaciones específicas, Dios permite de sí mismo, por la atribución de libertad que al hombre otorgó.

A su vez, el grupo transmite su autoridad a los miembros individuales que la ejercen, por paralela razón de incapacidad para desarrollarla por sí, ya que esto sólo es posible en pequeñas comunidades u organizaciones primarias, en que todos los miembros se conocen o pueden conocerse y se reúnen en el mismo tiempo y lugar. Cuando esto no es posible, la autoridad se atribuye o delega mediante el sistema de la representación.

La función esencial del principio de autoridad es el mantenimiento funcional de la organización (133), y en este aspecto dinámico, que lo caracteriza, el elemento básico es la delegación. Delegación para hacer posible el ejercicio de la autoridad, como valor institucional que implica la preexistencia de un poder de voluntad que es superior, pero que se halla privado de la capacidad de actuar por sí; y delegación de funciones correspondientes al poder susodicho, también como expresión del único medio de hacer eficaz la productividad de la cooperación (134).

La autoridad, pues, es la fuente constante de toda coordinación organizativa, en cuanto que siendo manifestación de una preexistente voluntad decisora, es principio dispositivo de la existencia y desarrollo naturales que han de producirse por la funcionalidad de cada elemento orgánico, según la esencia y situación que le fueron otorgadas por dicha voluntad. Es también la autoridad poder de mando o imposición, en el orden de las relaciones humanas, porque es en éstas donde concurre la posibilidad de contradecir el principio dispositivo mediante la subversión, posible por la libertad del hombre, de éste contra el Orden creativo. Resultando de ella, precisamente, la necesidad del virtualismo impositivo de la autoridad, para mantener los efectos que deben ser corolario de la *disposición* volitiva preexistente —los *Mandamientos* Divinos se dan tras el pecado— y de aquí, en el orden de las relaciones sociales, la legitimación paralela de la capacidad de que la voluntad de un hombre se imponga

(133) V. BARNARD, *ob. cit.*, págs. 246 y sigs.

(134) V. MOSHER-CIMMINO, *ob. cit.*, págs. 223 y sigs.

a la voluntad de otro hombre, o sea la contingencia de la pérdida de la libertad primaria y natural. Pérdida que, como vemos, tiene un proceso correspondiente a la destrucción que se opera en todo elemento que rompe o disocia del sistema en que le integró su ley de causalidad, precisamente porque pierde esa integración en el todo que le da existencia. La virtualidad impositiva de la autoridad es pues consecuencia del *mal intrínseco* que supuso la rebelión del efecto contra la Causa; del hombre contra el Orden dispuesto por el Creador, o Voluntad preexistente y eterna.

La distinción entre los aspectos dispositivos e impositivos de la autoridad, nos lleva a la precisión de los matices discriminadores entre autoridad y jefatura, los cuales presentan esencial importancia. En un orden lógico, la suprema autoridad es anterior a la jefatura, del mismo modo que la disposición es previa a la imposición; la jefatura, como imposición, es un poder de mando, mientras que la autoridad en sí implica la decisión. Sin embargo, a veces ambas coinciden; pero ello no altera los matices de su fundamental distinción, ni impide que, en las más ocasiones, no coincidan y se manifieste la jefatura como una autoridad condicionada (135).

La jefatura representa autoridad y debe poseer toda la necesaria para su función, pero esto no quiere decir que sean equivalentes. Es cierto que existen y han existido organizaciones en que la suprema autoridad decisora ejerce también la jefatura, lo cual sucede en las formas organizativas de tipo absolutista (136): pero el procedimiento habitual es, sin embargo, que la suprema autoridad decisora designe a los jefes. Y tal designación, de cualquier forma que sea realizada, implica un proceso gradual en el desarrollo de las formas de acción de la voluntad superior y preexistente, como idea característica del principio de autoridad.

La efectivización de la autoridad como volición decisora para el mantenimiento de la existencia y cumplimiento de fines organizativos, se produce, pues, mediante un proceso gradual de difusión de aquella que da origen a la jefatura y a los sucesivos grados jerárquicos de la misma. Y

(135) V. MOONEY, *ob. cit.*, págs. 56 y sigs.

(136) Así se explica que la caracterización del Estado totalitario no sea propiamente la concentración en una persona de todas las funciones, sino la coincidencia en el Estado del poder de mando con el de decisión o voluntad constituyente, con lo que se desplaza a la autoridad de la comunidad.

Todo totalitarismo, que es formalmente presentado como una indivisión del poder, sustancialmente es la indiferenciación entre autoridad y jefatura en los sentidos dichos.

Y aunque la realización sea más difícil, es perfectamente dable el totalitarismo de los gobiernos de Convención, en los que la potestad dispositiva se arroga también la impositiva, haciéndose órgano de mando.

como esta gradación va de más a menos, de arriba hacia abajo, la correlación orgánica que así surge es llamada correlación vertical. Su importancia y, naturalmente la de la jefatura que con ella se origina (137), aumenta con el crecimiento de la organización.)

Finalmente, procede concretar que entre autoridad y poder, existe, a su vez, una relación derivada de sus respectivas significaciones. Pues mientras que poder es la expresión de una capacidad de realización, de una facultad, la autoridad, cual se ha visto, es el resultado de la imputación o reconocimiento de aquél, de modo que se haga racional y legítimo el ejercicio del poder. La autoridad es pues un valor derivado de las esencias organizativas, un derecho en la representación formal de las mismas —y también una situación en el orden de las relaciones intersubjetivas de los miembros que las componen— mientras que el poder en sí es la consecuencia de la posesión de una aptitud o fuerza. Y la discriminación entre ambos es lo que permite discriminar entre Derecho y coacción (138).

B) *Significado de la autoridad*

Vista la causa veamos el modo de manifestación de la autoridad. Es decir, si éste constituye una sujeción, un yugo o vínculo, o un método, más o menos natural y libremente aceptado, para la mejor consecución de los objetivos, pues todavía no rige un orden claro de ideas a este respecto. Y la razón de las dificultades, estriba en que no siempre se distingue entre la significación del conjunto de actos en los que tiene aplicación el principio de autoridad, de las circunstancias externas que concurren en los mismos, en una palabra, entre las diversas significaciones del poder y de la autoridad.

Según Simon —que sigue a Barnard— la autoridad actúa cuando las premisas de la conducta de una persona son determinadas por otra (139), y por eso dice el segundo que el hecho más generalmente observable e importante, para fines cualificativos de la autoridad, es el ámbito en que resulta ineficaz en casos específicos. La autoridad, concreta Barnard, es el carácter de una comunicación u orden en virtud del cual se acepta aquélla como norma rectora de lo que ha de hacer o no hacer el que la recibe, en el ámbito de acción correspondiente a éste en el seno de la organización en que se integra (140).

(137) Así dice MOONEY que jefatura es la forma que asume la autoridad al introducirse en el proceso (*ob. cit.*, pág. 67) de desarrollo o difusión de las formas operativas de la autoridad.

(138) V. MOONEY, *ob. cit.*, págs. 56 y sigs. y 67 y sigs.

(139). SIMON, *ob. cit.*, pág. 35.

(140) BARNARD, *ob. cit.*, págs. 187 y 189 y sigs.

En efecto, la conducta cooperativa requiere no sólo la adopción de decisiones correctas, sino también la misma y uniforme razón de sentido en cada una de las decisiones de todos los componentes del grupo, que de modo recíproco son significativas para el logro de un fin preestablecido.

De tal suerte, es efecto de la autoridad el conseguir que el plan organizativo gobierne la actividad toda de los miembros de la organización, lo cual, dicho de otro modo, determina que sea el cumplimiento del requisito de la coordinación la función esencial de la autoridad, tanto en su aspecto dispositivo como impositivo. Con esta afirmación, es claramente perceptible que la coordinación no sólo traza la descripción abstracta de las conductas y de las relaciones de los individuos, sino que también determina la funcionalidad de los diversos grados de la línea jerárquica y, por ello, le es posible especificar el contenido concreto de cada manifestación funcional.

Por consiguiente, también las formas más embrionarias de la organización reciben, aunque sea en mínima parte, el fenómeno de la autoridad. Esta es, pues, una relación intersubjetiva en la que uno de los sujetos manifiesta el poder de emitir decisiones que sirvan de guía a la acción de los otros. El primero concibe y transmite la decisión, con la intención de que sea aceptada, y los segundos aceptan tal decisión en tanto en cuanto su conducta sea producida correspondientemente con aquélla. Se trata pues de una relación que implica comportamientos de ambas partes, y sólo cuando los dos se verifican es cuando se produce concretamente la relación de autoridad, pues cuando falta alguno de ellos no hay manifestación de autoridad, cualquiera que sea la vigencia del orden formal de la organización (141).

Conforme a lo expuesto, la autoridad implica dos aspectos: el subjetivo o personal de la aceptación de la orden, y el objetivo, que es el correspondiente al carácter de aquélla que determina la aceptación. Y, en el primero de los aspectos, en esencia, el jefe al ejercitar su propia autoridad no trata de persuadir, sino de obtener aquiescencia u obediencia; aunque en la práctica ello va acompañado de los instrumentos de la sugerencia y de la persuasión (142).

Si una orden se acepta por quien la recibe, la autoridad de aquélla sobre éste se confirma o se establece, es decir, el contenido de la orden se admite como base de actuación; mientras que, si se rechaza, la desobediencia que se ocasiona implica la *negación* de la autoridad pretendida. De aquí que el determinar si una orden tiene o no autoridad, dependa,

(141) V. SIMON, *ob. cit.*, págs. 109 y sigs.

(142) *Idem. Idem.*, pág. 53.

en verdad, de las personas a quienes se dirige, y no de aquellas de quienes procede (143), y que es ineludible la necesidad del asentimiento para que la autoridad sea operante.

Del concepto de autoridad, se sigue también que ésta, a diferencia de la estricta jefatura que emite mandamientos, posea una capacidad de acción plurivalente, es decir, que no sólo pueda desarrollarse en sentido vertical y de arriba hacia abajo, sino también en sentido horizontal, o sea, marginada de la línea jerárquica, en las comunicaciones de igual a igual, que también pretenden la aquiescencia (144); o de abajo hacia arriba, cual sucede, por ejemplo, si un funcionario delega en un subordinado una determinada actividad y acepta los actos de éste sin revisarlos, pues entonces realmente opera la *autoridad* del segundo; lo que en rigor viene a demostrar que el concepto de autoridad tiene más bien un sentido funcional que jerárquico o de jefatura.

O lo que es lo mismo, que sólo las llamadas líneas de autoridad representadas en el organigrama tienen ciertamente un significado estrictamente jerárquico, pues su referencia directa es la de la resolución de conflictos o disputas en los que va implícita la imposibilidad de llegar a una unidad de consentimiento en una particular decisión. Es decir, están referidas a la estructura formal y, habitualmente, al nombramiento para el ejercicio de las funciones, a la separación de él y a la disciplina, o criterio de estimación y sanción de los actos de desobediencia (145).

La autoridad organizativa formalmente considerada, incluso en el sentido que viene expuesto, es un fenómeno impersonal representado por la atribución de la facultad directiva de la actividad de los sujetos subordinados y pertenecientes a la organización, en razón de la posición ocupada en ésta por quien es investido de aquélla. No entran pues en estas consideraciones los varios géneros de influencia que derivan del superior conocimiento, de la edad, de la experiencia, de la ascendencia o simpatía personal, etc.; sino que la facultad directiva se halla en la posición ocupada y con independencia de las mutaciones que se puedan verificar en el transcurso del tiempo y con relación a las personas que ocupan dicha posición (146).

(143) «Ya sea la autoridad de origen institucional o personal, está creada y sostenida por la opinión pública, que, a su vez, se encuentra determinada por el sentimiento, la reverencia o el fatalismo. Aun cuando la autoridad se apoye en la mera coerción física, es *aceptada* por aquellos a los que rige, aunque su aceptación pueda ser debida al temor de la fuerza» (MICHELS, *Authority*, en *Encyclopaedia of the Social Sciences*, Macmillan, New-York, 1949, vol. I, pág. 319).

(144) Ahora bien tal pretensión no es equiparable a la estricta obtención de obediencia, con base en estímulos de tipo negativo o sanciones de coerción, salvo en los casos de emisión de juicios o dictámenes de carácter vinculante.

(145) V. FRIEDRICH, *ob. cit.*, pág. 55.

(146) V. MOSHER-CIMMINO, *ob. cit.*, págs. 231 y sigs.

Esta es la *autoridad de posición*, que deriva de que se atribuye autoridad a las comunicaciones u órdenes que proceden de categorías superiores, suponiendo que se hallan razonablemente conformes con las determinantes del propósito organizativo, y, como se ha dicho, con absoluta independencia de las cualidades subjetivas de las personas que las emiten, pues incluso aunque se reconozca que un determinado jefe es de muy limitada capacidad personal, su opinión puede considerársela *superior*, y con autoridad, sólo por razón de las ventajas de conocimiento que le proporciona su puesto; mas esta autoridad objetiva no se mantiene sino cuando los dirigentes se hallan adecuadamente informados (147). Puede pues decirse que la sustentación de la autoridad objetiva depende del sistema de comunicación que exista en el organismo (148).

(147) V. BARNARD, *ob. cit.*, pág. 200.

(148) La comunicación puede ser formalmente definida como el proceso por medio del cual las premisas de la decisión son transmitidas de una a otra persona de la organización. Sin comunicación no puede existir organización porque no hay posibilidad para el grupo de influir en el comportamiento individual.

La posibilidad de que un cierto miembro de la organización adopte una determinada decisión, dependerá de la posibilidad de transmitirle la información que precisa para alcanzar una decisión prudente, y de la posibilidad que el sujeto tiene de transmitir esta decisión a los otros miembros del organismo, cuyo comportamiento a su vez deberá influenciar.

La comunicación en el sistema organizativo es un proceso de dos vías. Comprende la transmisión a un centro de decisión de órdenes, informaciones y sugerencias, y de otra parte la transmisión de las decisiones que ha previsto aquél a las otras partes de la organización. Es un proceso que tiene lugar bien hacia arriba, bien hacia abajo o bien lateralmente.

La información se constituye por los conocimientos que tienen un fuerte peso en la decisión y surge en varios puntos de la organización. Algunas veces la organización posee sus propios órganos sensoriales, como es el caso del servicio de espionaje de una organización militar o de las secciones analíticas de mercados de una empresa comercial. Otras veces tales funciones son asignadas a individuos idóneos por el conocimiento que se presume que ellos ya tenían de determinados aspectos informativos, como es por ejemplo el caso del oficio legal o asesoría jurídica de un determinado organismo. Otras veces el conocimiento se desarrolla sobre el trabajo, como es el caso de un operario que es el primero en saber que su máquina se ha roto. En otras ocasiones el conocimiento es sobre todo recuerdo de las precedentes decisiones adoptadas, como es la hipótesis del dirigente que rechaza una petición de fondos porque ya se ha dispuesto de éstos.

Un modo aparentemente sencillo de atribuir la función de asumir las decisiones, podría ser el de asignar a cada persona de la organización aquellas decisiones para las cuales ella posee la información que más interesa. Mas la dificultad esencial radica en el hecho de que no cuanto constituye información valiosa para una determinada decisión suele ser conocido por un solo individuo, y, por consiguiente, si las premisas de la decisión se encuentran en diversos individuos, es necesario establecer un proceso de comunicación para transmitir estos elementos a un punto único, los cuales serán continuados y transmitidos, a su vez, a aquellos miembros de la organización que deberán ejecutar la decisión.

El sistema formal de comunicación se halla también integrado por una importante red de comunicaciones de hecho, que son las relaciones sociales espontáneamente nacidas en el seno de

Pero es evidente que algunos hombres tienen capacidad superior y, prescindiendo de su posición, imponen respeto por sus conocimientos e inteligencia, por lo que se atribuye autoridad a lo que expresan en el seno de una organización. Esta es la que se llama autoridad de dirección, que cuando coincide con la *autoridad de posición* incrementa de modo considerable el ámbito de aceptación de la autoridad.

Mas si no hay coincidencia entre aquéllas, y como en muy raros casos las personas logran tener una información que se estime adecuada sin ocupar una posición dirigente, la *autoridad de dirección* por sí sola no pasa de ser una mera *influencia*.

Por tanto, la determinación de la autoridad permanece en los individuos cuyas decisiones se ha de influir, y por ello depende de la personal actitud cooperadora de aquéllos y, de otra parte, del sistema de comunicación, pues sin éste no puede sostenerse aquélla. Los miembros más adictos a una organización la abandonarán si dicho sistema resulta inadecua-

la organización, y a través de las cuales frecuentemente discurrirán informaciones, consejos, y órdenes, estando constituido por el sistema de relaciones voluntarias o amistosas que los miembros de la organización establecen entre sí.

En efecto, la amistad entre dos personas miembros de una organización crea frecuentes ocasiones de contactos e intercambios de conocimientos y criterios, y hasta puede también crear una relación de autoridad si uno de los dos es propicio a aceptar la guía del otro. De este modo, aquellos a quienes podemos llamar dirigentes naturales realizan una función que no se refleja en el organigrama.

Constituye pues cometido esencial de los dirigentes favorecer las actitudes amistosas y cooperativas en estas relaciones personales directas, porque así el sistema de comunicación de hecho de la organización contribuye a la eficiente actividad de la misma en vez de obstaculizarla.

El sistema de comunicación de hecho asume importancia mayor porque el comportamiento de los individuos se halla orientado no sólo hacia fines organizativos, sino también en cierta medida hacia fines personales, y porque estos dos aspectos finalísticos no siempre son recíprocamente correspondientes. De consiguiente, cada uno debe intentar establecer la medida en la cual las actitudes y las acciones de la otra parte son condicionadas por motivos personales más que organizativos.

La motivación personal puede tener pues una influencia considerable sobre el desarrollo del sistema de comunicaciones sociales de hecho, y sobre todo hay que destacar que los individuos pueden prevalerse de este sistema para acrecentar su poder e influencia en la organización.

Pero en definitiva la motivación personal influye incluso en el sistema formal de comunicaciones, pues como la información no se transmite de modo automático desde el punto de origen a las restantes partes de la organización, el que antes recibe aquélla lo primero que hace es valorar las consecuencias que la información en sí y su comunicación habrán de tener para él. De tal suerte, una información sólo será transmitida si de ella no han de derivarse consecuencias perjudiciales para el que la transmite, a menos que éste tema que aquélla pueda realizarse por otros medios. En otras ocasiones el defecto de transmisión informativo deriva de la falta de conocimiento por parte del inferior de cuáles informaciones son precisas al superior para producir su decisión. (V. Swóx, *ob. cit.*, pág. 248).

de y produce órdenes contradictorias o no idóneas, de tal modo que no lleguen a poseer directrices uniformes, precisas y convenientes.

Es pues el sistema de comunicación problema esencial de una organización propiamente constituida como tal, y los factores reguladores del mismo lo son, a su vez, de la virtualización de la autoridad objetiva, siendo por ello por lo que muchas veces se llama a dicho sistema *línea de autoridad*.

Tales factores reguladores son enunciados del siguiente modo:

- a) Los cauces de comunicación han de ser definitivamente conocidos.
- b) Se requiere que cada miembro de la organización se integre en un definido cauce formal de comunicación.
- c) La línea de comunicación debe ser lo más directa posible.
- d) Ha de usarse normalmente la línea completa de comunicaciones.
- e) La línea de comunicaciones no debe interrumpirse mientras esté funcionando la organización; y
- f) Toda comunicación debe ser autenticada (149).

Ahora bien, aunque la *autoridad* del jefe posee siempre, y potencialmente, la facultad de influir las decisiones de los subordinados, aquél debe justificar su jefatura, como se ha dicho, mediante los instrumentos de la sugerencia y la persuasión, cuyo ejercicio es el que determina el atractivo de su funcionalidad como tal jefe; aunque ello naturalmente implique esencias de valor puramente relativo por depender en gran medida de las diferenciaciones sociológicas de los grupos, susceptibles en diversa medida de reaccionabilidades más o menos intensas al afecto o al temor.

Pero es criterio de valor general la mayor sensibilidad al temor de los grados culturalmente más inferiores y a la persuasión de los opuestos; norma que nos da los errores de la demagogia y de la tiranía, y también la demostración de que no puede ser incondicionada la creencia de que el constitucionalismo democrático, si no garantiza un buen gobierno proporciona necesariamente medios para escapar de los malos (150), como lo adveran hechos históricos y modernos (151).

El poder impersonal de la autoridad formalmente concebida, es exponente de la capacidad de acción de la organización en sí, y no sólo de la de las personas a través de las que se manifiesta. Y ello es en tal me-

(149) V. BARNARD, *ob. cit.*, págs. 202 y sigs.

(150) V. MOONEY, *ob. cit.*, pág. 68.

(151) Precisamente, el poder difusivo de las diversas formas de gobierno —en función de la diversa capacidad cooperativa e incluso de convivencia pacífica y de sentido de la Justicia, que para los pueblos deriva de sus diferencias culturales— no ha estado necesariamente manifestado en favor del superior desarrollo de las naturales formas de atribución de la autoridad.

didada, que la autoridad ha de ser atribuída y empleada como consecuencia de un proceso lógico de relación entre aquéllas y el cumplimiento del fin. Racionalidad atributiva que conduce al juego de la presunción *juris tantum* de que el dicho poder se emplea siempre en interés de la organización, y no para fines correspondientes a la esfera de intereses propios de las personas que lo ejercitan, ya que todo uso distinto del mismo constituye exceso o mal uso del poder (152).

C) *Condiciones de eficacia de la autoridad*

El asentimiento, como base efectiva de la autoridad, se condiciona:

a) Porque quien recibe la orden la conozca y la entienda. En efecto, una orden que no puede entenderse no cabe que implique ejercicio de autoridad; ahora bien, a veces las órdenes son intrínsecamente difíciles de entender, por hallarse necesariamente formuladas en términos generales, y de aquí que una parte considerable de la acción orgánica consista en la interpretación y reinterpretación de órdenes en su aplicación a circunstancias concretas, que fueron o pudieron ser tenidas en cuenta inicialmente.

b) Porque la orden que ha de predeterminar la decisión del destinatario no aparezca incompatible, sino favorable, al propósito de la organización; pues si aparece con tal incompatibilidad, lógicamente no puede ser aceptada como módulo de actividad (153), y se frustraría la actuación por entrecruzamiento de propósitos. El ejemplo práctico más corriente es el que ofrecen los conflictos de órdenes que, en ocasiones, pueden paralizar el funcionamiento de la organización.

c) Porque la orden se estime compatible con el interés personal de quien la recibe y ha de adoptar la decisión de conformidad con la misma. En efecto, la existencia de un aliciente o incentivo es el motivo de la determinación individual, y por ello también, en general y a salvo las valoraciones derivadas de la capacidad de abnegación o sacrificio personal (154), la razón última de la aceptación de la autoridad de una orden.

(152) V. MOSIER-CIMMINO, *ob. cit.*, págs. 231 y sigs.

(153) Una persona inteligente normalmente rechazará la autoridad de la orden que contradiga el fin del esfuerzo común, y de aquí que cuando sea necesario emitir órdenes que, por su apariencia van a ser estimadas por el destinatario como contrarias al fin principal, es normalmente necesario, y siempre aconsejable, explicar y tratar de demostrar el porqué de las mismas y por qué es sólo aparente su contradicción con aquel fin; pues en otro caso las órdenes no se ejecutarían o lo serían de modo inadecuado. (V. BARNARD, *ob. cit.*, págs. 191-192).

(154) No estudiados como valor generalizador porque su operatividad, aunque puede tantas veces ser determinante de valiosísimas consecuencias en el funcionamiento de los organismos, no es, sin embargo, valorable en términos absolutos.

d) Porque quien recibe la orden sea capaz de obrar de acuerdo con ella, ya que si un sujeto no puede cumplir una orden habrá de contradecirla o, al menos, no tomarla en consideración.

Naturalmente que a renglón seguido de lo dicho surge el interrogante de cómo es posible que sea producida la eficacia del ejercicio del poder de mando si, en definitiva, aquélla depende del individuo subordinado. Mas ello sí es posible ya que:

1.º Las órdenes que se dictan con el propósito serio y reflexivo de que perduren las organizaciones, se producen generalmente cumpliendo las cuatro condiciones antes mencionadas. En efecto, es principio de buena conducta directiva el no emitir órdenes que no puedan obedecerse o que se sepa que necesariamente no han de ser obedecidas.

2.º Hay una zona de aceptación o indiferencia en cada persona, en la que se sabe que las órdenes son aceptables sin una previa y consciente investigación de su racionalidad y conveniencia. Tal zona se halla determinada por la congruencia existente entre lo ordenado y lo que constituyó la motivación determinante de la integración organizativa del destinatario de la orden; y, a su vez, esta zona de indiferencia se encuentra influida por la adhesión y lealtad promovidas en favor de la dinámica operativa del organismo, lo cual es función que caracteriza el propio ejercicio de la autoridad.

La extensibilidad de esta zona de aceptación es promovida por las sanciones y disposiciones de la autoridad para hacer ejecutivo el propio mandamiento. Pero bien entendido que el concepto sanción debe estimarse en su valor más amplio, es decir, comprendiendo en él toda clase de estímulos y medios para proveer la ejecución, muchos de los cuales —tales como comunidad de propósitos, hábitos, capacidad de mando, etc.— son, al menos, tan eficientes para la aceptación de la autoridad como pueda serlo la amenaza de penas corporales o económicas (155).

3.º El interés común de la organización, favorece y mantiene un cierto valor de estabilización en esa zona de indiferencia.

En efecto, hallándose afectadas la eficacia y la eficiencia de la organización por el grado en que sus miembros acepten las órdenes, el rechazar la autoridad de una de ellas es una amenaza contra los intereses generales, y por ello existe en el conjunto de aquéllos un interés personal y activo en que cada uno de ellos acepte la autoridad de las órdenes que, respectivamente, se hallan para cada uno dentro de la zona de indiferencia. La expresión de esta realidad se formula mediante referencias a la opinión pública, y fomenta y estimula la extensión de una común zona de

(155) V. SIMÓN, *ob. cit.*, pág. 54.

indiferencia en la que se presumen incluidas todas las órdenes que no contradicen expresamente el interés personal de su destinatario. Por lo cual la susodicha zona de indiferencia, que es valor originariamente subjetivo, se convierte en una categoría objetiva.

Mas, el ejercicio de la autoridad organizativa es muy sensible a la autodestrucción que se deriva de su uso excesivo, pues si aquélla se emplea en demasía, o sea a través de mandatos que pretenden la ejecución impositiva de lo que pertenece a la esfera de ejecución discrecional, el efecto más probable será la disminución de las zonas de indiferencia de los subordinados.

Asimismo, cuando la autoridad se manifiesta verdaderamente como tal, rara vez resulta necesario que sea utilizada en toda su extensión o intensidad, a salvo períodos de emergencia en los que se precisa una rápida decisión; lo cual no significa que no exista el poder de la autoridad, sino que está en depósito y su sola presencia influye sobre las decisiones que han de adoptarse con las premisas generales que la inspiran. Por el contrario, cuando la autoridad ha de manifestarse todas y cada una de las veces en que debe producir su influencia, ello indica que la organización es como una superficie de hielo privada totalmente de las adherencias del espíritu corporativo de sus componentes, o, por lo menos, que la jefatura carece de simpatía y atractivo para los subordinados (156).

Al efecto de estimar las influencias que en la decisión sometida a autoridad se producen, hay que tener presente que aquélla es la conclusión de un conjunto de premisas, y que la influencia de la autoridad sobre el individuo no implica la determinación por parte de la misma de las decisiones que el individuo adoptará, sino sólo el establecimiento por cuenta de éste último de algunas de las premisas por las que se ha de regir su decisión. Lo cual quiere decir que la autoridad no es el único elemento que influye en las decisiones individuales y, también, por generalización, que los diversos modos de influencia, intrínsecos y extrínsecos a la organización, no se excluyen entre sí.

O sea: que cuando el sujeto decide sobre un particular curso de acción, algunas de las premisas vienen dadas o impuestas mediante el ejercicio de la autoridad, pero otras pueden ser la consecuencia de su deseo de contribuir a la eficiencia organizativa, o el resultado de su identificación con la organización en sí misma e independientemente de los fines, o producidas a virtud de su propia formación.

Así, pues, la autoridad, la eficiencia, la adhesión orgánica, la formación profesional, etc., son en cada caso distintos elementos influyentes en la decisión; pero es sólo por la influencia de la autoridad como se dis-

(156) V. MOSTER-GIMMINO, *ob. cit.*, págs. 238 y sigs.

tingue la conducta de los individuos como miembros de la organización, de la que ellos mismos producen al margen de su pertenencia a aquélla. Y aún esta influencia puede ser analizada desde dos diferentes puntos de vista: 1.º, a través de los estímulos positivos y negativos mediante los cuales la autoridad de la organización trata de influir sobre sus miembros; y, 2.º, a través del conjunto de factores psicológicos individuales que determinan la respuesta subjetiva a dichos estímulos. Esto es, que puede hablarse de un aspecto externo y de un aspecto interno de influencia organizativa sobre el individuo.

Por último, se ha de resaltar que la relación de autoridad no comprende todas aquellas situaciones en las que una persona ejerce una determinada influencia sobre el comportamiento de otra (persuadir, sugerir). La característica distintiva de la autoridad es que el subordinado prescinde de su facultad crítica en la elección decisora, para usar en cambio el criterio formal de la recepción del mandato como base de su elección. O sea, que mientras que una persona que recibe una sugerencia la acepta sólo como uno de los elementos que se hallan en la base determinadora de su decisión, pero ésta dependerá exclusivamente del propio convencimiento, la obediencia, por el contrario, constituye una verdadera y propia abdicación electiva.

La confusión que estos términos originan en sus respectivos significados, deriva del hecho de que los tres fenómenos de la persuasión, sugerimiento y mandato coinciden casi siempre en toda situación, pues incluso cuando el mandato puede ser usado el superior debe preferir adoptar la sugerencia o la persuasión. Y la confusión puede evitarse también, teniendo presente que si dos personas aceptan la situación de jefe y subordinado no quiere esto decir que todos sus comportamientos deban constituir ejercicio del poder de la autoridad.

La línea de demarcación entre la sugerencia y el mandato, no es, sin embargo, tan clara como pudiera parecer, pues algunas sutilezas se derivan del término convencimiento, usado para distinguir entre sugerencia, persuasión y orden.

El convencimiento es el crédito atribuido a una premisa de hecho o de valor relevante para una particular decisión. Este crédito, en una proposición de hecho, se obtiene de muchos modos, uno de los cuales es la prueba experimental; mas, de otra parte, llegamos al convencimiento de muchas cosas que no nos han sido probadas ni en vía lógica ni en vía empírica. En otras palabras, que el convencimiento deriva también de la transmisión por vía social de declaraciones de hecho, a falta de elementos probatorios, en donde se manifiesta la confianza o fe en experiencias de otros; luego igualmente aparece aquí evidente la misma abdicación

de la facultad crítica que hemos señalado como característica de la autoridad

Algunas afirmaciones pueden convencer sin necesidad de prueba, por el solo efecto de la posición ocupada por la persona que las realiza y viceversa; luego las sugerencias son en parte juzgadas sobre la base de sus méritos intrínsecos y en parte también por los méritos reconocidos o reconocibles en las personas que las verifican. Y esto es verdad, sea porque los que las reciben no tienen aptitud valorativa, sea por exigencias de tiempo que les llevan a aceptar lo que dicen aquellos en quienes tienen fe. Y así se explica la resistencia, que habitualmente se encuentra en cualquier organismo, a aceptar sugerencias realizadas desde fuera de la esfera de servicio, o espontáneamente hechas al margen de las habituales líneas de información y comunicación (157).

Y estas prácticas confirman la tesis de que la autoridad va unida a una comunicación en un organismo propiamente tal, pues aunque excepcionalmente se presentan ocasiones de ejercicio de poder coercitivo por parte de individuos y grupos exteriores e incluso hostiles, la autoridad se refiere por vía común a algo que es intrínseco o interno de un sistema. Es decir, que un *superior* no es propiamente autoridad, ni la posee en sentido estricto, salvo cuando esa superioridad —que produce la enervación de la capacidad crítica del *inferior*— se genera en el seno de una organización, lo cual proviene del hecho de que la autoridad toma su carácter calificativo de la potencialidad de asentimiento de aquellos a quienes se dirige, y de aquí que no se dirija sino a los colaboradores o miembros de la organización.

Así pues, se presume que una orden tiene autoridad cuando emana de superiores orgánicos y se comunica a través de los propios medios notificadores de la organización; y pierde esa presunción cuando proviene de cauces de difusión estrictamente individuales o no se halla dentro del fin o ámbito de acción organizativo, o resulta carente de adecuación a la situación actual con la que se enfrenta su destinatario (158).

En sentido lato pues, la palabra autoridad comprende todas aquellas situaciones en las que, en el seno de una organización, se aceptan premisas de decisión sin una consideración o revisión crítica consiguiente. Y así se deriva que si bien A es superior de B en un momento, B puede serlo de A en otro. Pero, ¿qué significa que A es superior de B?

(157) Esto no quiere decir que tal resistencia a sugerimientos irregulares constituya un punto débil de la organización, pues la pérdida potencial de ideas y sugerencias a recibir desde fuera, ha de compararse con las ventajas que derivan de la especialización de las funciones decisoras. (V. SIMÓN, *ob. cit.*, págs. 196 y sigs.).

(158) V. BARNARD, *ob. cit.*, pág. 199.

Hemos visto que un subordinado acepta órdenes enervando una elección de su parte, pero que también puede aceptarlas en contraste con sus propias elecciones. En tal caso, el elemento de la autoridad aparece inequívoco: Cuando nace desacuerdo entre dos personas y la situación no se resuelve a través de la persuasión u otros medios de convencimiento, entonces no cabe otro método de decisión que el uso de la autoridad del uno o del otro. Y es este derecho a decir la última palabra el que de suyo representa el contenido de la línea de mando en una organización.

Pero el término de autoridad quedaría demasiado restringido si lo limitásemos a estos supuestos de desacuerdo, pues la autoridad no se manifiesta exclusivamente en la aceptación de órdenes explícitas o en la resolución de conflictos, sino que muchas veces la obediencia se anticipa al mandato: ¿Cómo obraría mi jefe? Luego, a mayor obediencia en el subordinado menos tangibles resultan las manifestaciones de la autoridad (159).

2. Factores de eficiencia del ejercicio de la autoridad

A) *Unidad de mando*

Se piensa que la eficiencia administrativa es mayor, en cuanto los componentes de una organización están ordenados en un particular sistema de autoridad en el que prevalece la unidad de mando; esto es, que cada miembro de una organización no haya de aceptar la autoridad sino sólo de una persona. Principio que no explica el porqué un individuo no ha de poder aceptar ciertas premisas decisorias de un superior y otras, no contradictorias con aquéllas, de otros diferentes.

El principio de la unidad de mando requiere exacta representación de lo que hemos expresado sobre la autoridad, cual fenómeno por el que un sujeto acepta, en el seno de una organización, que la decisión de aquélla guíe su comportamiento, independientemente de su juicio en cuanto al mérito de la decisión.

En cierto sentido el principio de la unidad de mando no puede ser violado, al igual que el de la especialización, porque es físicamente imposible que un hombre pueda obedecer a dos mandatos contrapuestos. Por ello se dice que un miembro de la organización no debe recibir órdenes de más de un superior, como ocurre cuando en la determinación de las bases de la acción cooperativa se asigna más de un jefe para los dependientes que realizan actividades implicadas en más de una función orgá-

(159) V. SIMÓN, *ob. cit.*, pág. 204.

nica. Se piensa que aunque la rígida actuación del principio de la unidad de mando pueda llevar a graves inconvenientes, aún éstos son irrelevantes si se los compara con la confusión, ineficacia e irresponsabilidad que nacen de la violación de él (160).

El verdadero defecto de este principio es su difícil compatibilidad con el de la especialización. Y hay que tener en cuenta que uno de los designios más significativos de la autoridad es garantizar la especialización en el proceso de decisión, de tal suerte que cada decisión sea adoptada allí donde ha sido asignada la mejor aptitud específica. Por tanto, la autoridad ha de proveer al mayor grado de competencia en la decisión.

Mas, aunque la unidad absoluta de mando pueda ser respetada en las decisiones de una persona sujeta a influencias que discurran sólo a través de una vía de autoridad, cuando aquéllas requieren experiencia en más de un sector del conocimiento se hace necesario el uso de criterios múltiples que aporten las diferentes premisas de decisión (161).

Son evidentes, por ende, las dificultades que se derivan del principio de unidad de mando en relación con las necesidades de especialización de funciones, por lo que destaca por sí misma la conveniencia de buscar fórmulas de armonización, ciertamente difíciles pero no por ello menos deseables. Sin embargo, en términos generales las actitudes de los defensores respectivos de ambas orientaciones se han manifestado con no poca intransigencia.

Y si esta fuese sólo una cuestión académica, y si fuese generalmente admitido y demostrado que la unidad de mando debe ser conservada a toda costa, incluso a la de perder la experiencia, se podría concluir que en el conflicto debía prevalecer la unidad de mando. Mas la cosa no es tan clara y hay argumentos para ambos criterios (162).

La práctica administrativa parece indicar que la necesidad de especialización es más intensa que la de unidad de mando, y de hecho no es excesivo afirmar que la unidad de mando absolutamente concebida no se aplica hoy en ninguna organización.

En toda situación organizativa y, al menos de hecho, la autoridad es

(160) V. GULICK, *Notes on the Theory of Organization*, en Gulick y Urwick, *ob. cit.*, pág. 9.

(161) V. SIMÓN, *Decision Making and Administrative Organization*, en *Public Administration Review*, 1944, n.º 3, pág. 27.

(162) Sobre la unidad de mando GULICK y otros, *ob. cit.*; WHITE, *Introduction to the Study of Public Administration*, New-York, 1939, pág. 45, ed. italiana, 1950, págs. 63 y sigs. y 95 y sigs. Para la especialización; la supervisión funcional de TAYLOR; la idea de MACMAHON y MILLET sobre la «doble supervisión», y la práctica de la supervisión técnica en las organizaciones militares. (TAYLOR, *Shop Management*, New-York, 1911, pág. 99; MACMAHON, MILLET y ODGEN, *The Administration of Federal Work Relief*, Chicago, 1941, págs. 265 y sigs.; URWICK, que describe la práctica del Ejército británico, en *Organization as a Technical Problem*, págs. 67-69).

distribuída en zonas o ámbitos de influencia, y tal modo de ordenación no presenta sensibles diferencias de la recomendación de Taylor, según la cual, un operario debe aceptar el control de un jefe para cuanto se refiere a la programación del trabajo y de otro en cuanto concierne a la realización del mismo (163).

El principio de unidad de mando es más aceptable en las formas restringidas, o sea en las de su exclusiva aplicación para resolver conflictos de autoridad y para la imposición de sanciones, que garanticen la obediencia debida. Pero en definitiva, siempre entra en pugna con el de la especialización, porque cada vez que nazca un conflicto de autoridad y los componentes de la organización se replieguen hacia los grados unitaris del mando, sólo aquellos tipos de especialización representados y consolidados en la línea unificativa de autoridad podrán tener influencia sobre la decisión. Y ésto, que sucede con frecuencia, suele enervar la virtualidad de las directrices de los grados funcionales, que no suelen ir revestidos de sanciones (164).

Mas los propósitos del principio de unidad de mando se comprenden si se examinan los resultados que con él son pretendidos. En efecto, si un subordinado recibe órdenes que entre sí se hallan en conflicto y son relativas a la misma premisa decisoria, sólo caben dos soluciones distintas a la aplicación del principio que nos ocupa: O exigir que se cumplan ambas o permitir que el subordinado elija la que ha de realizar. Pero el primer caso se excluye por sí solo dada la imposibilidad que envuelve, y el segundo implica la sustracción de aquél a la autoridad.

De otra parte, el superior, a menos que el grado ejecutivo que ocupe no le permita referir al subordinado el cumplimiento, tampoco puede ser responsabilizado de las consecuencias. Es indudable que todas estas dificultades son reales y esenciales, y que por ello se ha robustecido en tanta medida la aplicación del principio que nos ocupa en relación con la resolución de los conflictos de autoridad. A pesar de ello, la doctrina se ha cuidado de señalar que pueden concebirse diversos modos de obviar aquellos conflictos, a saber:

1.º La unidad de mando en el sentido tradicional, o sea, que cada individuo reciba órdenes solamente de un superior.

2.º Unidad de mando en sentido restringido, o sea, que se reciban órdenes de varios, pero que en caso de conflicto sólo uno deberá ser obedecido.

3.º La división de la autoridad, esto es, que cada función tenga una específica área sobre la cual ejercita autoridad exclusiva, de tal suerte que

(163) V. TAYLOR, *ob. cit.*, págs. 105 y sigs.

(164) V. SIMÓN, *ob. cit.*, págs. 70-71.

las premisas decisorias individuales que corresponden a cada una de aquéllas se entiendan sujetas sólo a la misma.

4.º El sistema de grados, esto es, que un individuo sea sujeto a la autoridad de todos aquellos que integran un determinado grado, y que si recibe órdenes en conflicto siga la última, mas que inmediatamente haya de llamar la atención de las personas de quienes recibió las órdenes en conflicto.

Estos procedimientos, sobre todo el segundo, el tercero y el cuarto, no se excluyen necesaria y recíprocamente, sino que pueden combinarse en cualquier organismo (165).

Finalmente, ha de tenerse en cuenta que en todo caso, incluso aunque la unidad de mando sea mantenida en los límites más avanzados, dicho modo operativo requiere para su auténtica eficiencia la unidad espiritual en el fin o fines organizativos, sobre todo de cuantos componen los cuadros de la autoridad. Y tanto es así, que sin ella el más firme sistema de unidad de mando fracasará; mientras que con su presencia la distribución de la jefatura por líneas funcionales se hallará exenta de conflictos de órdenes.

Esta unidad espiritual ha de exigirse siempre en los dirigentes que asuman la máxima responsabilidad, y éstos han de tener conciencia de que cuanto más se extienda por los grados de la organización, hasta penetrarla toda, tanto más efectivo será el esfuerzo coordinado y el vigor de aquélla para el logro de sus propósitos.

El medio necesario para esto nos pone en contacto con una significativa palabra: adoctrinamiento. Para muchas gentes tiene este vocablo un cierto sabor religioso, y la razón puede ser que, entre las formas de organización, son las religiosas las que más imbuídas están de su espíritu por la existencia de dogmas inatacables; pero en sí misma la palabra posee una virtualidad más amplia, pues puede decirse que existe una doctrina para cada forma posible del esfuerzo humano colectivo.

En sentido primario, doctrina vale tanto como definición del objetivo; pero cuando consideramos el procedimiento necesario para lograr el objetivo encontramos el sentido secundario del vocablo, que frecuentemente sobrepasa en importancia práctica al primero.

Es decir, un médico o cirujano tiene por doctrina del objetivo sanar al paciente, mientras que la doctrina del procedimiento requiere un perfecto aprendizaje y una gran experiencia. La doctrina del objetivo militar es igualmente simple: forzar una decisión mediante el aniquilamiento del adversario, pero la doctrina del procedimiento constituye un arte sumamente técnico en el que están comprendidos todos los principios de

(165) *Idem.*, *idem.*, págs. 218 y sigs.

la estrategia militar y de la táctica. Y es punto vital en todas las formas de esfuerzo coordinado, que la doctrina del procedimiento sea poseída por todos los interesados. Cada miembro de una organización debería no sólo conocer la doctrina, sino sentirla y absorberla hasta hacerla guía de todos sus actos.

Pero el adoctrinamiento no significa imponer reglas que han de ser aceptadas como artículos de fe, sino que consiste en inculcar aquellos principios que han de servir de guía frente a cualquier situación.

La eficiencia organizada para la persecución de un determinado objetivo requiere, pues, una doctrina; pero, a su vez, la aplicación eficaz de una doctrina exige la disciplina, entendiendo por ella algo más vital que la obediencia impuesta por el mandato. Esta es desde luego esencial, pero aún lo es más aquella disciplina que el mando ha de imponerse a sí misma, lo cual constituye la primera necesidad para asegurar la eficiencia, pues si esta autodisciplina no existe en la cúspide sería inútil esperar que la haya en cualquier otro lugar (166).

El principio de la unidad de mando combinado con la diversificación funcional, presenta en las organizaciones eclesiástica y militar el ejemplo más significativo de la importancia del adoctrinamiento y de la autodisciplina, como instrumentos para conseguir la verdadera unidad espiritual de las organizaciones.

B) Jerarquización o gradación

La organización implica en su esencia la suprema autoridad, pero igualmente esencial al concepto de organización es la existencia de un proceso formal mediante el cual aquélla opera desde arriba sobre todas las partes del organismo. Este proceso es una realidad tangible, observable en toda organización, y aparece en una forma tan precisa que prácticamente se dá nombre a sí mismo.

O sea, el principio de gradación, que también se llama jerárquico, sobre la base de que la jerarquía es la pauta de subordinación mediante la cual se definen las *diversas situaciones* de mando y obediencia. Es por ello concomitante con la distribución racional de funciones pues, en cuanto una organización alcanza un cierto desarrollo, el gran número de funciones que se ejercen hace imposible la espontánea conexión entre las mismas, precisándose de la aplicación del principio de autoridad, a través de su manifestación más difusiva, o sea, la *jefatura*, para que integre y coordine aquéllas.

La necesidad de la jefatura jerárquica, que es la diversificación exten-

(166) V. MOONEY, *ob. cit.*, págs. 50 y sigs.

siva del poder de mando en diversos grados, es consecuencia de dos problemas relacionados entre sí y que se reproducen constantemente. Por una parte, las funciones detalladas y específicas de los subordinados tienen que estar sujetas a una constante reinterpretación realizada en dependencia de las finalidades que se persiguen; y, de otro lado, los obstáculos y dificultades que se oponen al ejercicio de aquéllas tienen que ser constantemente reconsiderados, con miras a la posible mejora o alteración de los objetivos o finalidades generales (167).

La jerarquización es pues el establecimiento de un orden gradual o escalonado, que en la teoría organizativa quiere decir la atribución de derechos y deberes según los diferentes grados de autoridad y consiguiente responsabilidad.

Vulgarmente se considera esta escala o cadena como una forma de organización característica solamente de las más extensas organizaciones; pero esta consideración es errónea pues parece indicar que la escala de grados no sea un fenómeno concurrente en toda organización. Siendo así que las grandes organizaciones difieren de las demás simplemente en que la cadena es más larga, ya que donde quiera que encontremos una organización encontramos también el principio de gradación. Esta cadena constituye el proceso de difusión de la autoridad mediante el cual ésta se hace efectiva a través de toda la estructura.

El proceso de gradación se realiza pues sobre la significación conceptual de la jefatura y a través del procedimiento de la delegación (168).

La delegación implica conferimiento por una autoridad superior de un poder determinado, y lleva consigo una doble responsabilidad. Aquel en que el poder se delega resulta responsable ante el superior de la ejecución de la tarea, pero el superior sigue siendo responsable del resultado de ésta. Este hecho de la delegación es el punto de partida de todos los procesos de jerarquización.

La delegación ha de significar, pues, conferimiento de autoridad sin transferencia de la misma, ya que mientras aquélla quede en todo o en parte en poder del conferente forma la base necesaria para una coordinación de responsabilidad, que es esencial a este principio (169).

(167) V. FRIEDRICH, *ob. cit.*, págs. 53 y sigs.

(168) V. MOONEY, *ob. cit.*, págs. 66 y sigs.

(169) El sistema feudal representa la aplicación más extensa del principio de gradación, que no se aplicó en los primeros días desde arriba, sino que comenzó en lo más bajo y fué subiendo hasta la cima. La estructura feudal en su total desarrollo aparece, con sus tendencias descentralizadoras, como el extremo opuesto del esquema romano de organización, si bien es necesario advertir que las condiciones que produjeron tal sistema estaban ya presentes en el Imperio Romano con anterioridad a su caída.

Lo primero que observamos en el feudalismo es que su cadena de grados representa instan-

La delegación aparece en la organización como consecuencia necesaria de la *autoridad operativa* o jefatura, y es inherente a la verdadera naturaleza de la relación entre superior y subordinado. En efecto, desde el instante en que un objetivo requiere esfuerzo organizado de más de una persona, existe ya una jefatura con la delegación de deberes. Esta afirmación es exacta, incluso en las unidades organizadas más simples y compactas, en las cuales hay siempre una autoridad inmediata. Pudiera, tal vez, creerse que el capataz de una cuadrilla de obreros no delega ninguna obligación; pero, en realidad, a menos que empuñe el pico y la pala y trabaje con sus hombres, lo delega todo, excepto aquello que no puede delegar: la autoridad que ha de ejercer en su propio cargo y la responsabilidad que de ella dimana.

Y así es porque la delegación significa conferimiento de facultad, e incluso el capataz de una cuadrilla delega facultades en sus hombres: las de hacer ciertas cosas que llevan consigo la responsabilidad de realizarlas efectivamente.

Pero la estimación de la responsabilidad de la jefatura por la delegación para realizar la actividad, presenta mayores cuestiones técnicas y organizativas, y éstas últimas se concretan fundamentalmente en las cuestiones intersubjetivas, o de relaciones humanas, implicadas en aquéllas. En efecto, no se trata solamente de lo que el jefe ha de hacer, sino sobre todo de lo que ha de ser. El ejercicio de la jefatura presupone, como primera necesidad, la aptitud de comprender. El jefe debe tener una visión total de lo que se intenta y saberlo tan claramente que desde los comienzos pueda ver el fin. Tal conocimiento es necesario siempre y más aún si el jefe dirige los esfuerzos colectivos de un grupo de hombres cultos y especializados, cada uno de los cuales es un perfecto maestro en la labor que le ha sido encomendada.

Cuando una organización rebasa la posibilidad de la jefatura inmediata, se produce la sub-delegación. Esto significa que el jefe delega una autoridad semejante a la suya propia. En otras palabras, delega el derecho a la delegación misma, que comprende la misma forma de autoridad sobre otros, produciéndose así el alargamiento de la cadena de grados típicos de las grandes organizaciones de toda especie. Sea cual fuere la longitud de esta cadena, el mismo principio corre a través de toda la estructura. El subordinado es siempre responsable ante el superior de la ejecución del trabajo y el superior es responsable de que el trabajo se haga, y

cias descendentes de autoridad delegada. El juramento de fidelidad que ligaba a cada vasallo con su señor era el cemento que mantenía unida a toda la organización en una obligación común basada sobre el común interés, y en tanto que este interés fué real el sistema fué eficiente.

así continúa el sistema hasta llegar al jefe superior cuya autoridad lo hace totalmente responsable (170).

Los supuestos psicológicos de la delegación son tan importantes como los de la jefatura, y realmente el rasgo más característico de una auténtica jefatura está en la forma en que delega su autoridad. Con arreglo a ello podemos distinguir tres tipos de jefes diferentes.

El primer tipo es el del jefe que encuentra siempre muy fácil delegar. A tales jefes les gustaría delegar incluso su propia responsabilidad, y con frecuencia imaginan que lo han hecho así. Su característica fundamental es la de sentir una repugnancia instintiva por la responsabilidad y las obligaciones que ésta impone.

El segundo tipo encuentra también fácil el delegar y está presto a hacerlo siempre que lo estima necesario, pero tiene clara conciencia de que existe algo que no puede delegar: su propia autoridad y la responsabilidad que ella comporta. Y es este sentido de la propia responsabilidad el que le hace estar dispuesto a delegar una función tan pronto como la actividad de la misma comienza a rebasar sus fuerzas personales. Tales hombres son verdaderos organizadores y jefes, organizadores y jefes natos, pues el genio organizador parece saber por instinto que debe actuar conforme a los principios de la organización para conseguir una eficacia colectiva en la empresa común.

Los dos tipos considerados representan los casos extremos en cuanto a eficacia organizativa y de la jefatura; pero existe un tercer tipo que difiere profundamente de los anteriores y que representa el mayor obstáculo para el crecimiento orgánico. Son los hombres extraordinarios para llevar a cabo una tarea realizable por sus exclusivas fuerzas, pero que fracasan totalmente como organizadores a causa de su ineptitud para aprovechar la capacidad de los demás.

La absoluta necesidad física puede a veces forzarles a delegar algunas obligaciones, mas, incluso en estos casos, siempre tratan de retener cuanto signifique facultad de decisión para el cumplimiento de aquéllas, pues la verdad es que les gustaría estar servidos por autómatas. Para los más extremados tipos de esta clase, el delegar autoridad en cualquier otro hombre supone el mayor sacrificio, y la experiencia nos muestra cómo tales hombres, eficientes siempre en lo que pueden hacer personalmente, caen

(170) Ha de advertirse que cuando una autoridad delega poderes semejantes al suyo propio, tal delegación puede o no comprender el derecho a nombrar subordinados. En el caso de nombramientos para cargos de importancia, suele la autoridad superior reservarse este derecho, sin que esto altere la relación entre superior y subordinado en la cadena de grados. (V. MOONEY, *ob. cit.*, págs. 70 y sigs.).

al fin bajo el peso de una acumulación de tareas que no saben hacer ni son capaces de delegar (171).

Però los supuestos psicológicos no son aplicables solamente al jefe que delega, sino también al inferior que recibe la delegación. Entre éstos encontramos las mismas clases de que hemos hablado respecto de los jefes. Existe un tipo de subordinado cuyo hábito de dependencia de la autoridad le hace remitir todos los asuntos a la misma, y en el extremo opuesto otro que, por desarrollo excesivo de la confianza en sí, tiende a desentenderse de aquélla.

La distinción entre las funciones y actividades que por su trascendencia son indelegables, de las que realmente lo son, en última instancia no puede resolverse con meras reglas de procedimiento, sino que requiere una solución que ha de basarse en principios superiores a todas las reglas. Y la solución está en la unidad espiritual que deriva del conocimiento del común propósito que impregna la *doctrina* de la organización. El hombre compenetrado con tal doctrina vé invariablemente cada asunto en relación con el todo, y no necesita ninguna regla de procedimiento para saber qué causas caen dentro de su competencia y cuáles no (172).

Digamos por último que la ordenación jerárquica de la autoridad o correlación organizativa de carácter vertical, implica:

a) Atribución difusiva, mediante delegación a personas subordinadas, de la responsabilidad para la realización de parte de una actividad o de un fin (172 bis).

(171) El problema es tan viejo como la humanidad, así, según el «Exodo», dijo Jetró a Moisés, su yerno: «Lo que haces no está bien, pues te consumes neciamente y consumes a tu pueblo intentando ejercer personalmente la imposible tarea de juzgar y gobernar por tí mismo a todos, pues ese trabajo es superior a tus fuerzas y no puedes realizarlo tú solo». Y surgió la delegación, pues eligió Moisés jefes de grupo y únicamente se reservó las cuestiones más graves. (V. MOONEY, *ob. cit.*, págs. 73 y sigs.). Pero fué necesario que se aceptara por Moisés la premisa de que era incapaz de hacerlo todo por sí, de donde se deduce que es la soberbia el primer elemento concurrente en los hombres que quebrantan el principio de delegación, ya que consideran que en sí se ha superado la general limitación de las aptitudes humanas.

(172) MOONEY, *ob. cit.*, pág. 75.

(172 bis) El término responsabilidad tiene al menos dos principales significados, distintos entre sí si bien íntimamente conectados. El primero se asocia generalmente al carácter y a la capacidad de la persona, y según él diremos que una persona es responsable cuando es lícito presumir que su conducta normalmente se acomodará a las reglas que deban regir sus actos. Trátase pues de un individuo consciente de que sus decisiones deberán ajustarse a dichas normas de conducta, a pesar de las presiones operadas por fuerzas contrarias instintivamente emergentes.

Este sentido de la responsabilidad se vincula a los conceptos de racionalidad y moralidad, y está por ello íntimamente ligado al esquema de valores que una determinada sociedad ha elaborado para sus miembros, pues es evidente que nadie obra por entero, en el orden de relaciones sociales, sin influencia alguna de las consagraciones generales sobre la materia. De tal

b) Conferimiento a las mismas personas de los poderes y medios, o sea de la autoridad, para la realización de las funciones así asignadas; incluso de la facultad de utilizar los estímulos o sanciones positivas y negativas.

suerte, la conducta de un miembro responsable tenderá a no contradecir las valoraciones que representan la moral corriente, pues toda violación de las mismas —determinada por desviaciones subjetivas— lleva a considerar irresponsables a los que han dejado de conformar el propio comportamiento a los susodichos preceptos generales.

Será oportuno recordar a tal propósito que las normas éticas no derivan sólo de las organizaciones en las que prestamos nuestra actividad, sino que son fundamentalmente legados de índole religiosa, cultural, social, educativa, etc.

De estas fuentes, provienen diversos patrones de conducta a los cuales deberemos atenernos, y así de hecho sucede. Pero se dan casos en que aquellos diversos patrones determinan comportamientos entre sí en concurrencia y a veces en abierto contraste. Como regla general, se puede afirmar que cuanto más el individuo se integra en la vida más numerosas y complejas se hacen las normas morales a las que está obligado, y también que cuanto más se asciende en la escala jerárquica de una organización, más fuerte y extenso es el acervo de responsabilidad de la persona.

Asimismo, como las normas éticas de las organizaciones suelen venir dadas en armonía con la propia estructura organizativa, cuanto más se progresa en la escala jerárquica más el individuo debe mostrar adhesión íntima con estos códigos éticos, proyectándole a una siempre difícil estimación valorativa.

Y esto ocurre de modo particular con los oficios públicos. Las decisiones formuladas en los grados más elevados son frecuentemente caracterizadas por su gran complejidad, en cuanto requieren a veces elegir entre los intereses específicos de la organización (por ejemplo el bienestar del personal) y el interés público. En efecto, es probable que la mayor parte de estas decisiones complejas sean el fruto de un dilema ético, un elemento de conflicto o de compromiso entre los códigos morales distintos existentes en la mente de la persona responsable. La decisión, pues, no es solamente cuestión de orden técnico, y su dificultad está en estos conflictos éticos de concurrencia y diferencia de normas éticas de distinto origen.

Sin embargo, es claro que interesa mucho destacar que estas observaciones puramente prácticas sobre las relaciones sociales, ni contradicen ni pueden contradecir en ningún caso el deber de obrar según el ideal que se concreta en el cumplimiento de la doctrina organizativa. Y esto hasta tal punto que el verdadero sentido de la responsabilidad estriba en el rigor de la fidelidad a la misma, sin implicaciones extrínsecas de ninguna clase; y aunque este ideal no sea de fácil cumplimiento, es de evidencia que las implicaciones de diversas normas de conducta son las que más influyen en la corrupción de las organizaciones; así como que el problema de mayor interés individual, estriba en obtener la armonía y coherencia entre las obligaciones que le pueden venir dadas a la persona en relación con las diversas esferas de actividad en las que se integra. (V. MOSHER-CIMMINO, *ob. cit.*, págs. 224 y sigs.).

La exposición precedente permite subrayar la existencia de dos importantes cuestiones. La primera es que la admisión en el cuadro de la jerarquía administrativa, incluso en los grados más bajos, requiere la concurrencia del sentido de la responsabilidad según aquellos códigos de conducta moral generalmente aceptados; y que esto es tanto más indispensable cuanto más se progresa hacia lo alto de la jerarquía.

El segundo sentido de la responsabilidad supone que la persona a la que han sido conferidas determinadas funciones deberá rendir cuenta a alguien. (V. MOSHER-CIMMINO, *ob. cit.*, págs. 224, y sigs.).

c) Capacidad para valorar la eficacia de la acción realizada para el cumplimiento de las funciones atribuidas.

Y todo ello significa la esencia de la jerarquización, que organizativamente supone: 1.º Escalonamiento de la responsabilidad desde los grados más altos a los más bajos de la jerarquía. 2.º Que cada grado de la misma posea autoridad en medida no superior ni inferior, sino en la exactamente precisa, para el cumplimiento de las misiones que le son atribuidas (173). 3.º Existencia de un proceso de revisión, valoración o control (174) de la actividad desarrollada en cada uno de los grados (175).

3. La correlación vertical

La correlación vertical es, pues, consecuencia directa de la delegación de responsabilidad y autoridad de un grado a otro de la organización. Y como en la medida en que este procedimiento implica mayor división de responsabilidad, el efecto es el alargamiento de la base, conforme se pasa de uno a otro grado inferior la estructura vertical toma forma triangular, o más exactamente de una pirámide, cuya dimensión más amplia está en la base. El origen y fuente de la organización vertical se halla, por tanto, en la relación jerárquica existente entre el superior y el subordinado, en

(173) En teoría la autoridad debería en todo grado organizativo estar exactamente equiparada a la responsabilidad que a aquél grado se le ha otorgado, pero en la práctica todos sabemos que esto es rara vez alcanzado; y es interesante destacar que es frecuente no el que la autoridad o el poder sobrepase la responsabilidad atribuida, sino todo lo contrario. Es decir, que frecuentemente se delega —y por ello se llama a responder— para determinadas cuestiones en personas que no han recibido la suficiente autoridad para llevar a cumplimiento la responsabilidad asignada.

(174) La eficiencia administrativa se supone incrementada con la limitación del número de subordinados directamente sujetos a un determinado administrador, o sea que la idea de que la esfera de control debe ser restringida viene con frecuencia formulada como principio organizativo; pero también existe un criterio opuesto, que dice que la eficiencia administrativa aumenta si se reduce al mínimo el número de grados organizativos a través de los cuales pasa un problema antes de ser resuelto.

(175) Un aspecto con frecuencia descuidado de la delegación de responsabilidad, es la solidaridad con que se produce. Un funcionario por el hecho de haber delegado cierta responsabilidad en un subordinado no se sustrae a ella. El subordinado asume esta responsabilidad por la específica actividad exigida por el superior, pero éste continúa siendo responsable de la actividad hacia la persona que inmediatamente le precede en la escala jerárquica, y así hasta el fin. De tal suerte, puede suceder que dos, tres, cuatro, etc. o más diversos funcionarios de una escala jerárquica puedan ser llamados a responder por la misma cosa. Y esto lleva a una observación paradójica: que la delegación en cualquier grado organizativa constituye medio esencial para la extensión del control y del enjuiciamiento. La delegación de responsabilidad deviene pues un medio para el aumento de la propia actividad, pero no es un medio para sustraerse a la propia responsabilidad. (V. Mosher-Camino, *ob. cit.*, págs. 229 y sigs.).

orden a sus respectivas responsabilidades, o, lo que es lo mismo, entre el poder del primero y la delegación recibida por el segundo.

La estructura vertical tiene otro aspecto que concierne al sistema de comunicación, al que ya nos hemos referido, debiendo ahora puntualizar que la naturaleza y la eficiencia de las comunicaciones verticales constituyen el más importante elemento para determinar en qué medida pueden o deben ser delegadas las singulares responsabilidades (176).

El principio gradual o jerárquico consiste, pues, en señalar a cada miembro de la organización, y a cada unidad organizativa, un lugar en la escala de competencias jerárquicas y una exclusiva responsabilidad hacia su superior. Pero este principio puede ser aplicado a veces de otro modo. Es decir, que como toda organización ha de ser dividida en un número determinado de departamentos y a cada uno de ellos se deben asignar funciones y responsabilidades precisas, aquéllas deberán ser afines, al objeto de facilitar la coordinación, un mayor grado de especialización y una clara determinación de la responsabilidad; ya que si dos actividades similares son desarrolladas por diversas unidades administrativas, es fácil que de ello deriven conflictos de atribuciones.

Mas cuando el problema de asegurar la colaboración entre dos diversas unidades administrativas se hace difícil, la solución normal es la de colocar ambas bajo una misma autoridad o mando (177).

La correlación vertical deriva por tanto de la organización jerárquica, o sea aquella en que el elemento humano está ordenado según una escala en las que competencias y responsabilidades son asignadas a cada grado. La autoridad es decreciente desde el vértice a la base. Las directrices son transmitidas del superior jerárquico a su inmediato subordinado y así sucesivamente. Las comunicaciones se mueven, a lo largo de esta escala jerárquica, de arriba abajo y viceversa.

Las líneas de transmisión de los poderes son verticales, y todos los que se encuentran en el mismo grado jerárquico son recíprocamente independientes; ninguno de ellos tiene más autoridad en su campo y es responsable sólo hacia la persona en cuya dependencia directa se encuentra. Este tipo de organización es óptimo en cuanto se refiere a la transmisión

(176) Un tercer aspecto de la organización vertical es la relación que ella tiene con los *status* individuales. Las distinciones de grado son normales y necesarias en cualquier organismo de amplia extensión; y la importancia relativa de estas distinciones y las manifestaciones de las mismas, varían de cultura a cultura, de país a país y a veces entre las varias organizaciones de un mismo país. En alguna medida estas distinciones parecen universales, porque derivan, en parte, de las diferencias de situación personal, y en parte de las distinciones estructurales impuestas por la jerarquía administrativa. (V. MOSHER-CIMMINO, *ob. cit.*, págs. 240 y sigs.).

(177) V. HARRIS, *Dinamica della pubblica Amministrazione nello Stato contemporaneo*, Bologna, 1957, págs. 33 y sigs.

de las órdenes y a la definición de las competencias y de las responsabilidades. Toda persona conoce de forma inequívoca su puesto en la organización; la disciplina puede ser fácilmente mantenida y el control se halla bien definido. El mando organizativo es sencillo y el trabajo burocrático mínimo (178). La estructura organizativa constituye entonces un todo plenamente integrado (179).

No obstante esta serie de ventajas, Taylor destacaba un defecto fundamental en la organización jerárquica, concretándolo en el hecho de que un solo jefe emitiese las directrices a sus subordinados, pues de ello deriva que a toda persona se hayan de exigir funciones varias y capacitación en campos demasiado diversos, hasta el punto de que solamente hombres excepcionales, con muchos años de entrenamiento y experiencia, se hallan en condiciones de desarrollar las funciones de modo satisfactorio (180).

La distribución de los miembros de la organización según el orden jerárquico o piramidal, ofrece la base de aplicación del principio de la unidad de mando en sentido tradicional, o sea que cada uno de aquellos reciba órdenes solamente de un superior; o en sentido restringido, es decir, que puede recibir órdenes de varios, pero que en caso de conflicto sólo uno deberá ser obedecido.

Una persistente adhesión a tal sistematización orgánica, tiene la posibilidad de prevenir la emisión de órdenes en conflicto a un mismo subordinado y por parte de diversos superiores, o bien de que si dos individuos del mismo grado de la jerarquía se encuentran actuando fines opuestos, cese automáticamente dicho conflicto sometiendo la cuestión al superior común a ambos. La jerarquía administrativa constituye por ello una ordenación dirigida a establecer quién debe decidir. En la práctica, la jerarquía y la autoridad representan habitualmente un compromiso entre las dos fórmulas de la unidad de mando citadas en primer lugar:

(178) V. CORRADINI, *Organizzazione e direzione nella Pubblica Amministrazione*, Bologna, 1957, págs. 13 y sigs.

(179) V. MRYZA, *Remarques sur la terminologie administrative*, en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1954, pág. 147.

(180) En otras palabras, que no hay especialización. Bien distinto sería el caso en el que para el puesto de un único agente se dispusiese de varios elementos especializados para las funciones de dirección de un determinado grado. En este caso, señalaba TAYLOR, todo miembro de la organización tendría directos contactos con un cierto número de superiores inmediatos, cada uno de ellos con una competencia particular. En todo el campo de la organización —afirmaba— el tipo jerárquico debe ser abandonado y sustituido por el tipo funcional. La organización funcional consiste en la subdivisión del trabajo organizativo de manera que cada persona tenga el menor número posible de funciones a cumplir. Si es posible, el trabajo de cada uno debe estar limitado al desarrollo de una sola función directiva. (TAYLOR, *Shop Management*, en ed. it., *L'organizzazione Scientifica del Lavoro*, Milano, 1952, pág. 66.

o sea, que la línea de autoridad en la jerarquía prevé la vía normal para la transmisión de los mandos y de las órdenes, y cuando se verifica una superposición de órdenes se acude a la jerarquía para la resolución del conflicto.

La jerarquía puede ser descrita, por tanto, como una distinción sucesiva y escalonada de autoridad entre varias personas, en la que cada una de ellas dispone de una determinada autoridad sobre un número de subordinados (181).

4. Otras formas organizativas de la autoridad

Al examinar el proceso de correlación vertical, originado por la delegación según se ha visto, encontramos que ésta reviste formas diferentes. En la que acabamos de considerar, el jefe delega a sus subordinados parte de su propia autoridad, en otros términos, la delegación es hacia abajo; pero entre las formas de delegación se encontrará también el fenómeno de la delegación hacia arriba e igualmente una delegación hacia fuera. Encontraremos también la distinción entre formas de delegación directas o inmediatas e indirectas o mediatas (182).

Mas todas las formas de organización tienen un rasgo común. pues suponen siempre la existencia de una autoridad de alguna especie que hace la delegación y que tiene el derecho de delegar.

El principio de gradación es pues el proceso inherente a la organización y a través del cual la autoridad, principio coordinador primario, cala toda la estructura organizada. Este principio, actuando a través de la jefatura, delega a su vez autoridad a los subordinados en la cadena de grados; y el efecto final de este proceso reside en lo que llamamos delimitación funcional, que es así la forma de gradación que define y especifica cada función.

Por consiguiente, la jerarquización de la autoridad es la distribución de la misma en varios grados para obtener la delimitación funcional (183). Y a tal efecto se conocen tres modos principales de estructurar una organización. El primero, es el que pretende una organización estructurada según el principio de la unidad de mando; el segundo es el llamado (después de Taylor) de la supervisión múltiple o funcional y, el tercero, que es el más reciente, el de la supervisión doble (184).

La idea de la unidad de mando, según hemos visto, es una de las más antiguas y todavía más estimada y deriva, lógicamente, del mismo pro-

(181) V. SIMÓN, *ob. cit.*, págs. 220 y sigs.

(182) V. MOONEY, *ob. cit.*, págs. 111 y sigs.

(183) V. SIMÓN, *ob. cit.*, págs. 221 y sigs.

(184) V. MOSHER-CIMMINO, *ob. cit.*, págs. 242 y sigs.

ceso de distribución de la responsabilidad. Una persona distribuye y delega su propia responsabilidad a aquellos que están vinculados a responder ante ella misma. En tal procedimiento, responsabilidad y autoridad no son susceptibles de ulteriores divisiones, y la unidad de mando se expresa de manera muy sencilla con la afirmación de que cada persona y cada grado organizativo tienen un solo jefe. Evidentemente que son grandes las ventajas de sencillez y claridad que de aquí derivan para propios y extraños a la organización, por lo que casi todos los organismos clásicos *están concebidos* sobre la base del principio de la unidad de mando. Mas esta simplicidad *de hecho* es algo insólito en la realidad, pues poquísimas organizaciones de naturaleza compleja pueden llevar a la práctica una versión integral del dicho principio.

El segundo modo o tipo de organización, que es el llamado de supervisión múltiple, fué concebido e introducido por Taylor sobre la base de la especialización de las funciones directivas. El modelo taylorístico de organización consta de ocho diversos jefes funcionales, cada uno de los cuales ejercita la propia función directiva sobre el mismo grupo de subordinados, pero limitadamente a la parte de su específica competencia (185).

Mas es claro que la supervisión repartida puede constituir fuente de desorden, pues al estar los subordinados sujetos a ocho distintos superiores funcionales las instrucciones de éstos últimos acabarían por chocar las unas con las otras, generando probablemente conflictos entre varias órdenes, lo que podría a su vez llevar a una situación inhibitoria por parte del subordinado o incluso a que éste se escudase en una orden para neutralizar otras.

Además, el problema de la coordinación entre ocho jefes funcionales de igual grado sería también difícil de resolver, por lo que la extensibili-

(185) 1.º Un inspector, cuya función es comprobar que los operarios cumplan las instrucciones sobre el trabajo.

2.º Un jefe de escuadra, cuya función es de instituir una determinada operación, o bien un cierto procedimiento, enseñando a sus subordinados los actos que ellos deberán realizar.

3.º Un jefe de escuadra cuya función estriba en controlar si el uso de los instrumentos del trabajo es conforme a las intenciones y a los requisitos intrínsecos de los mismos medios (mecánicos o no).

4.º Un jefe de escuadra que tiene la misión de instruir a los operarios sobre la conservación ordinaria de los instrumentos empleados.

5.º Un empleado que se ocupa de las operaciones relativas al personal.

6. Un empleado que toma a su cargo la transmisión de las órdenes y el movimiento entero del trabajo.

7.º Un jefe de escuadra que tenga a su cargo la disciplina.

8.º Un oficio de programación, o un solo individuo dedicado a esta función, que prepara las instrucciones relativas a las funciones cotidianas de cada uno.

dad de este criterio de la supervisión funcional sería imposible que rebasara más de dos grados organizativos. Por todo lo dicho, la práctica aplicación de la teoría taylorística produce una estructura organizativa bastante elemental, y ordinariamente no superior a tres grados. Tendríamos, en efecto, un dirigente colocado jerárquicamente sobre los ocho superiores funcionales, y en este grado el principio de unidad de mando sería observado; en el segundo grado encontraríamos los singulares supervisores funcionales, y en el tercero al personal subordinado.

En resumen, que si la unidad de mando garantiza sencillez y claridad en la distribución de las responsabilidades, en cambio, al menos en su expresión más genuina, se olvida de la necesidad de especialización de las funciones directivas: mientras que la supervisión múltiple o funcional, que sí tiene en cuenta tal especialización, determina una situación extremadamente confusa en orden a la distribución de la responsabilidad.

De aquí, que visto que tanto el tipo vertical como el horizontal presentan inconvenientes, se ha creado un tipo de organización mixta, que debería aunar las ventajas de aquellos dos y excluir sus deficiencias. De la organización horizontal se trata de tomar las ventajas de la especialización, y de la vertical el concepto de la línea de autoridad, que por grados desciende de la cabeza al último de la jerarquía, con la variante, sin embargo, de destacar de la línea de autoridad principal las ramificaciones constituidas por las distribuciones funcionales de competencia.

Estas distribuciones, al frente de las cuales hay un técnico especialista, poseen subdivisiones y competencias que en la organización vertical estaban antes reunidas en un solo jefe; los jefes funcionales estudian los varios problemas y controlan el funcionamiento a fin de que toda función sea llevada felizmente a término. Además, toda distribución de competencias tiene un campo bien definido de acción y es asimismo definida la autoridad de que se halla investida (186).

Este sistema de organización es el jerárquico-funcional que se basa en los siguientes presupuestos:

1.º Es aconsejable que cada individuo que opera en el ámbito de una organización desarrolle una función coligada a los fines de orden general y a sus específicas aptitudes, pues la experiencia confirma que el individuo rinde la plenitud de sus posibilidades sólo cuando percibe que contribuye a determinar los fines de la organización, o al menos cuando se le ofrece la posibilidad de cooperar en el modo en que dichos fines pueden ser alcanzados. En otras palabras, es importante que él sienta,

(186) V. GAMBERINI, *Nuovi orizzonti della teoria dell'organizzazione amministrativa*, Empo-
il, 1955, págs. 113 y sigs.



dentro de los límites de su particular responsabilidad, la sensación de ser parte activa de la organización.

2.º Por esta razón la función de coordinación es la más importante de entre todas las correspondientes a la dirección, pues está en definitiva encaminada a promover la colaboración de cuantos participan en la actividad de la organización (187).

3.º Como la organización crece y, por tanto, se multiplica la especialización, el problema coordinador aumenta de complejidad, al punto de requerir notables cualidades personales. La organización de por sí puede ser compleja por el número de las personas y por el número y la diversidad de las funciones desarrolladas, lo cual requiere que el que ejercita las más altas funciones coordinativas posea un conocimiento de la organización y de sus problemas muy superior a lo que en todo caso puede conocer una sola persona, ya que siempre le faltarían elementos de referencia que le permitieran valorar objetivamente las tareas que se desarrollan en las varias unidades que componen el cuadro total de la organización.

4.º Por esto, además del principio jerárquico es de necesaria aplicación el principio funcional.

5.º Cuando la organización ha alcanzado una cierta complejidad, se requieren dos clases de elementos personales: el que tiene como objetivo principal desarrollar las operaciones fundamentales propiamente características de la organización y que constituyen los servicios operativos, y el personal cuya función principal consiste en facilitar el desarrollo de la actividad distintiva de la organización, que está representado por expertos o especialistas.

La función de mando es propia del personal operante y los expertos o especialistas no suelen tener propia potestad de mandar. Su función es consultiva, auxiliar. Su misión es informar, aconsejar, sugerir, asistir, programar. En fase ejecutiva su función puede ser también de supervi-

(187) Y los mejores medios para ello son: a) una vigilada distribución de funciones y de responsabilidad; b) la formulación de las directrices a través de un proceso en el que todos sean llamados a colaborar; c) una sabia política de información al objeto de que nadie se halle en la ignorancia de cuanto sucede en la organización y también para que todos se sientan en todo momento en contacto con ella; d) la determinación de un preciso programa de actividad y un concreto orden de precedencia en el desenvolvimiento de la misma; e) la puesta a punto de todos los medios y recursos de que se dispone. f) una acción directa para recoger, siempre en el ámbito de la organización, ideas y energías para el robustecimiento de los fines a alcanzar. (V. CORRADINI, *Organizzazione e direzione nella pubblica Amministrazione*, Bolonia, 1957, pág. 16)

sión. Todo ello vá implícito en la palabra inglesa «staff», bastón, ayuda, apoyo, sostén (188).

De cuanto se ha expuesto, es fácil concluir que los dos tipos —jerárquico y funcional— de organización, no son fácilmente separables, pues ¿cómo se podría pensar en la utilización de las descritas categorías de personal si no existiese la organización jerárquica? Pero también es verdad que la más típica organización jerárquica, o sea la militar, ha sido la primera en desarrollar el concepto funcional del Estado Mayor (189).

La supervisión doble presupone el principio de unidad de mando, y también que junto a esta línea jerárquica principal existan líneas secundarias representativas de especialidades técnicas, profesionales o administrativas, que se mueven directamente y a través de la estructura de la organización, siguiendo la línea de comunicación por cada grado en relación a cada especialidad.

El concepto de supervisión doble tiene la ventaja de valerse de la especialización del grado directivo, y al mismo tiempo presenta una línea jerárquica de mando para la solución de eventuales conflictos o divergencias.

5. Conclusiones.

En toda organización existe una especie de jerarquización de la autoridad; pero mientras unas organizaciones operan sobre la base teórica de que por esta jerarquía discurren las atribuciones funcionales, otras consideran aquélla como mero instrumento de resolución de conflictos de competencias. Mas en todo caso, la práctica ofrece siempre un compromiso entre estas dos apreciaciones.

En casi todas las organizaciones la autoridad está también repartida por materias, y este modo de distribución alguna vez puede chocar con la ordenación de la vía jerárquica. En tal supuesto la jerarquía es usada como medio de resolver los susodichos conflictos (190).

Todas las variedades de comportamiento colectivo requieren procedimientos concretos y específicos para asegurar la coordinación. Y cuando deliberadamente se influencia el comportamiento de los miembros del

(188) V. MOONEY, *ob. cit.*, págs. 89 y sigs. y el Prólogo de García Enterría a la edición española de dicha obra.

(189) V. COURMANT, *ob. cit.*, págs. 16 y sigs.

(190) Estos conflictos ofrecen al dirigente una fuente importantísima de información de aquello que ocurre en los grados más bajos, por lo que se piensa que no conviene eliminarlos completamente. La distribución del poder disciplinario y el uso de este poder tendrán una influencia considerable sobre la precisión de las líneas de autoridad y sobre la importancia relativa de la autoridad jerárquica y funcional. (V. SIMÓN, *ob. cit.*, págs. 227 y sigs.

grupo del modo querido, ello implica acto de autoridad. La autoridad es ejercitada en el individuo cada vez que éste, prescindiendo de sus propias facultades críticas, permite que la decisión que por otro se le comunica sea la guía de su propia elección decisora.

La autoridad es sólo uno de los tipos de influencia, y su carácter distintivo y esencial es el no tratar de persuadir al subordinado, sino el de obtener obediencia; aunque de hecho el ejercicio de la autoridad se acompaña del sugerimiento y de la persuasión. En todo caso, el ámbito de influencia de la autoridad se halla delimitado por la esfera de aceptación del subordinado. Y la amplitud de tal esfera depende de las sanciones de que la autoridad disponga para reforzar sus propias órdenes, siendo al efecto tan importantes como las sanciones negativas (económicas o corporales) las de índole positiva, como pueden ser la adhesión a la unidad del fin, la personalidad atrayente del que manda, el consenso social sobre lo mandado, etc.

Una organización formal es pues el programa redactado para la división del trabajo y la distribución del poder. El plan organizativo dá a cada miembro del grupo su *status* y una función en relación a los otros miembros, pero especifica el contenido de ésta y de la actividad decisora solamente en términos genéricos, que constituyen las atribuciones de competencias.

Por ello, en orden a las dificultades que presenta cualquier sistema organizativo (191) se ha de recordar lo indicado respecto de la adhesión de los miembros de un organismo hacia la doctrina de fines, de la cual deriva, conjuntamente con la disciplina, el instrumento real y verdaderamente operante para obtener la unidad espiritual de la organización toda, funcionando hacia el cumplimiento de su misión cooperativa. Pues las perfecciones o imperfecciones metodológicas de todo sistema de cooperación se hallan en esencia condicionadas al elemento humano que en aquél desarrolla su actividad.

El perfeccionamiento de las organizaciones, que es la pretensión de nuestro tiempo, no puede olvidar las enseñanzas detraídas de la historia, que nos prueban que la unidad de fin, el sentido cooperativo de los miembros y la rectoría de la autoridad, constituyen los medios de institucionalización orgánica, porque son expresión de los elementos que, en su recíproco encadenamiento, reflejan las determinantes de la convivencia de cualquier grupo social, preordenado al bien común, que implica la posibilidad de cumplimiento del destino personal de cada uno de sus componentes.

(191) V. MOSHER-CIMMINO, *ob. cit.*, págs. 246 y sigs.