

24

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



**EL CONTROL ADMINISTRATIVO EN
LAS ORGANIZACIONES**

T E S I S
Que para obtener el Título de
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**
Presenta
CARLOS AARON MURILLO GARCIA

Febrero de 1986



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

	<u>Página</u>
Introducción	1
1. El control administrativo y las teorías organizacionales ..	4
1.1. Teoría Clásica	7
1.2. Teoría Humanista	17
1.3. Teoría Moderna	29
2. El control en la administración	44
2.1. El control administrativo en las organizaciones	46
2.2. Técnicas e instrumentos del control administrativo ..	62
2.2.1. Observación e inspección	63
2.2.2. Supervisión	65
2.2.3. Registro e informes	66
2.2.4. Rastreo y procedimientos	69
2.2.5. Entrevista y encuestas	70
2.2.6. Presupuesto por programas, PERT y C.P.M. - - (ruta crítica)	73
2.2.7. Procesamiento electrónico de datos	77
2.2.8. Manuales de organización y políticas	79
2.2.9. Equipo mecánico y automático	80
3. Elementos del control administrativo	83
3.1. La estructura del control administrativo	85
3.1.1. Los objetivos	85
3.1.2. El sistema de planeación	87
3.1.3. Estructura orgánica	89
3.1.4. Los recursos	91
3.1.4.1. Recursos humanos	91
3.1.4.2. Recursos materiales	93
3.1.4.3. Recursos financieros	95
3.1.4.4. Recursos técnicos	99
3.1.5. La evaluación	102
3.1.6. El medio ambiente interno y externo	103
3.2. El proceso del control administrativo	106
3.2.1. El establecimiento de normas	106
3.2.2. El descubrimiento o anticipación de las ano-- malías	111
3.2.3. La aplicación de la acción correctora	117

3.3.	El sistema de control administrativo	120
3.3.1.	Sistema de control administrativo directo	122
3.3.1.1.	Establecimiento de objetivos y - - - planes	122
3.3.1.2.	Determinación de normas de procedi- mientos y resultados	124
3.3.1.3.	Asignación y distribución de recur- sos	125
3.3.1.4.	Dirección y ejecución de las activi- dades	126
3.3.1.5.	Obtención de resultados	127
3.3.2.	Sistema de control administrativo indirecto ..	131
3.3.2.1.	Revisión, comparación y evaluación :	134
3.3.2.2.	Acción ratificadora	136
3.3.2.3.	Acción rectificadora e innovadora ..	136
4.	El control en la Administración Pública	144
4.1.	Factores que obstruyen al control administrativo	146
4.1.1.	Administrativos	146
4.1.1.1.	Objetivos y planeación	147
4.1.1.2.	Estructura orgánica	153
4.1.1.3.	Asignación, distribución y dirección de recursos	157
4.1.1.4.	Sistemas de control	161
4.1.2.	Políticos, sociales y económicos	163
4.1.3.	De índole natural	173
4.2.	El control administrativo en la prestación de servi- cios y/o producción de bienes	177
	Conclusiones	202
	Bibliografía	212

INTRODUCCION

I N T R O D U C C I O N

Frente a la diversidad y complejidad de acciones que la Administración Pública afronta para cumplir satisfactoriamente con sus objetivos, dado su -- crecimiento sin precedentes, ha sido necesario implantar mecanismos técnico-- administrativos que coadyuven a contar con sistemas eficientes, capaces de -- asegurar que sus funciones las realice en forma adecuada. En este sentido es que el siguiente trabajo busca analizar la importancia del control, que es la fase del proceso de administración encargada de vigilar que los objetivos y - funciones sean logrados cabalmente.

El control en esta perspectiva, es tratado como la fase de la administración basada en la participación de personas con instrumentos, métodos y técnicas de revisión y evaluación, con el objeto de ratificar o rectificar los procesos de trabajo a fin de mejorarlos, facilitarlos y continuarlos para lograr los propósitos definidos por la Administración Pública.

En este trabajo, para indicar la función que desempeña el control, se ha considerado conveniente precisar las características de éste por las escuelas del pensamiento administrativo, a saber: Teoría Clásica, Humanista y Moderna. Así, también se busca mostrar la importancia que tiene el control en la actualidad al interior de las organizaciones y sus principales instrumentos y técnicas utilizadas, es decir, sólo los más relevantes, sin que ésto signifique una restricción a utilizar otros por el propio ejercicio del control.

Asimismo, se hace un análisis sobre la conformación del control en las - organizaciones, es decir, se establecen dos elementos fundamentales para exponer su dinámica; así, se determina por un lado su estructura y por el otro, - su proceso. También se incluye un sistema de control administrativo indirecto el cual integra al sistema de control administrativo directo; en el caso de -

éste, se puede encontrar en algunas organizaciones con procesos de trabajo -- "casi automatizados" y automatizados (como en algunas organizaciones que operan sin una gran interferencia del medio ambiente externo y con una estabilidad ambiental interna).

Además, se profundiza sobre algunos aspectos no siempre reconocidos por la Teoría Administrativa, que obstaculizan e impiden el buen ejercicio del -- control en las organizaciones y que en ocasiones hacen dependiente la actuación de dicho ejercicio. En su parte final, este trabajo hace una apreciación relacionada con el papel que desempeña el control, en el producto de las organizaciones de la administración pública, es decir, la prestación de servicios y/o producción de bienes a la sociedad; se muestra entonces, como un sistema dinámico al interior de otro con una estructura relativamente permanente, es decir, se trata de la contribución del control a las organizaciones en el proceso de reproducción del capitalismo.

Es conveniente indicar que las organizaciones de la administración pública si bien en ocasiones, disponen de los mismos instrumentos, técnicas y sistemas que aquellas organizaciones privadas, su actuación no siempre es igual, ya que lo que las distingue es su fin particular; en las primeras básicamente es social-económico y político, y en las segundas es la rentabilidad. Por -- ello el control, debe revisar y evaluar las actividades de las organizaciones teniendo siempre presente el fin de cada una de ellas.

**1. EL CONTROL ADMINISTRATIVO Y LAS TEORIAS
ORGANIZACIONALES**

1. El control administrativo y las teorías organizacionales.

El control administrativo, ha sido determinado de manera significativa - por el contexto en que se ha desarrollado a través de la historia, así que aun que su función se desenvuelve en el ámbito de la ratificación o aprobación y rectificación o corrección de las operaciones y actividades de las organizaciones, su énfasis en algunos aspectos de ella, está sujeto a modalidades que permiten, por su relevancia en momentos determinados, la consecución de los - objetivos establecidos. Por ello, el control ha evolucionado de acuerdo a las exigencias que la propia dinámica administrativa adquiere, ante la complejidad creciente de las relaciones de las organizaciones en el medio en que actúan.

El control así, llega a considerarse una actividad de importancia creciente, en particular en las organizaciones de la administración pública; ya - que éste permite superar coyunturas que representan un obstáculo para cumplir sus planes y objetivos, al descubrir con oportunidad las fallas y desviaciones en sus operaciones no sólo cuando se están efectuando, sino al momento en que se están previendo o dirigiendo.

De esta manera, el desarrollo histórico de las organizaciones muestra la forma en que se han administrado y la importancia que ha adquirido la aplicación de los principios y técnicas, así como las interrelaciones entre las propias personas y sus instrumentos. Estos elementos permiten apreciar las condiciones específicas en que se desarrollaron y a su vez, determinar la dinámica administrativa de las organizaciones, al interior y exterior de las mismas.

Cabe señalar que al considerar el control en las organizaciones, conviene no separarlo de otras funciones inherentes a la administración, es decir, a las demás del proceso administrativo, constituido éste por cuatro etapas, -

las cuales son: planeación, organización, dirección y control; no obstante -- que algunas veces se ha estimado la existencia de otras como la previsión, -- coordinación, integración, ejecución y evaluación; aquí estas últimas las con sideramos como implícitas en las cuatro primeras. Sin embargo, en el desarrollo de éste y los demás capítulos no se manejarán aisladamente por considerar las siempre presentes y dinámicas en las organizaciones.

Aunado a lo anterior, es cierto que una etapa no puede ser analizada independientemente de las demás, porque carecería de sentido el propio proceso administrativo; sin embargo, pudiera pensarse además, que si se efectuaran co rrectamente las primeras tres etapas, la cuarta, no sería indispensable; no obstante, cabría preguntarse entonces ¿qué etapa sería la que pueda indicar -- si las tres se están llevando al cabo eficaz y eficientemente?. De ahí que sea precisamente la función del control administrativo, la que contestará efectivamente la pregunta, y no solamente eso, sino que es capaz, por su propia -- acepción, la de autocontrolarse.

Sin embargo, con objeto de dar al control la dimensión adecuada en la ad ministración de las organizaciones, en este trabajo se le dará una relevancia que permita distinguirlo concretamente de las demás funciones y así, mostrar la importancia que adquiere en la administración pública. De esta manera, el control se justifica por la propia función que desempeña, no siendo ésta un -- fin en sí misma, ya que aprueba la funcionalidad de las actividades, en relación a los objetivos de las organizaciones, dentro de los márgenes aceptables de operación y rectifica dicha funcionalidad, al corregir deficiencias o anomalías y satisface además, su efectividad al mejorar esas actividades.

Es importante entender por Organización, a las entidades sociales lucra-

tivas y/o gubernamentales con fines específicos y por Unidades Administrativas se comprenderá a aquellas áreas que la conforman. El control aquí, tiene como función evaluar aspectos humanos, técnicos, materiales y financieros; no obstante, no será tratado con especial atención el control financiero, encargado del proceso de registro contable a través del cual, una organización dispondrá de información relativa a la contabilización de las partidas o cuentas del activo, pasivo, ingresos y gastos para determinar su situación financiera y contribuir a la toma de decisiones, sobre las operaciones económicas de la misma.

Sin embargo, dado que parte de la literatura relativa a la Teoría Administrativa considerada aquí, es enfocada a organizaciones privadas y la terminología en ocasiones va dirigida a éstas, conviene entonces disponer de un criterio flexible con objeto de aprovechar sus aportaciones para con las entidades y organismos del Estado.

Además, al tratar de caracterizar la Teoría Administrativa mediante sus principales escuelas de pensamiento, es decir, a través de la clasificación de ésta en: Clásica, Humanista y Moderna, existen exponentes de la Administración que por su orientación principal considerarán elementos de las otras; sin embargo, cada una guarda sus características que las diferencian.

1.1. Teoría Clásica.

La Teoría Clásica se enfocó principalmente, a la revisión analítica sobre la manera de llevar al cabo el trabajo, así como a la implantación de una subdivisión científica de éste, con objeto de ahorrarse tiempo y esfuerzo del personal que lo ejecutara; esta Teoría estimó a la Administración como una forma impersonal, la realización de los objetivos de una organización y no sólo

lo dió importancia a la división del trabajo, sino a la manera de coordinar - las operaciones parciales, sincronizándolas en secuencias planeadas de actividad, de manera que se estableciera una continuidad en los procesos de trabajo. Se pensaba también, que esta división lograría en los miembros de la organización, una actividad que no los agotaría y los motivaría a desarrollar de me--
jor manera esas determinadas tareas.

De manera que se pretendía lograr una racionalización en los métodos de - trabajo, fijando tiempos normalizados para la realización de las operaciones, de tal forma que se buscaba:

- "1. Eliminar los movimientos inútiles y sustituirlos por otros más efica--
ces.
2. Volver más eficaz y racional la selección y el entrenamiento del trabaador.
3. Tener una base segura para mejorar la eficiencia del trabajo, y, en --
consecuencia, el rendimiento de la producción.
4. Distribuir uniformemente el trabajo, para que no se presenten períodos
de falta o exceso de trabajo.
5. Tener un criterio uniforme para fijar salarios equitativos y para otorgar
estímulos por aumento en la producción.
6. Calcular con mayor precisión el costo unitario y el precio de venta de
los productos." 1/

El control en la Teoría Clásica, es asumido sobre aquellos aspectos que - se consideraban importantes, es decir, en relación con los principios y técnica

1/ Chiavenato, Idalberto. Introducción a la Teoría General de la Administración. Tr. Fittipaldi de Ruiz, María Isabel. (2da. Ed., México, D.F., Editorial McGraw-Hill, 1984). p. 37.

cas administrativos, mediante los cuales se estimaba que habrían de ser los elementos claves para el funcionamiento adecuado de una organización; de manera que con ellos, se pretendía evitar la utilización de convencionalismos empíricos, que anteriormente se venían aplicando.

La Teoría Clásica, se ubica a finales del siglo pasado y principios del actual; esta Teoría buscaba lograr armonía en la acción de los trabajos divididos por tareas específicas, de forma que sistematizara los procedimientos de trabajo y con ello alcanzar índices de rapidez y bajo costo aceptables para la organización. Esto facilitaría un beneficio conjunto entre los dueños de los medios de producción y del capital y los empleados. Así, se pretendía conciliar los intereses de los dueños de la organización y los trabajadores, en base a la obtención de un costo de producción reducido y una mayor productividad y rendimiento.

La acción estaba determinada por la necesidad de adquirir y luego mantener crecientemente una producción, que se reflejaría en la plusvalía de las organizaciones, respondiendo así al contexto en que se desarrollaban.

Estas condiciones implicaban desarrollar al personal en lo que eran más aptos, a la vez la presente situación se vió favorecida por la dificultad que tenía la fuerza de trabajo en relación a poseer conocimientos suficientes de todo el proceso de trabajo de un producto, pues resultaba más sencillo que el personal se desempeñara en trabajos especializados, con los cuales se evitarían demoras en la producción y, se lograría una calidad superior, adquiriendo una habilidad capaz de reducir los errores en su elaboración; no obstante, que tal fuerza por su parte estaba poco preparada para competir en el mercado de trabajo.

Si bien es cierto que existió resistencia al cambio de mentalidad sobre la implantación de esta Teoría, las condiciones económico-sociales lo exigían en cierta forma, pues las organizaciones necesitaban crecer, dado el nuevo nivel de competencia y el propio desarrollo de las fuerzas productivas.

Es evidente que la aplicación de la Teoría Clásica no beneficiaría, como se pretendía a los empleados y a los dueños de los medios de producción, en términos razonablemente equitativos pues, mientras que a los empleados se les brindaba la oportunidad de trabajar en un número cada vez mayor, estaban sujetos a ciertos límites de retribución de las ganancias, situación que delimitaba su beneficio, en razón a su propia habilidad o manera de efectuar los procedimientos que le correspondieran desempeñar en el proceso de trabajo, no obstante con ello, el establecimiento de normas rígidas de actividad para subir en la jerarquía organizativa; en tanto los patronos obtenían, con la aplicación de esta Teoría, ganancias superiores en proporción a las destinadas al conjunto de los trabajadores.

Fueron muchas las personas que mostraron la necesidad de los principios y técnicas de la Administración, entre ellos destaca la aportación de Charles Babbage, Luther Gulik, el coronel Leyndall Urwick, James Mooney, Alan Reiley, Frederick W. Taylor, Henri Fayol, Frank Gilbreth, H. L. Gantt, O. Sheldon, -- H. Emerson, L. Allen y Willoughby, entre otros.

La Teoría Clásica estaba dirigida hacia la cooperación de los trabajadores con los patronos, para alcanzar niveles superiores de producción, haciendo a un lado la lucha de clases; se pretendía un cambio de mentalidad, sin embargo, la única parte beneficiada resultó ser la de los dueños de los medios de producción, al disponer de los elementos que revolucionarían la manera de administrar la organización.

La Teoría Clásica pretendía que las responsabilidades se compartieran entre la gerencia y el trabajador, de tal forma que a la gerencia le correspondía asumir a su cargo, el estudio detallado de los procesos productivos con el fin de mejorar el trabajo y al trabajador, aplicar su esfuerzo a ese fin. De esta manera, se aprecian las nuevas atribuciones de la gerencia en los siguientes principios:

a) Principio de planeamiento:

Sustituir en el trabajo el criterio individual del trabajador, la improvisación y la actuación empírico-práctica, por los métodos basados en los procedimientos científicos;

b) Principio de preparación:

Seleccionar científicamente los trabajadores y prepararlos y entrenarlos para que produzcan más y mejor...;

c) Principio de control:

Controlar el trabajo para cerciorarse de que el mismo está siendo ejecutado de acuerdo con las normas establecidas y según el plan previsto...;

d) Principio de ejecución:

Distribuir distintamente las atribuciones y las responsabilidades, para que la ejecución del trabajo sea más disciplinada." 2/

El control administrativo, debía basarse en mediciones reales y científicas y no en opiniones subjetivas. Por lo tanto, la aplicación de esta Teoría modificó la forma de llevar el control, pues se determinaron aspectos -- claves por atender que vinieron a hacer más eficiente el proceso productivo.

2/ Ibidem, p. 41. (El texto tiene partes subrayadas que aquí no se marcan).

La función del control, es efectuada mediante la participación del personal dirigente y de los mandos medios de la organización, al vigilar la realización de la planeación de las actividades y la aplicación de los principios de la administración, determinando con facilidad los errores surgidos y localizando fácilmente al responsable para que los corrija. Esta participación -- conjunta buscaba, cumplir correctamente con el trabajo establecido, dejando -- al personal de mando su correspondiente tarea de planear, integrar y corregir dichos procesos de trabajo.

En la Teoría Clásica el control se hace a través de una supervisión funcional, logrando una división del trabajo satisfactoria para todas las tareas. No se procuró lograr una centralización de la autoridad, sino más bien alcanzar una especialización en la supervisión.

Con respecto a los trabajadores, éstos eran considerados como personas, altamente motivadas por recompensas salariales; de esta manera, la Teoría -- Clásica intentó que las desviaciones y errores de los trabajadores al realizar sus trabajos, se vieran reducidos si se lograba motivarlos adecuadamente; para lo cual resultaba conveniente estudiar las capacidades físicas de cada uno de ellos, a través de estudios de tiempos y movimientos, considerando -- siempre un enfoque económico, es decir, con un punto de vista que tuviera como premisas, el que el hombre se ve obligado a laborar para satisfacer sus -- necesidades, mediante la obtención de remuneraciones por el trabajo que desempeñe tanto en calidad como en cantidad.

En la Teoría Clásica, el control se centró en un sistema "simple y basado no en el desempeño medio, sino en la verificación de las excepciones o -- desvíos de los patrones. En otros términos, todo lo que ocurría dentro de -- los patrones normales no debía ocupar demasiado la atención del administra--

dor. Este debería verificar prioritariamente las ocurrencias que se alejaran - de los patrones, o sea, las excepciones, para corregirlas adecuadamente." 3/

Así la función del control se encuentra en la revisión, evaluación y - - corrección de los trabajos parciales del proceso y sobre la sincronización de los mismos. Mucho de este control, se apoya en los principios como la delegación de autoridad y la responsabilidad que facilitan la coordinación de las - operaciones y funciones. De esta manera, "no fue debido a que no tenían confianza en sus métodos de coordinación por lo que los clasicistas dedicaron -- tanta atención al problema del control. Una vez más, no se deja nada al azar. Cuando las organizaciones comienzan a crecer, se hacen inflexibles y aumentan las probabilidades de que, por descuido, un individuo, una sección de departamento o la entidad misma pierda su dirección. Conforme una organización crece, las consecuencias de un desempeño inadecuado o mal dirigido se hacen más graves, de modo que es preciso tomar medidas para asegurar que la dirección sea continua." 4/

Con lo anterior se puede determinar algunos aspectos característicos de la Teoría Clásica, como son los siguientes: "primero, al igual que Taylor, -- los teóricos clásicos se interesaban por el proceso de cooperación eficiente. Segundo, desarrollaron principios y funciones de administración como la espina dorsal de su teoría de las organizaciones. Tercero, consideraron universales a estos principios y funciones; en el sentido de que su aplicabilidad no era afectada por la naturaleza específica o por la misión de cualquier organización. Por último, tuvieron cuidado en distinguir entre la teoría o ciencia

3/ Ibidem, p. 54.

4/ Sexton, William P. Teorías de la Organización. Tr. Contín, Agustín. - - (1ra. Reimpresión, México, D.F., Editorial Trillas, 1982). p. 24.

de las organizaciones y el arte o técnica de su aplicación." 5/

No obstante, la exposición hasta aquí de la Teoría Clásica ha mostrado - diversos aspectos a considerar, como parte del proceso de desarrollo de la -- Teoría Administrativa, a través de diferentes manifestaciones; sin embargo, - al aplicar de manera estricta y rigurosa estos principios y funciones para or ganizar el trabajo de una unidad o área de trabajo, tendremos una estructura organizacional conocida normalmente como burocracia.

En este sentido, Max Weber en sus estudios sobre la burocracia también - contribuyó a dar forma a la Teoría Clásica, estableciendo planteamientos co- mo: "a) la división de trabajos, definiéndose claramente cada puesto desempe ñado por una persona técnicamente idónea; b) una jerarquización bien determi nada con líneas de autoridad claras y categorías apropiadas, así como ingre- sos correspondientes a cada nivel; y c) un conjunto sistemático de objetivos y reglamentaciones para que los trabajos sean impersonales y bien coordina- dos." 6/

Aquí, Max Weber muestra a través de ciertos aspectos relacionados con el control, algunas de sus características en el funcionamiento y administración burocrática de las organizaciones desde el punto de vista formal; consideran do la especificidad de las funciones, las cuales están reguladas por normas o reglamentos administrativos, ellos son:

5/ Brown, Warren B. (y) Moberg, Dennis J. Teoría de la Organización y la Ad- ministración. Enfoque Integral. Tr. Salazar Palacios, José Manuel. (Ira. Ed., México, D.F., Editorial Limusa, 1983). p. 666. (El texto tiene par- tes subrayadas que aquí no se marcan).

6/ Newman, William H. (et al.). La dinámica administrativa. El proceso admi- nistrativo: conceptos, funcionamiento y aplicaciones prácticas. Tr. F. -- Paído, Vicente. (3ra. Ed., México, D.F., Editorial Diana, 1980). p. 50.

1. Las actividades reglamentarias requeridas para los fines de la estructura gobernada burocráticamente están distribuidas de una manera fija como deberes oficiales.
2. La autoridad que ha de dar las órdenes necesarias para el cumplimiento de tales deberes está distribuida de una manera estable y se halla estrictamente delimitada por normas relativas a los medios coercitivos, físicos, sacerdotales, o de otra clase que puedan ser puestas a disposición de los funcionarios.
3. Se han tomado disposiciones metódicas para el reglamentario y continuo cumplimiento de esos deberes y para el ejercicio de los derechos correspondientes; no se emplea más que a personas que reúnan las condiciones exigidas en términos generales para el servicio." 7/

De esta manera, la adhesión rigurosa a los principios y técnicas de la administración, desemboca en una burocratización del trabajo, propiciando el peligro de caer en una forma de organización estática con características de papeleo, reglas, normas, apego inflexible a las políticas, a la tradición, a la jerarquía, etc. No obstante, la burocracia permite una mayor adecuación a la planeación, una uniformidad funcional y operacional de forma que satisfaga las condiciones para que la organización cumpla con su objeto de ser.

La aplicación estricta de los principios administrativos provoca además, precisión en las labores, carencia de ambigüedades, continuidad del trabajo,-

7/ Weber, Max. "Burocracia". tomado de Essay in Sociology, traducido por H.H. Gerth y C. Wright Mills. Compilado por Waldo, Dwight. Administración Pública. La función Administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos. Tr. Duran D'Occón, Odón. (6a. Reimpresión, México, D.F., Editorial Trillas, 1982). p. 58. (la parte subrayada es hecha por el que realiza esta Tesis).

subordinación del personal, reducción de funciones y disminución de los costos materiales y de personal; esta aplicación da al control una forma rígida y un funcionamiento mecánico.

El control administrativo, viene a ser en la Teoría Clásica un instrumento para coadyuvar directamente a cumplir los objetivos; pues se desenvuelve desde la selección del personal más idóneo para desempeñar las labores particulares del trabajo productivo y administrativo, y el especial cuidado en la realización de los planes de trabajo, hasta la evaluación de la gestión al terminar un cierto período.

Los exponentes más representativos de la Teoría Clásica concibieron a la organización en términos formales, estrictos y abstractos, descuidando aspectos psicológicos y sociales; se delimitaron a establecer el marco lógico en el cual cualquiera de las organizaciones debía ser construida y formada. No obstante, los autores clásicos no ignoraban lo relacionado a aspectos humanos, sino por la forma en que presentaron la Teoría, había poco espacio para considerarlos, o bien el hacerlo podría dar margen a entrar en contradicciones en sus propios planteamientos. Aún con esto, no implica por supuesto, que sus concepciones al no tratar lo relativo a las relaciones informales, los conflictos, las personalidades o los procesos decisorios, etcétera, en la organización hayan sido proposiciones equivocadas.

Se concluyó entonces, que la especialización mediante la parcialización y métodos específicos en los procesos de trabajo, tanto administrativos como productivos, servía como factor determinante en el incremento de la productividad; pues "la aplicación de métodos científicos, en lugar de convicciones y métodos empíricos, podría dar origen a esta productividad sin necesidad de

consumir más energía o esfuerzos de carácter humano." 8/

1.2. Teoría Humanista.

Es difícil precisar con certeza el período que en el tiempo surge cada Teoría; no obstante, la Teoría Humanista y la Moderna al igual que la Clásica, su delimitación no es sencilla; sin embargo, pudiera considerarse estimativamente que se desenvuelven por una parte la Humanista en las décadas de los 20' hasta los 40' y que en esta última surge la teoría moderna vigente -- hasta nuestros días.

No es posible afirmar categóricamente el período en que se da cada teoría administrativa, sin embargo, la importancia de éstas descansa en la modalidad, aspectos o enfoques que asumen al considerar, manejar y aplicar la gestión en las organizaciones.

Se mencionan a continuación algunos representantes de la Teoría Humanista: G. Elton Mayo, R. Owen, F.J. Roethlisberger, L.M. Gilbreth, A. Etzioni, W.J. Dickson, Mary Parker Follet, Alex Davelas, E. Schein, W. Bennis, W. James, K. Lewin, C.W. Brown, K. Davis, A.H. Maslow, L. Sayles, Chris Argyris, D. Katz, D. McGregor, Ch.l. Barnard, F. Herzberg, R. Currier, H.J. Leavitt, D. Cartwright, etcétera.

La Teoría Humanista de la Administración surge como una reacción, ante el imperativo de llevar al cabo inflexiblemente la aplicación de los principios administrativos, considerando a las personas que participaban, distribuidas en procesos especializados, como miembros racionales con motivos económicos.

8/ Koontz, Harold (y) O'Donnell, Cyril. Curso de Administración Moderna. Un análisis de sistemas y contingencias de las funciones administrativas. - Tr. Gómez Mont Araiza, Jaime. (6a. Ed., México, D.F., Editorial McGraw-Hill, 1982). p. 38.

cos que los impulsaban a actuar de alguna manera específica y predecible, estimando a la vez, que la aplicación de los mismos satisficiera los objetivos, reduciendo a un mínimo la posibilidad de desviaciones o errores de los individuos.

Esta reacción se aboca a un estudio cuidadoso de las relaciones humanas en la organización y pone énfasis sobre las cuestiones que surgen, como aspectos a atender colateralmente con las aportaciones que la Teoría Clásica brindó. Esta Teoría se caracteriza por la relevancia que hace al personal, como el factor clave, pues sostiene que de nada valdría tener una organización con la adecuada implantación de dichos principios administrativos, si sus miembros no se encuentran satisfechos, lo cual se reflejaría directamente en resultados no deseados.

De esta manera, por ejemplo, Follet que aún preocupándose por aspectos relativos a los principios generales de la administración, dedicó parte de sus trabajos a las relaciones humanas en las organizaciones; al respecto señala que "el control se está volviendo menos 'personal', en el antiguo sentido. Control y 'control de hechos' se están transformando en sinónimos, toda vez que las ramificaciones de la empresa moderna se están haciendo demasiado extensas, su organización demasiado compleja, sus problemas demasiado intrincados, para que sea posible dirigirlos sólo desde lo alto. Así, cuando se habla de un control central, no se pretende decir, un 'punto de irradiación', sino una reunión de diversos controles existentes a través de la empresa." 9/

La Teoría Humanista, destaca con gran importancia el hecho de que "el hombre es esencialmente un ser social, no económico, y debe ser considerado -

9/ Chiavenato, Idalberto. Op. cit. p. 145. (el texto tiene algunas partes subrayadas que aquí no se marcan).

como tal..., como ser social él es un miembro de un grupo; por lo tanto, es - al grupo al que hay que apelar para que participe en la discusión de sus problemas y la determinación de sus soluciones." 10/

Esta Teoría es representada principalmente por sociólogos, psicólogos y tratadistas de las ciencias sociales, los cuales sostienen que la Teoría Clásica no contó con los elementos para resolver los aspectos que surgen en la organización como las emociones, los sentimientos, los prejuicios y los efectos de las personas ante los cambios. La consideración principal de la Teoría Humanista con respecto a la Clásica, se encuentra en que no se sensibiliza - del carácter humano del proceso productivo y administrativo.

En la Teoría Humanista puede destacarse la apreciación hecha por Chester Barnard al elaborar una teoría de la cooperación en la organización formal; - él argumenta que las personas no son aisladas, aunque tienen facultades para adaptarse al ambiente, lo cual permite una cierta armonía; no obstante, que - el ambiente este variando constantemente, ya que ellos pueden cambiar su comportamiento en razón al ambiente existente y a sus experiencias anteriores. - De esta forma, para el funcionamiento del control administrativo se necesita la disposición del personal, para cooperar en los procesos de trabajo. "Para Barnard, un grupo social solamente existe cuando se reúnen tres aspectos fundamentales:

- a) la interacción, entre dos o más individuos;
- b) el deseo y disposición de cooperar;
- c) la existencia de objetivos.

10/ Sisk, Henry L. (y) Sverdlik, Mario. Administración y Gerencia de Empre--
sas. Tr. Sverdlik, Mario. (3ra. Ed., México, D.F., Editorial Saber, - -
1982). p. 46.

Para Barnard, el grupo es más que la suma de las interacciones entre los individuos que lo constituyen. Es un sistema social que interactúa como un todo en relación con el individuo, afectándolo favorablemente en su acción. Esto ocurre por procesos no conscientes y no lógicos, aunque el grupo pueda también actuar de una manera consciente y deliberada con respecto al individuo. Un sistema formal de cooperación exige objetivos y tales objetivos son producto de la cooperación." 11/

Critica a la Teoría Clásica por su falta de "visión", al intentar resolver los problemas surgidos en la rutina de la producción o trámites administrativos, como un proceso mecánico, ocasionando en los miembros una mayor enajenación, dependencia y una limitada responsabilidad.

La Teoría Humanista busca desarrollar en las personas, sus propósitos individuales y sus cualidades más importantes, poniendo mayor atención en las expectativas que las personas tienen al laborar en la organización. Los estudios e investigaciones se enfocan al desempeño del personal en una organización, a través de sus relaciones sociales y laborales, así como a los aspectos de la posición que asumen ante el establecimiento de políticas, normas, reglas, puestos, interrelaciones conductuales, movilidad social, desempeño en grupos, colaboración, valores sociales, estatus social y estabilidad económica y física, prestigios, valores morales, representaciones jerárquicas, responsabilidades, compromisos, conflictos personales con y en el grupo, el papel de la motivación directa e indirecta a los individuos, entre otros.

Se estudia el papel del liderazgo, su participación en grupos de trabajo, las influencias internas y externas, aspectos sobre coerción ante fallas,

11/ Chiavenato, Idalberto. Op. cit. pp. 147-148.

el cansancio por rutina, rotación del personal en puestos, capacitación, el efecto de los rumores, el papel que tienen los sindicatos. Se hace referencia también sobre la "salud" de una organización, el efecto del ausentismo, se revisa cómo se dan las relaciones y comunicaciones formales e informales de las personas.

Consecuentemente con lo anterior, puede manifestarse lo que en un experimento realizado por Elton Mayo y Roethlisberger, denominado "Hawthorne" demostró para darle mayor atención a los hombres en la organización.

1. Las necesidades sociales y psicológicas del hombre son igualmente efectivas, como motivadoras, que el dinero.
2. La interacción social del grupo de trabajo es tan influyente como la organización de la tarea real del trabajo.
3. No puede ignorarse el factor humano en cualquier planeación correcta de la administración." 12/

De esta forma, en tanto los clásicos se centraron principalmente en los aspectos formales de la organización, "los investigadores de Hawthorne se centraban casi exclusivamente sobre los aspectos informales de la organización (grupos informales, comportamiento social de los empleados, creencias, actitudes y expectativas, etc.)." 13/

El experimento de Hawthorne, demostró que las estimaciones hacia los trabajadores llegan a ser más evidentes y necesarias, para la eficiencia y la productividad, que aquellos factores como el dinero, la iluminación o los períodos de descanso.

12/ Fulmer, Robert M. Administración Moderna. Tr. Martínez, Enrique. (2da. Ed., México, D.F., Editorial Diana, 1981). p. 91.

13/ Chiavenato, Idalberto. Op. cit. p. 163.

El control en la Teoría Humanista, se ocupa tanto de la adecuación objetiva de los principios administrativos, como de los aspectos conductuales de los miembros de los grupos de trabajo, de manera que su apreciación es más -- abierta, por considerar a las personas sujetos de influencia; de ahí la revisión de políticas, procedimientos, reglamentos de comportamiento, sistemas de participación, entre otros. Los exponentes de las "relaciones humanas dicen - que, en cierta forma, los operarios y la administración intentan controlarse los unos a los otros. No obstante, es preciso reconocer que muchas fábricas - con programas de relaciones humanas están entre las que más pagan, tienen mejores condiciones de trabajo y, que, por lo tanto, las relaciones humanas pueden mejorar la situación social del trabajador, sin menoscabo de sus intereses económicos." 14/

En este orden de ideas, el control trata de abordar problemas de cambios en los procedimientos, para modificar los resultados poco satisfactorios y aumentar la participación del personal en su identificación con los objetivos - de la organización, como una forma de responsabilizar sus actividades en una cooperación estrecha con los demás integrantes de cada grupo de trabajo.

Para March y Simon, al estudiar la organización tratada por la Teoría -- Clásica, precisan limitaciones para su aplicación práctica y las consideran - de la manera siguiente:

- "1. Las suposiciones de motivación en que se basan las teorías son incompletas y, por lo tanto, inexactas.
2. Hay poca apreciación del papel del conflicto de intereses internos en la organización al definir los límites del comportamiento en la orga-

nización.

3. Las restricciones del ser humano debidas a sus limitaciones como un sistema complejo de aprovechamiento de la información, son poco tenidas en cuenta.
4. Se presta poca atención al papel del conocimiento en la identificación, así como en la decisión.
5. El fenómeno de elaboración del programa se hace resaltar poco." 15/

El control a través de los resultados obtenidos en las investigaciones, realizadas sobre las relaciones y comportamientos del personal en las organizaciones, se apoya en el manejo del personal, el cual es esencial para aumentar la eficiencia en el uso de los recursos y alcanzar satisfactoriamente los objetivos establecidos. Además, se da importancia a la motivación, para lograr la participación de los grupos en el trabajo, así como en la toma de decisiones. Se considera especialmente a los niveles medios de mando o supervisores, por estar éstos en mayor contacto con el personal, lo cual permite corregir oportunamente las desviaciones, errores, conflictos, abastecimientos y hacer que se produzcan resultados, se respeten las políticas y reglamentos de la organización, entre otros y además de ser el principal motivador al personal, no sólo en la oficina, sino en el taller.

Se hacen consideraciones relativas al papel que desempeñan los objetivos, no sólo de la organización, sino de los propios individuos que laboran en éstas, en un proceso de identificación. De manera que las personas, "valoran sus propias relaciones con referencia al valor de otras y llegan a aceptar otros -

15/ March, James G. (y) Simon, Herbert A. Teoría de la Organización. Tr. Maluquer Wahl, Juan. (4a. Ed., México, D.F., Editorial Ariel, 1980). p. 36.

objetivos como propios. Además, los miembros individuales de una organización llegan a ella con una estructura previa de preferencias -una personalidad, si se quiere- sobre la base de la cual hacen decisiones mientras se hallan en la organización. Así, los objetivos individuales no son 'datos' para la organización, sino que no pueden ser cambiados por medio de los procedimientos de reclutamiento, así como a través de las prácticas de la organización." 16/

Además se muestran tres modos de influencia relacionados a las motivaciones individuales del personal, y en especial entre la correspondencia de las actitudes particulares y las exigencias de la organización. Dichas influencias se presentan a continuación: "a) la evocación de las alternativas de acción para el individuo, b) las consecuencias de las alternativas evocadas anticipadas por el individuo, y c) los valores asociados a las consecuencias por el individuo. Cada uno de estos aspectos se halla en parte bajo el control de la organización y en parte está también determinado por factores externos a la organización. La cantidad de control en la organización, a su vez, depende en parte del comportamiento de la organización (por ejemplo, prácticas de supervisión) y en parte de factores fuera de su control (por ejemplo, condiciones económicas generales)." 17/

Es tratado el hombre aquí, no como una persona "inerte", "mecánica", -racional con motivos económicos, sino como un individuo con deseos insatisfechos tanto sociales, físicos y psicológicos; de forma tal, que la labor -del control, se centra en contribuir a satisfacerlos como parte de las condiciones para alcanzar los resultados esperados.

16/ Ibidem, p. 71.

17/ Ibidem, pp. 89-90.

Los exponentes de la Teoría Humanista de la Administración, hacen énfasis en el tratamiento de las relaciones entre individuos, es decir, a los grupos de trabajo en la organización, "subrayando que los 'valores de grupo' son el factor más importante que debe tenerse en cuenta en el proceso de la 'organización científica de la gestión'. En la práctica, esto significa que no basta crear en el sistema de organización condiciones capaces de estimular sólo los esfuerzos individuales de los obreros: se necesitan medidas llamadas a ejercer efecto en determinados grupos sociales, considerando todas las peculiaridades psicológicas y sociales de los mismos." 18/

Dentro de esta Teoría, se destaca los puntos de vista de Douglas McGregor, los que muestran los aspectos erróneos, relativos a los motivos de la conducta de las personas que laboran en una organización; para lo cual nos da lo que convencionalmente se denomina la "Teoría X" de la organización, - la cual hace énfasis en el uso del control, en los procedimientos y métodos de trabajo, utilizando extensivamente la revisión y empleando en los trabajadores, estímulos o sanciones según sea su desempeño. Se pretende obligar a los hombres, a que ejecuten su esfuerzo para lograr los objetivos de la organización. Aquí, la importancia descansa en "los métodos de gestión y de control... de acuerdo con la premisa fundamental de la 'Teoría X' a los hombres..., es preciso estar constantemente obligándolos a que... -cumplan con su trabajo-, hay que controlarlos rigurosamente." 19/

McGregor dice que en la Teoría Clásica se encuentran concepciones como

18/ Gvishiani, D. Organización y Gestión. Tr. Vladov, L. (Editorial Ediciones de Cultura Popular, México, D.F.). p. 254. (El libro carece de datos como la edición y la fecha de publicación).

19/ Ibidem, p. 272. (Lo que está entre guiones es de quien hace esta Tesis).

las siguientes:

- " El hombre medio es indolente por naturaleza, trabaja lo menos posible.
- . Carece de ambición, le desagrada la responsabilidad, prefiere que lo - dirijan.
- . Es intrínsecamente egocéntrico, indiferente a las necesidades organiza- tivas.
- . Por naturaleza, es reacio al cambio.
- . Es crédulo, no muy vivo. la presa fácil del charlatán y del demago-- go." 20/

A su vez McGregor, teniendo presente la necesidad de poseer una teoría - más acorde con la naturaleza y motivación humana en las organizaciones mues-- tra en qué consiste la "teoría Y", de la siguiente manera:

- "1. La administración es la responsable de la organización de los elemen- tos de una empresa productiva...
2. Las personas no son pasivas o renuentes por naturaleza a las necesida- des organizativas...
3. La motivación, el potencial para el desarrollo, la capacidad para asu- mir responsabilidad, la disposición para encaminar la conducta hacia metas⁶ organizativas, se hallan, todas, presentes en las personas...
4. La tarea esencial de la administración es la de disponer las condicio- nes organizativas y los métodos de funcionamiento, de suerte que las personas puedan lograr mejor sus propias metas, encaminando sus pro--

20/ McGregor, Douglas. "El lado humano de la Empresa" tomado de Warren G. --- Bennis y Edgard H. Schein con la colaboración de Caroline McGregor en --- "Leadership and Motivation: Essay of Douglas McGregor". Capítulo I. Compilado por Merrill Harwood F. Clásicos en Administración. tr. Díaz, Ramírez Alberto. (4a. Reimpresión, México, D.F., Editorial Limusa, 1982). p. 429.- (El texto tiene enumerado los puntos presentados que aquí se omiten).

pios esfuerzos hacia fines organizativos.

Fundamentalmente, éste es un proceso de creación de oportunidades de liberación del potencial, de eliminación de obstáculos, de impulsar el desarrollo proporcionando orientación. Es lo que Peter Drucker ha llamado 'administración por objetivos' en contraste con la 'administración mediante control'.

Y me apresuro a añadir que no implica la abdicación de la administración, la ausencia de mando, el descenso de normas, ni las otras características asociadas habitualmente con el enfoque 'suave' bajo la teoría X. Todo lo contrario." 21/

En este sentido, la terfa "X" descansa principalmente en el control externo de la conducta humana, en tanto que la teoría "Y" se apoya esencialmente en el autocontrol y la autodirección.

el control considera las interacciones entre las personas, es decir, busca revisar tanto la estructura organizacional, que determina la relación formal de los miembros, como las interrelaciones informales que suceden al trabajar las personas con otras, en la realización de las actividades que le son asignadas en la organización.

De esta forma, 'en muchos aspectos, la teoría de las relaciones humanas fue diametralmente opuesta a la administración científica: alega Etzioni que los factores considerados como decisivos y cruciales por una escuela, eran mal enfocados por la otra, y las variables que una consideraba centrales, eran casi ignoradas por la otra. El único punto en común de ambas escuelas oponentes y contradictorias entre sí, es que ninguna de ellas señala que puede ha---

ber conflicto alguno o dilema insoluble entre la búsqueda de racionalidad de la organización y la búsqueda de la felicidad humana." 22/

No obstante, se ha tratado que la organización formal respaldada por la Teoría Clásica, tiene un marco de acción más acentuado para aquellas situaciones y circunstancias ambientales más o menos estables; para la Teoría Humanista podría tener un espacio en aquellas organizaciones donde estas situaciones y condiciones son más bien dinámicas. Por lo anterior, sería muy aventurado decir que una u otra son completamente erróneas y es más fácil, por tanto, apreciarlas como teorías dentro de un proceso de desarrollo de la disciplina administrativa.

Sin embargo, la Teoría Humanista ha mostrado una apreciación más amplia de los aspectos organizacionales, y en particular del control administrativo, es decir, ha dado:

- "- la participación de los niveles inferiores en la solución de los problemas de la organización;
- el incentivo de una mayor relación y franqueza entre los individuos y grupos en las organizaciones;
- la identificación de las necesidades de mejorar la competencia de los administradores en el trato interpersonal;
- la necesidad de mejorar las comunicaciones de abajo hacia arriba en la jerarquía de las organizaciones, para disminuir el abismo entre el mundo de la administración y el mundo de los operarios;
- la introducción de las ciencias del comportamiento en las prácticas administrativas;

- la definición de una filosofía humanista y democrática del papel del hombre en la organización;
- una actitud centrada en la investigación y el conocimiento más profundo de la naturaleza humana." 23/

Por tanto, no basta contar con un marco de trabajo planeado y con la aplicación de los principios administrativos, sino que la función del control considerará ahora, un campo más amplio de actuación al tener presente el importante papel que desempeñan las personas y sus interrelaciones formales e informales para satisfacer adecuadamente los objetivos y metas (consideradas éstas, como los fines a alcanzar por los procesos de trabajo de una institución) y de las personas que la conforman. De esta manera, la organización al ofrecer a sus empleados el reconocimiento, no sólo de los motivos físicos y económicos, sino psicológicos y sociales en términos formales e informales, crearía la condición esencial para realizar óptimamente sus objetivos.

1.3. Teoría Moderna.

La Teoría Moderna, representa una continuidad del desarrollo de la Teoría de la administración y puede diferenciarse de las anteriores, en el énfasis que hace sobre el análisis de una gran parte de aspectos para establecer nuevos instrumentos de identificación, diagnóstico, revisión, interpretación, modificación, cambio y desarrollo de las organizaciones. Entre los exponentes de esta Teoría destacan: J.T. Dorsey Jr., R.M. Stogdill, W.H. Read, W. Lazer, K. Deutsch, J.M. Stewart, R.C. David, H. Koontz, C. O'Donnell, H. Levinson, J.A. Litterer, K. Deutsh, S. Tilles, R. Antony, R.L. Kahn, L.V. Bertalanffy,

R.L. Katz, R. Ackoff, F. Kast, H.A. Simon, J.L. March, R. Likert. Los cuales han aportado importantes consideraciones que enriquecen a la Administración, para analizar una organización objetivamente. Sin embargo, si así se quisiera no representaría mucho trabajo analizar una organización actual desde el punto de vista de la Teoría Clásica o Humanista, por ello la Teoría Moderna no rompe completamente con ellas, sino más bien, proporciona un enfoque que las mejora como instrumentos para el análisis de las organizaciones.

La Teoría Moderna hace uso de la teoría general de sistemas como herramienta principal de análisis, al determinar cualquier organización como un sistema, entendiendo éste, como el conjunto de elementos o partes interrelacionadas e interdependientes, en forma tal, que permita originar un producto o crear o mantener una situación. De esta forma el sistema, posee insumos -- (entradas) para ser luego transformados (procesados) por las unidades administrativas (subsistemas) y después obtener bienes y/o servicios (salidas). El control, asume aquí un importante papel en el sistema organizacional al considerársele el retroinformador de la gestión, es decir, la parte que corrige o aprueba el desarrollo de las entradas, procesos y resultados de acuerdo a los objetivos y funciones establecidos, teniendo presente el medio ambiente.

Evidentemente el concepto de sistemas no es nuevo, ya que varios exponentes de la administración empleaban algunos de sus elementos y otras áreas de la ciencia ya trabajaban mediante ellos desde hacía ya muchos años. El principio del cual se parte, está en que todo se encuentra relacionado entre sí, de manera que no hay elemento aislado que no cumpla o integre otro para un fin especial. De tal manera, que existe una interdependencia e interrelación que permite consecuentemente, cambiar el estado relativo de un sistema,

si alguno de los elementos componentes se separa o modifica. La Teoría Moderna tiene en parte su esencia en: "1) el uso moderno de la teoría de sistemas como una forma de pensar e incluso como una filosofía, y 2) el vínculo entre la teoría de sistemas y el enfoque... sobre las interacciones entre la organización y el medio ambiente." 24/

El control en cada una de las Teorías consideradas ha tenido un papel sobresaliente, sin embargo, en la Teoría Moderna, es tratado con mucha mayor atención y más aún cuando en la propia estructura de los sistemas se le da una parte en especial, es decir, la de retroacción o retroalimentador del sistema, en otros términos "el control implica comparar los planes con los resultados, a fin de mejorar los planes futuros. En otras palabras: el control sirve para retroalimentar al sistema administrativo y mejorar la planeación. Pero desde la teoría de sistemas, el control se define como un mecanismo homeostático -capacidad de algunos sistemas de adaptarse al ambiente, éste término se precisará después- para mantener una variable dentro de los límites deseados.

Para que un control funcione eficientemente ... debe contar con los siguientes elementos:

- . Un elemento que mida el funcionamiento dentro de un rango.
- . Un elemento que informe el estado del sistema o sea una unidad sensorial.
- . Un elemento de alarma que avise cuando una variable se sale de los

límites deseados." 25/

La Teoría Moderna es más completa en contenido porque no se conforma con disponer de instrumentos de análisis, sino que emplea los conocimientos obtenidos por las Teorías Clásica y Humanista de la Administración, pues establece modelos de sistemas, busca coordinación entre los existentes e investiga los ambientes particulares en que se desenvuelven. Así, se tratan algunos aspectos prácticos de la administración, por el pragmatismo y por la búsqueda de resultados concretos y palpables, aún sin despojarse de los conceptos teóricos de la administración." 26/

Este enfoque, surge como una necesidad de la organización ante la creciente complejidad administrativa y productiva de la misma, al considerar objetivamente el papel que desarrolla en un ambiente cambiante y ante el aumento de una diversidad de desviaciones y errores en las operaciones, que detienen y hacen discontinuo su funcionamiento, distorcionando su adaptación al medio en que interactúa como subsistema. De esta manera, el concepto de sistema se basa en el principio de que pueden estudiarse los procesos de trabajo, bajo criterios casi similares.

Se hace énfasis también, sobre la toma de decisiones a través de sistemas de participación y sobre la importancia de relacionar adecuadamente, las distintas funciones que realizan las unidades de la organización, así como se considera el medio ambiente del que forman parte. Se utilizan estrategias como la denominada administración por objetivos (A.P.O.), donde:

25/ Hernández y Rodríguez, Sergio (y) Ballesteros Inda, Nicolás. Fundamentos de Administración. (3ra. Reimpresión, México, D.F., Editorial Nueva Editorial Interamericana, 1984, Curso de Universidad Abierta, F.C.A., UNAM). p. 230. (Lo que está entre guiones es de quien hace esta Tesis).

26/ Chiavenato, Idalberto. Op. cit. p. 295.

- "- Se hace énfasis en el compromiso propio de los subordinados con relación a las metas. Esto es, los subordinados preparan sus propias metas y se responsabilizan de ellas.
- Se hace énfasis en el autoanálisis del desempeño y el consiguiente autotcontrol, en relación con los resultados obtenidos frente a las metas predeterminadas.
- Las desviaciones de los resultados con respecto a las metas provocan autocorrección en el desempeño y, si es necesario, orientación específica del superior." 27/

La administración por objetivos, en relación al control aparece en la -- cuantificación y medición, ya que "se hace necesario medir los resultados alcanzados y compararlos con los resultados planeados. Si un objetivo no puede medirse, sus resultados no pueden conocerse, y si un objetivo no puede controlarse, el hecho de alcanzarlo no puede ser evaluado. La medición y el control causan las mayores dificultades de implantación de la A.P.O..." 28/

Sin embargo, existen algunos aspectos que son imposibles de cuantificar en forma expresa y directa, como es el relativo a la moral del trabajador, al estado que guardan las relaciones públicas, o la coordinación y comunicación entre el personal; los cuales pueden ser importantes en las organizaciones.

En este sentido, las mediciones cualitativas o cuantitativas derivadas -- de las revisiones a los procesos de trabajo permiten contar con informaciones adecuadas, para corregir e integrar dichos procesos con los fines organizacionales. De esta manera, "el control debe comparar el desempeño realizado con -- lo que fue planeado, señalando en el ambiente exterior las condiciones del mo

27/ Ibidem, p. 319.

28/ Ibidem, p. 317.

mento en relación con todas las suposiciones originales y la situación de los otros factores que afectan la operación total de la empresa, de modo que los planes puedan ser alterados y corregidos cuando sea necesario y todo el proceso de planeación se pueda mantener flexible y dinámico." 29/

Se estudia sobre la conveniencia de reducir en las organizaciones las diferencias jerárquicas y funcionales, también se destaca que gracias a la gran variedad de sistemas de comunicación en la organización, es como se mantiene una interacción más libre ocasionando mejores resultados y mejor control; ya que "la comunicación y el control son los procesos decisivos en las organizaciones. La comunicación da cohesión a las organizaciones y el control regula su comportamiento..." 30/

La Teoría Moderna de la Administración, busca producir cambios en los sistemas que tienen funcionamientos irregulares y no ajustados a los planes y programas establecidos previamente por la organización; de esta forma, algunos de los principales aspectos considerados en esta Teoría es la comunicación, el equilibrio y la toma de decisiones. En este sentido, "se suele entender por comunicación el método empleado para poner en acción las diversas partes del sistema. Ahora bien, el cometido de la comunicación no es sólo estimular la acción, sino servir también de medio de control y coordinación. El sistema de comunicaciones forma la estructura, la configuración de la organización. El equilibrio, en calidad de proceso de enlace, se considera como mecanismo de estabilización de todo el organismo, de adaptación de éste a las condiciones cambiantes. El destino de este mecanismo consiste igualmente en 'armonizar' las demandas y --

29/ Ibidem, p. 331.

30/ Deutsch, Karl. "On Communication Models in the Social Sciences". Copyright 1952, por Public Opinion Quarterly. Compilado por Sexton, William P. -- Op. cit. p. 282.

orientaciones de los individuos con las demandas de la organización." 31/

Asimismo, se hace referencia sobre los aspectos relativos a la integración y reciprocidad entre las demandas y objetivos de la institución y los de los empleados que laboran en ellas; de manera que la reciprocidad permite la armonía entre las expectativas de ambos. Por ello, cuando la reciprocidad llega a un estado de identificación entre los intereses del personal y los de la organización a la que pertenecen, tendrá por tanto ésta, "su respaldo cohesivo y su inversión creativa en las tareas de la organización, y obtendrá en esa forma, un potencial tanto para el crecimiento como para la supervivencia. Cuando la reciprocidad entre ambas partes sea inadecuada, sufrirán tanto los hombres como la organización." 32/

La reciprocidad entre las expectativas de la organización y de los individuos que la integran tienen algunos aspectos a considerarse en la Teoría Moderna sobre el control, como es el de que "cuando más rígido es el control jerárquico en una organización, en el sentido de que se toman decisiones en la cabeza y las órdenes circulan hacia abajo, tanto mayor tiende a ser la hostilidad entre los subordinados; en las organizaciones autocráticas, estos últimos se inclinan ante los superiores y luchan entre sí para obtener poder y estatus; en consecuencia, cuanto mayor sea el área afectada por las decisiones del gerente general, tanto mayor será la probabilidad de competencia, hostilidad y conflictos entre sus inmediatos y los otros miembros de su personal." 33/

31/ Gyishiani, D. Op. cit. p. 338.

32/ Levinson, Harry. "Reciprocation: The Relationship between Man and Organization", Copyright 1965; For the Administrative Science Quarterly. Compilado por Sexton, William P. Op. cit. p. 435.

33/ Likert, Rensis. "Principios de Integración y Revisión" tomado de New Patterns of Management. Copyright 1961, por McGraw Hill, Inc. Compilado por Sexton, William P. Op. cit. p. 474.

Aquí las variables más importantes son el hombre en una interacción mutua con los sistemas y el papel que desempeña el equilibrio en los procesos homeostáticos, así como la atención sobre la comunicación y la toma de decisiones, como aspectos integradores para dar fluidez de información en la organización. La Teoría de Sistemas hace referencia sobre la homeostasis considerada como un equilibrio dinámico mantenido a través de procesos autorregulables, es decir, mediante autocontrol. El autocontrol es la facultad que tienen algunos sistemas para sostener algunas variables dentro de ciertos límites, pese a la influencia del ambiente a modificarlas y hacerlas incongruentes, con lo considerado como normal. "La homeostasis se obtiene a través de dispositivos de retroalimentación (feedback), también llamadas servomecanismos. Los dispositivos de retroalimentación son básicamente sistemas de comunicación que reaccionan activamente a una entrada de información. El resultado de esa acción-respuesta se transforma enseguida en nueva información, que modifica su comportamiento subsecuente. La homeostasis es un equilibrio sincrónico que ocurre cuando el organismo o sistema dispone de mecanismos de retroacción capaces de restaurar el equilibrio perturbado por estímulos externos. La base del equilibrio es, por lo tanto, la comunicación." 34/

El control toma una importancia trascendente en la Teoría Moderna, al ser éste ubicado en cada proceso administrativo o productivo de las unidades y es considerado en la teoría de sistemas, como el retroalimentador que permite corregir errores, garantizando que no existan desfases en el funcionamiento de los procesos.

La función principal del control, está en evitar que la gestión de las unidades den resultados imprevistos, para lo cual, se fija en la interacción

de las personas y la interacción de las unidades de la organización, a través de los sistemas de comunicación, tanto formales como informales y revisa con cuidado las funciones y actividades de las unidades, estableciendo subsistemas de retroinformación sobre distintos conceptos como: producción, horas de trabajo, costos, mediciones de desempeño, riesgos, relaciones entre subordinados y personal de mando, productos rechazados, servicios y trámites, calidades de bienes y/o servicios, etcétera.

Primeramente el control para efectuar las revisiones de los procesos y resultados, realiza diagnósticos de las operaciones administrativas y productivas, con objeto de que en base en ellos, establezca normas o estándares y relaciones de medidas tanto cuantitativas como estimaciones cualitativas; propiciando así, las condiciones de comparación y revisión de los insumos de las unidades con el desarrollo de los procesos, y sus resultados con los planes y programas determinados; para luego permitir su evaluación, que especifique si se han manejado los recursos adecuadamente, a fin de obtener resultados satisfactorios y con ello, darle continuidad a los procesos.

Entonces, el control aumenta las formas de revisión y comparación y estima maneras de corregir desviaciones, dependiendo en gran parte de las condiciones y variables consideradas en que se desenvuelve cada unidad y los servicios y bienes que produce. La Teoría Moderna hace referencia en el análisis de las unidades administrativas, a los sistemas de comunicación e información y los considera como sistemas abiertos que interactúan con otros, los cuales se ven influenciados en su desarrollo, por el sistema del que forman parte en la organización.

La Teoría Moderna, se diversifica en tendencias y estrategias, todas ellas encaminadas a hacer que las organizaciones, se desarrollen lo mejor posible --

dentro de un ambiente en constante movimiento, de esta manera, el estudio de la estructura y del comportamiento humano en ellas, dió paso al surgimiento de la Teoría del Desarrollo Organizacional, la cual implica lo relacionado al cambio y capacidad adaptativa de éstas; de forma que se "tiene en consideración el hecho de que toda organización actúa en determinado medio ambiente y como su existencia y supervivencia dependen de la manera como ella se relaciona con ese medio, se deduce que la organización debe ser estructurada y dinamizada en función de las condiciones y circunstancias que caracterizan el medio en que ella opera." 35/

Esta práctica permite observar, que las organizaciones ante el cúmulo de obstáculos presentados para su operación, tanto interna como externamente, las estimula a desarrollarse en condiciones de cambio. Es así que el "desarrollo organizacional es una respuesta de la organización a los cambios. Es un esfuerzo educativo muy complejo, encaminado a cambiar actitudes, valores, comportamientos y la estructura de la organización, de tal forma que ésta pueda adaptarse mejor a las nuevas coyunturas, mercados, tecnologías, problemas y desafíos que surgen en progresión creciente." 36/ En este sentido, los principales elementos de que dispone esta Teoría, están ubicados en los sistemas "humanos/sociales y estructurales; es decir, los sistemas de comunicación y de retroinformación y los elementos integrantes de actitudes y sentimientos del sistema extraoficial. Sin embargo, se convierten en vehículos para enfrentarse a problemas de cualesquiera de los subsistemas organizacionales." 37/

35/ Ibidem, p. 407. (El texto tiene una parte subrayada que aquí se omite).

36/ Ibidem, p. 412.

37/ French, Wendell L. (y) Bell, Cecil H. Jr. Ciencia de la conducta para el Desarrollo Organizacional. Cómo perfeccionar las Empresas. Tr. Pardo, -- V. F. (2da. Impresión, México, D.F., Editorial Diana, 1979). p. 121.

El control, al pretender lograr un sistema equilibrado de la organiza---
ción, actúa sobre los cambios y alteraciones de todas las operaciones forma---
les y las relaciones informales, buscando mantener un grado aceptable de eje---
cución en las operaciones, de acuerdo al funcionamiento determinado por la --
planeación y manteniendo una continuidad, con respecto a la correspondencia -
del desarrollo de la organización con su pasado.

La Teoría Moderna pretende, pasar del modelo burocrático del control cen---
tralizado y su administración jerárquica, a la forma descentralizada, en la -
que se ofrece mayor campo de acción a la delegación de autoridad; de manera -
que se exige en los participantes, una atención y dedicación especial en el -
trabajo que le es encomendado y a la vez exige, un superior apoyo en las rela---
ciones entre el personal de mando y sus subordinados, al compararlo con el en---
foque tradicional, de interacción funcional formal; de tal forma que la des---
centralización y delegación "son medios eficientes para liberar a las perso---
nas del excesivo control de algunas organizaciones tradicionales, permitiéndole
les cierto grado de libertad para dirigir sus tareas, asumir responsabilida---
des y satisfacer sus necesidades." 38/

Sostiene la Teoría Moderna, que una organización establecida bajo la mo---
dalidad descentralizada, tendrá un mejor y eficiente desempeño cuando el núme---
ro sea reducido en los niveles horizontales, porque la comunicación se agili---
za y consecuentemente también, la toma de decisiones, permitiendo la realiza---
ción de la planeación a largo plazo, la dirección más estrecha, y propiciando
una motivación al personal más objetiva, así como la identificación de las per---
sonas con la propia organización, es decir, la reciprocidad.

También la Teoría Moderna, aporta una técnica de análisis y resolución - de problemas que a través de modelos y explicaciones cuantitativas pretende disminuir los errores en la administración, es decir, la Investigación de -- Operaciones, que busca desarrollar un análisis mediante el empleo de métodos matemáticos, para ser más eficaz en la toma de decisiones; por ello, puede de cirse que "una importante contribución de la Teoría de Sistemas en la adminis tración, surgió como resultado de la introducción de la investigación de ope raciones en las áreas de planeación y control. A través de su uso, se ha dado a la planeación y control administrativo el más riguroso tratamiento requerido para la consecución de metas claras y definidas, de medidas de eficacia y mode los matemáticos, y se ha realizado un intento por desarrollar respuestas cuan tificadas." 39/

De esta forma, en algunas áreas de la organización, la investigación de operaciones permite establecer sistemas integrados de control, cuando es posi ble determinar o manejar ciertas variables de insumos y resultados; de manera que mediante la retroalimentación, los sistemas se controlen a sí mismos en - forma automática. Todo esto, con la utilización de modelos matemáticos elabor ados para el efecto. Esta técnica va hasta "el campo del control automático de inventarios y los sistemas de compras automáticas... sin embargo, los sis temas de negocios son complejos y no poseen características automáticas de -- control, puesto que hay seres humanos involucrados en el proceso de toma de - decisiones." 40/

39/ Koontz, Harold (y) O'Donnell Cyril. Op. cit. p. 59.

40/ Lazer, William. "Investigación de Operaciones: una evaluación por parte - de la Gerencia". Tomado de "Operations Research: A Management Assessment". Copyright, 1969, por Advanced Management Journal. Compilado por Sexton, - William P. Op. cit. pp. 358-359.

En este sentido, esta técnica permite a la gerencia darle una visión - más amplia con respecto a la selección de ciertas alternativas y soluciones a problemas que representan un obstáculo para el cumplimiento de los objetivos de la organización. No obstante, "las técnicas de investigación de operaciones no son igualmente aplicables a todos los tipos de problemas de negocios; se han aplicado con éxito remarcable a problemas de presupuestos de capital, distribución de recursos, administración de inventarios y programación de la producción y los envíos.

Esos son problemas 'concretos' o de rutina, o ambas cosas a la vez. Algunos de los problemas de negocios más importantes no poseen esas características; así, no pueden resolverse mediante técnicas de investigación de operaciones." 41/

Aquí cabría hacer referencia a algunas de las condiciones que muestra - la investigación de operaciones, para que dé resultados positivos con respecto al control, entre ellas se encuentran: 1) datos susceptibles de medir; -- 2) un sistema de información; 3) instrumentos de evaluación de resultados; y 4) mecanismos de selección de las alternativas. La Teoría Moderna de la organización indica no una posibilidad de análisis parcial y simple, sino una -- apreciación más objetiva de los problemas de la administración, al apoyarse en la interdisciplina, es decir, con la ayuda de las ciencias y disciplinas afines a ella. Sin embargo, "en la práctica actual, la investigación científica de las operaciones no se emplea tanto para buscar nuevos conocimientos, como para emplear los procedimientos técnicos para elegir una forma de -- actuar." 42/

41/ Ibidem, p. 362.

42/ Newman, William H. (et al.). Op. cit. p. 53.

La Teoría Moderna, cuestiona el conflicto línea-staff y contempla la necesidad de establecer equipos de trabajo, con fines especiales (conocidos a veces por administración por objetivos o resultados y proyectos); se evidencia un control normativo de estos grupos, donde el control se apoya en la presión ejercida por los propios miembros, para que sus conductas sean compatibles, de tal forma que permita una adaptabilidad de las personas al grupo del que forma parte y a las situaciones cambiantes de los trabajos a realizar; lo cual asegura que los procesos productivos y administrativos, puedan ser reestructurados para mejorar la forma de resolver problemas específicos o alcanzar los objetivos determinados.

Se pretende entonces, ajustar un proceso a través del cual tanto las personas como la organización se integren en sus intereses mutuos, es decir, -- "... el individuo, piedra angular de la organización, es un miembro de, y es influenciado por la organización formal. Los requisitos de la organización -- formal determinan la composición y naturaleza de los grupos de trabajo. Los grupos de trabajo, a su vez, pueden formar la base para la organización informal, que está compuesta por individuos que son simultáneamente miembros de ambas formas de organización. Estos tienen sus metas que no necesariamente coinciden, pero que están relacionadas con las expectativas y metas de los individuos. Hay además, el rol que se exige al individuo como miembro de la organización formal y el rol que se le exige como miembro de la organización informal." 43/

El control tiene como uno de sus fines principales, satisfacer las condiciones que permitan una alta integración de los grupos de trabajo, para así,--

cumplir las metas de la organización. Esto origina que el funcionamiento del control administrativo sea flexible, con objeto de permitir una adecuación rápida, y sencilla de los trabajadores.

Así, el control por su parte, contribuye a una coordinación participativa de los miembros en el trabajo de los grupos especializados, donde se satisfacen en éstos su libertad, autonomía y personalidad. Esta libertad operacional disminuye los conflictos entre los miembros, la resistencia a los cambios organizacionales, lo cual facilita la aceptación de las metas y decisiones del grupo, haciéndolas compatibles con las propias.

Esta forma de organización, exige un alto apoyo y reconocimiento de la dirección, para cumplir con los objetivos y metas de la organización y satisfacer las necesidades tanto del grupo de trabajo, como de sus integrantes. - De esta manera, la Teoría Moderna de la Administración no subestima las concepciones de las Teorías Clásica y Humanista, sino por el contrario, las enriquece; así, la Teoría Administrativa es una disciplina que contribuye a -- que las organizaciones cumplan su cometido.

2. EL CONTROL EN LA ADMINISTRACION

2. El control en la administración.

El control administrativo en una organización debe abarcar todas las áreas de ésta; sin embargo, existen algunas que por su particular importancia es vital que estén sujetas a una mayor atención, para lograrlo, es necesario especificar las actividades clave de la organización, las cuales representan un peso trascendente en la consecución de sus planes y objetivos; de manera que un adecuado control sobre estas actividades, garantizarán el cumplimiento de los programas establecidos por la planeación. No obstante, los sistemas de control administrativo, a su vez tendrán que ser evaluados periódicamente para determinar su efectividad operativa; lo anterior permitirá la congruencia entre lo planeado y lo realizado.

En las organizaciones el control puede asumirse de diversas maneras, como es la revisión por áreas funcionales, o bien a través del seguimiento del proceso administrativo. Pero cualquiera que sea la forma, el control tendrá funciones específicas, que permitan asegurar que los procesos de trabajo, se encuentran desarrollándose conforme a la trayectoria prevista.

El control asume un papel relevante, al asegurar que los objetivos serán alcanzados eficazmente con los recursos adecuados, utilizados racionalmente y en los plazos previstos. El control en su ejercicio, se enfrenta a numerosos problemas que en muchas ocasiones son generados por la propia estrategia determinada por la planeación, la forma organizativa, la disposición de recursos y el medio en que se desenvuelve la organización.

El grado de presencia del control, está determinado por las características de cada proceso de trabajo y por el lugar que el centro de responsabilidad ocupa, en la estructura organizativa; de tal manera, que al ejercer su --

función, relativa a asegurar la obtención eficiente y eficaz de resultados -- previstos, contribuye a fortalecer el proceso administrativo. Así, congruente con ese fortalecimiento, las unidades administrativas, se encuentran en mejores condiciones para lograr una coherencia en su funcionamiento.

En este sentido, el control facilita en principio, el ejercicio de la administración, al establecer una estructura que permita lograr un ambiente interno apropiado para que la organización, efectúe los procesos de trabajo correctamente, a través de cada una de sus unidades. Este apartado considera al control, como parte esencial de la administración de una organización y se estiman las principales técnicas e instrumentos de que se sirve para efectos de este trabajo.

Cabe aclarar que la administración tiene conceptos y principios universalmente aceptados, y que la eficiencia en su utilización sólo existe, si son -- aplicados considerando las circunstancias concretas que se presentan en cada organización de la administración pública.

2.1. El control administrativo en las organizaciones.

Al considerar a la administración como un proceso, conviene señalar que sus fases individualmente sólo tienen importancia en su estudio, cuando se -- consideran en forma íntegra, por lo que existe dificultad para aislar una fase de otra, cuando se desarrollan al interior de las organizaciones.

Sin embargo, en este trabajo la fase del control administrativo será considerada de manera particular, tomando en cuenta algunos aspectos relativos a las fases de planeación, organización y dirección.

La importancia que tiene el control administrativo en las organizaciones,

radica principalmente, en que es a través de la revisión y verificación permanente de la ejecución de las actividades, como se determina la forma en que se están cumpliendo los objetivos y planes, y en caso de que no se cumplan, - se tendrán bases suficientes para instrumentar los mecanismos o sistemas necesarios, que permitan corregir las desviaciones para evitar retrasos o consecuencias no estimadas; por lo tanto, el control asegura que los procesos de trabajo se efectúan en la calidad, cantidad y en el tiempo previstos con los recursos mínimos, garantizando a su vez, la utilización racional y el bajo costo de operación.

En este sentido, el control al identificar las desviaciones significativas, "los administradores podrán entonces realizar las correcciones apropiadas en las áreas donde se necesiten. De esta manera, la organización puede volver a ajustar sus actividades a fin de hacerlas concordar de nuevo con los planes originales, o crear nuevos planes relacionados con las metas y habilidades de la empresa. En esencia, el control consiste en mantener a las actividades de la organización alineadas y en el curso con los planes y objetivos." 44/

Se ha indicado por otra parte, que el control se vuelve más complejo y necesario, cuando la organización de que se trate crece, sin embargo, es tarea del control lograr que dicha complejidad no lo sea tanto, que obstruya satisfacer los objetivos de ésta; es decir, la simplicidad y efectividad de los sistemas de control, son necesarios para que éstos, no rebasen en costo las operaciones de aquellas unidades que vigilan.

Consecuentemente, el control en las organizaciones es esencial para -- desarrollar correctamente las funciones y actividades de sus unidades, no -- obstante, "es probable que debido a su gran alcance y a su naturaleza reguladora, a los controles se les haya considerado a menudo como negativos. Algunos gerentes consideran a los controles organizacionales como una molestia ne cesaria, un tipo de actividad administrativa costosa requerida en un mundo de organizaciones imperfectas." 45/

Sin embargo, la complejidad de los sistemas de control aparece, cuando - los administradores "desean controlar una parte especial de la operación que supervisan descubren frecuentemente que el trabajo que se trata posee varias caracterfsticas, y es preciso concebir el buen rendimiento en función de esas caracterfsticas." 46/

El control al vigilar los procesos de trabajo, lo que busca es informar oportunamente al personal de mando, sobre el cumplimiento de los planes y pro gramas de que son responsables, de manera que puedan tomar las medidas neces rias y congruentes, a fin de evitar o corregir desviaciones y satisfacer tal cumplimiento como se tenía previsto.

También, es necesario no "pasar por alto la importancia del control a -- través de la observación personal. Los presupuestos, gráficas, informes, razo nes, recomendaciones de los auditores y otros dispositivos son esenciales pa-- rá el control. Pero el administrador que confía totalmente en esos dispositi-- vos y se sienta, por así decirlo, en un cuarto de control a prueba de sonido

45/ Loc. cit.

46/ Newman, William H. (et al.). Op. cit. p. 819.

y sólo lee indicadores y manipula palancas, difícilmente puede hacer un trabajo correcto." 47/ Por lo cual, el administrador debe auxiliarse de distintas técnicas que le permitan, hacer del control, su herramienta principal, para solucionar o ajustar problemas que puedan dificultar la realización de los planes y objetivos de la organización.

En este sentido, la información captada así, permite a los responsables disponer de mayores conocimientos sobre el desarrollo de sus unidades, lo cual les ayudará a utilizarlos para la toma de decisiones y la posterior formulación de planes.

De esta manera, la función del control para determinar con oportunidad - las posibles desviaciones es esencial, pues basta con que no cuente el personal de mando con la información correcta de la unidad a su cargo, para que se produzcan consecuencias negativas en los procesos de trabajo. Ya que "la culminación del proceso de control es la toma de la necesaria acción correctiva o remedial para reencausar la ejecución a los niveles de los estándares, es obvio que la información debe ser dirigida a la persona que es responsable de decidir la acción requerida en la organización." 48/

Entonces, el control existe si sus acciones están enfocadas para actuar en los procesos de trabajo, corrigiéndolos cuando se producen anomalías. Además es importante, que el control sea anticipador y que actúe oportunamente -

47/ Koontz, Harold (et al.). Elementos de Administración. Tr. Díaz Mata, -- Alfredo. (3ra. Ed., México, D.F., Editorial McGraw-Hill, 1984). pp. -- 549-550!

48/ Sisk, Henry L. (y) Sverdlik, Mario. Op. cit. p. 564.

para evitar resultados imprevistos y contrarios a los fines de la organización.

Ahora bien, para precisar el grado en que se están cumpliendo los fines, es necesario comparar la ejecución de las actividades con las medidas establecidas como referencia; este proceso de comparación deberá especificar en qué grado las intenciones y logros se están ajustando a los planes. Aquí, la determinación de las referencias para dicha comparación, lo dan los planes, los objetivos, las metas, los programas, los presupuestos, las normas o estándares, las políticas y los procedimientos entre otros. Por su parte, estas referencias son establecidas conjuntamente con el proceso de planeación de la organización. Este proceso contempla básicamente los siguientes aspectos:

- a) Preservación de resultados importantes y continuos. Ejem.: eficiencia de la programación. Estos resultados se describen en función de patrones de realización para cada función.
- b) Perfeccionamiento de los patrones de realización. Planificación a través del plan de acción individual.
- c) Contribución de la función a la realización de los objetivos de la unidad, La contribución se programa mediante el plan de acción, y su finalidad en alcanzar el objetivo.
- d) Trabajo de rutina, que no contribuye a mantener o lograr resultados importantes." 49/

49/ Guilherme Tenorio, Fernando. "Administración por Objetivos". Punto 6 de la Primera Parte. Compilado por Banco Interamericano de Desarrollo (et al.). Proyectos de Desarrollo. Planificación, Implementación y Control. (2da. Ed., México, D.F., Editorial Limusa, 1982). p.112.

En el proceso de planeación, surgen las principales medidas que servirán como normas o estándares. Las medidas podrán ser traducidas en normas de referencia y presentadas en términos cualitativos o cuantitativos; los primeros son relativos, sin embargo necesarios cuando los resultados obtenidos en los procesos de trabajo, son intangibles o difíciles de cuantificar, como lo son la prestación de servicios.

En el control, comunmente existen estándares fijados por apreciaciones, surgidos de las experiencias en la gestión; sin embargo, "los estándares fijados por apreciación son esencialmente juicios de valor y pueden ser tan -- realistas y factibles como los estándares determinados o técnicamente elaborados. En ausencia de estándares determinados por estudios y análisis formales, se espera de todo gerente valore la producción de sus subordinados en términos de lo que, él como gerente cree que es una jornada satisfactoria de trabajo. Al hacerlo así, los estándares son fijados por apreciación." 50/

Las medidas cuantitativas y cualitativas establecidas en el proceso de planeación, son uno de los medios necesarios para la existencia y operación de los sistemas de control en la administración. Aunado a lo anterior, la -- participación del personal en el proceso de planeación es determinante, ya -- que la observación, tanto del personal de mando como del subordinado sobre -- los procedimientos y actividades de las unidades en que están integrados, -- les permite dar más claridad y especificación a lo que se puede hacer y cómo realizarlo. También los motiva a modificar su actuación, cuando consideren -- que de su desempeño, radique en evitar alguna desviación, que ponga en evi-- dencia el lograr los objetivos de la organización.

50/ Sisk Henry, L. (y) Sverdlik, Mario. Op. cit. p. 537. (El texto tiene -- una parte subrayada que aquí no se marca).

Aquí conviene señalar, que el personal de mando es el responsable de las actividades que efectúe la unidad administrativa a su cargo y éstos tienen bajo su mando, al personal subordinado, quienes serán responsables ante él sobre las actividades que particularmente tengan que realizar; a su vez estos - subordinados pueden tener otros a su cargo, los cuales deberán reportarle las tareas que tengan que ejecutar. De esta manera, cada uno en su nivel de competencia, que le indique la jerarquía y función dentro de la organización total, será responsable del uso que haga de los recursos utilizados en las operaciones, para conseguir los resultados consignados en los planes, metas y programas establecidos.

De lo anterior, se desprende que el control se halla en cada centro de - responsabilidad en términos particulares y en cada unidad administrativa en - términos generales; de esta manera, "cada meta y submeta deben ser clara res-ponsabilidad de una persona. El análisis de la estructura de la organización - en términos de los resultados esperados mostrará casi siempre áreas de indeterminación donde se requiere claridad o reestructuración. Algunas veces es imposible moldear una organización de modo que un objetivo determinado sea res-ponsabilidad única de una persona." 51/ Esto ocurre, cuando existen muchos proce-sos necesarios para lograr un objetivo y se requiere de la participación cuidadosa y coordinada de personas y unidades. Sin embargo, puede establecerse, me-diante la desagregación de funciones y actividades, la responsabilidad neces-aria para que cada individuo cumpla su parte, en el tiempo justo que se le haya determinado, para que el proceso completo de obtención de un objetivo, no se - vea detenido u obstaculizado.

51/ Koontz, Harold (y) O'Donnell, Cyril. Op. cit. p. 186.

Los centros de responsabilidad radican entonces, en aquellas personas en quienes se deposita la obligatoriedad de cumplir por una parte, con los resultados esperados dentro de su ámbito de operación y de utilizar convenientemente, por otra parte, los recursos que son asignados de acuerdo a los presupuestos y programas establecidos para su labor.

De esta manera, se puede observar que el control permite una mayor integración y vinculación de los recursos; lo cual reditúa en una mejor producción o prestación de servicios, pues "el control es una función que se realiza mediante parámetros que han sido establecidos anteriormente al acaecimiento del fenómeno controlado, es decir, el mecanismo de control es fruto de una planificación y, por lo tanto, apunta al futuro. El sistema de control se proyecta sobre la base de previsiones del futuro y debe ser suficientemente flexible para permitir adaptaciones y ajustes que se originen en discrepancias entre el resultado previsto y el ocurrido. Esto significa que el control es una función -dinámica, no sólo porque admite ajustes, sino también por estar presente en cada actividad humana, renovándose ciclo tras ciclo." 52/

El control es una etapa del proceso administrativo, que no tiene una posición fija en la gestión de una organización, pues se encuentra presente en todo el proceso; de aquí radica su importancia. Por otra parte, el control -- aclara y estima a su vez, las ventajas y desventajas económicas, políticas y sociales que se derivan de la asignación de los recursos, al definir la relación entre las diversas actividades, responsabilidades y plazos de ejecución, y los productos y servicios derivados de la dirección de la organización ante la sociedad.

52/ Oigman, Abraao. (et al.). "Planificación, Programación y Control". Punto 1 de la Tercera Parte. Banco Interamericano de Desarrollo (et al.). Op.-cit. p. 213.

En las organizaciones es necesario el control, porque éstas no están exentas de desviaciones en los procesos de trabajo, aún cuando se disponga de una buena planeación, ya que es posible que se den las anomalías, sin que se rectifiquen y continúen sin ser detectadas por un buen tiempo, o bien, que representen dificultades para que la organización, se adapte bien al medio en que actúa. Además, la falta de un control eficiente, puede ser la causa de que se tomen decisiones erróneas o precipitadas; estas últimas, más que mejorar la administración, conducen a descoordinar los esfuerzos y utilización de recursos, duplicando funciones y creando resultados sin que existan responsables directos de esa realización.

Por lo que, no es raro encontrar organizaciones en que la ausencia de sistemas de control, ocasione desgastes en el desarrollo del personal y consecuentemente, encontrar frustraciones en ellos, al percibir que sus esfuerzos no son concretizados positivamente de acuerdo a los planes y programas establecidos. Este punto da ocasión, para observar ciertos aspectos que por falta de un buen control, se carezca también de elementos motivantes al personal, lo cual conduce muchas veces a que éste no labore eficientemente en sus asignaciones posteriores de trabajo, aún cuando se cuente con planes, programas y normas bien elaborados y personal capacitado para realizarlos.

En otro aspecto, como en las organizaciones se encuentran divididas por áreas funcionales, por productos o servicios encargados a unidades administrativas integradas en uno o varios fines parciales, para satisfacer conjuntamente los de la organización; la falta de eficaces sistemas de control en alguna unidad puede dar como consecuencia, la dificultad u obstrucción para que otra u otras logren una buena realización de las actividades que le corresponden, al considerárseles conjuntamente.

También, es posible observar que aún identificados los errores, y por la carencia de eficientes sistemas de control, resulten difíciles de corregir. En relación a este punto, en la administración pública es fácil encontrar la práctica de evitar reportes e informes negativos, que muestren las desviaciones en los procesos de trabajo, en lugar de considerarlos e investigar aquello que realmente ocasiona una gestión deficiente.

El control entonces, debe ser una guía racional y no una forma de vigilancia coercitiva, que más que apoyar la buena marcha de las organizaciones, sólo abre el espacio para hacerla más difícil. El control por lo tanto, permite la toma de acciones pertinentes y necesarias, para corregir las desviaciones que se presentan en los procesos de trabajo, contribuyendo así, como un medio en la motivación al personal, para que emplee cada vez en el trabajo su mejor esfuerzo y disposición.

De esta manera, un buen control administrativo permitirá en conjunto, el desarrollo del personal y el de la organización; esta apreciación, ayuda a evitar la intervención constante del personal de mando, en la emisión de órdenes e instrucciones relativas a la corrección de desviaciones.

Con respecto a la responsabilidad, el control debe determinar su fácil identificación en el personal, sobre las actividades de cada unidad administrativa, de manera que, este hecho favorezca los canales de información entre el personal de mando en los distintos niveles jerárquicos, con su respectivo personal subordinado, distinguiendo a su vez, con claridad cual debe ser el desempeño de ellos y especificando el grado en que su labor contribuye a realizar los fines de la unidad a la que pertenecen. Además, "el factor fundamental del funcionamiento de toda organización es el personal; a él le está confiado el manejo de los demás recursos y de él depende la eficiencia de su

empleo." 53/

El conocer, por parte de los trabajadores subordinados, cuales son las tareas que deben realizar, les permitirá un mejor desenvolvimiento y al personal de mando le concederá, no intervenir constantemente en la supervisión del trabajo que desarrollan, lo cual otorgará a que dispongan de mayor tiempo para coordinar mejor las actividades del área a su cargo.

Al indicar, que el personal dirigente es el responsable directo de las funciones de la unidad administrativa a su cargo y por tanto, del funcionamiento del control administrativo en el área de su competencia, es importante; por lo que no lo exime de delegar la correspondiente y suficiente autoridad y responsabilidad a su personal subalterno, para que éstos cuenten -- con la libertad y flexibilidad necesaria para actuar y a su vez, responder cuando han permitido o incurrido en alguna desviación en los procesos de -- trabajo en los que participan. En este sentido, se puede observar que los -- centros de responsabilidad se relacionan con los siguientes aspectos:

- "a) El exceso de trabajo de administración (volumen, tiempo, esfuerzo, intelectual) para una sola persona.
- b) Imposibilidad para atender otras tareas que las urgentes por la razón anterior, con lo que abandonan asuntos indispensables para el -- correcto desarrollo de la organización.
- c) Necesidad de que algunas de las actividades sean atendidas con carácter de especialización.
- d) Necesidad geográfica, o extensión del territorio que desea cubrirse.

53/ Isoard, Carlos A. Auditoría de las Operaciones del Gobierno. Efectividad, eficacia y eficiencia del gasto público. (1ra. Reimpresión, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1981). p. 40.

e) El número excesivo de personas y relaciones que coordina un centro." 54/

Ahora bien, la complejidad y diversidad de actividades, así como la asignación y utilización de recursos en una organización, hace necesario la creación de nuevos cargos de administración y operación, lo cual trae aparejado la delegación de autoridad y responsabilidad necesaria; de manera que se transfiere en cierto grado las actividades del proceso administrativo a niveles más bajos de la organización.

Se puede agregar que la responsabilidad no es delegable, sin embargo, "de hecho, el acto de delegación da nacimiento a una nueva responsabilidad, sin que desaparezca la ya existente.

Una asignación de trabajo tiene aspectos que no es posible divorciar: la tarea, la responsabilidad por ésta y la autoridad para ejecutarla. La realización de la tarea o de una parte de ella se transfiere a otro, acompañada de la autoridad proporcional para llevarla a cabo, con lo que se crea una responsabilidad del delegado hacia el delegante; pero éste sigue siendo totalmente responsable ante su superior o delegante anterior. El centro que recibió la nueva delegación actúa en nombre del que se la otorgó y se supone que conforme a su orientación, y es a éste al que el centro original le exigirá el resultado." 55/

Si bien la responsabilidad propia no es delegable, es porque debe mantener la dirección de las actividades en forma tal, que le permita asegu--

54/ Vázquez Méndez, Jesús. Administración de la Producción. Teoría de Organización, Dirección, Planeación y Control. (1ra. Ed., La Habana, Cuba. - Editorial Pedagógica, 1966). p. 102.

55/ Ibidem, Op. cit. p. 105. (El texto tiene una parte subrayada que aquí no se marca).

rarse que se están llevando al cabo conforme a lo planeado; de esta manera, si un centro responsable delegara totalmente su responsabilidad, lo que lograría sería renunciar a su autoridad y responsabilidad ante quien se la -- otorgó. Por otra parte, es usual la delegación parcial, la cual consiste básicamente en proporcionar al delegado la autoridad necesaria para que su -- desempeño permita responsabilizarse sobre las funciones y actividades que -- se le han encomendado.

Consecuentemente con lo anterior, el ejercicio del control administrativo lo efectúa todo el personal tanto subordinado como de mando; de manera que, el enlace de control entre el personal es mediante la responsabilidad. -- Por lo tanto, cada persona debe vigilar que las actividades realizadas por él mismo son y se desarrollan conforme a lo previsto. Así, el personal con mayor responsabilidad será aquel que tenga bajo su coordinación y dirección muchas actividades, por lo cual tendrá mayor autoridad y podrá exigir a sus subordinados una actuación más correcta.

El personal de mando, si bien delega parte de la función de control, -- se queda con otra, que le permite tener la certeza de que la unidad administrativa a su cargo funciona adecuadamente; para ello, recurre a la supervisión y vigilancia de los aspectos estratégicos determinados, a fin de corregir aquellas desviaciones que se presentan.

Ahora bien, en el ejercicio del control por parte del personal de mando, requerirá según la complejidad y especialización del trabajo del área -- en que es responsable, el apoyo especializado, para cubrir la revisión de -- estas actividades; tal apoyo lo brindará el personal profesional adecuado -- y que en muchas organizaciones se encuentra en las unidades de asesoría; ésto da pie a uno de los principios del control, el cual es que una parte de él,

debe ser asumido por personal independiente del proceso de trabajo que se revisa.

En este orden de ideas, es fácil comprender porque los órganos de control de una organización, se encuentran estructural y funcionalmente independientes del resto de las unidades administrativas; por lo tanto, los sistemas de control generales deben estar situados al nivel del dirigente máximo de la organización, y los particulares al personal encargado de las actividades de las unidades administrativas.

La participación del personal de mando como subordinado, en los procesos de los sistemas de control, permite la realización de observaciones positivas relativas a las actividades y proporciona elementos para implantar las medidas correctivas adecuadas a los procesos de trabajo, a fin de lograr que se desarrollen en los cursos previstos.

Sin embargo, cabe señalar la importancia que tiene la participación de todo el personal, en la elaboración de las normas que servirán de referencia, para compararlas con los procesos de trabajo y sus correspondientes resultados; pues, además de ser otro aspecto motivante al personal, contribuye a que su desempeño se apegue a las normas que consideran racionales, por haber participado ellos mismos en su elaboración; aunque su autorización dependa del personal de mando, que está más comprometido a llevar al cabo las actividades, en base a los planes y objetivos de la organización.

De esta forma, el control administrativo debe permitir que el personal obtenga resultados compatibles, con las normas establecidas y no tanto como descubrir desviaciones y errores que pudieran haber sido prevenidos o evitados. De manera que el énfasis aquí, radica en buscar el modo de que se motive al

personal, para que su labor no sólo sea buena, sino la esperada; ésto exige una gran comunicación entre el personal subordinado y sus superiores inmediatos.

El control en las unidades administrativas, comprende la determinación de normas, el registro de operaciones, la información necesaria para el establecimiento posterior del diagnóstico y la implantación de medidas correctivas mediante la información relativa de las desviaciones y anomalías al personal de mando correspondiente, para que éste las considere y las tome.

La evaluación de las unidades administrativas, concederá determinar qué anomalías o desviaciones existen, para tomar las acciones pertinentes, a fin de corregirlas y reorientar los procesos y actividades a la trayectoria de trabajo que permita garantizar los más altos resultados.

A su vez, la evaluación de las operaciones de una unidad administrativa, dará margen para determinar si éstos se han apegado a las políticas y directrices establecidas como guías y criterios de trabajo.

El resultado de la evaluación, dará pie por tanto, a rectificar o ratificar la gestión y métodos aplicados en relación a los resultados obtenidos; de esta manera, la evaluación mostrará también las áreas donde la inspección y supervisión deba realizarse con mayor cuidado o permitirá corregir o ajustar las normas relativas a esas áreas; es entonces que la finalidad de las evaluaciones "es ayudar a la dirección a lograr una administración más eficaz. Su intención es examinar y valorar los métodos y desempeño en todas las áreas. Los factores de la evaluación abarcan el panorama económico, lo apropiado de la estructura organizativa, la observancia de políticas y procedimientos, la exactitud y confiabilidad de los controles, los métodos protecto

res adecuados, las causas de variaciones, la adecuada utilización de personal y equipo y los sistemas de funcionamiento satisfactorios." 56/

El control en las unidades administrativas, deberá ser diseñado para anticipar y evitar las posibles desviaciones del curso normal establecido, para conseguir los resultados esperados, a éste tipo de control se le denomina pre vio.

Aunque el control previo es el más eficiente, muchas veces no es el más económico, pues requiere de un costo considerable para determinar los errores o retrasos, por falta de algún elemento que pudiera ocasionarlo. Sin embargo, el más común en su operación es el control posterior, es decir, el que se ejer ce en relación a las actividades que ya han sido ejecutadas; este tipo de con trol, cuenta con mejores bases para evaluar los procesos de trabajo y sus resultados, ya que permite detectar qué aspectos de los procesos han fallado o funcionado incorrectamente.

A su vez los controles, pueden ser generales o especializados, este último se refiere, cuando las actividades por su proceso particular en la prestación de un servicio o fabricación de un producto, requiere de un alto conocimiento especializado y el general, se relaciona a procesos de trabajo, que no requieren un conocimiento singular y que pueden ser controlados por el mismo personal participante en esa prestación de servicios o fabricación de productos.

De esta manera, el control administrativo tiene como finalidad, asegurar la eficiencia en las operaciones de las unidades administrativas, mediante la

56/ Leonard, William P. Auditoría Administrativa. Evaluación de los métodos - y eficiencia administrativos. Tr. Bracamonte, Mario. (9a. Impresión, México, D.F., Editorial Diana, 1981). p. 46.

previsión y descubrimiento de errores e irregularidades, con objeto de lograr una alta eficacia en el logro de los objetivos y planes de la organización.

2.2 Técnicas e instrumentos del control administrativo.

Los sistemas de control en las organizaciones de la administración pública, para su ejercicio, se auxilian de muy diversas técnicas e instrumentos, -- con objeto de contar con la mejor información sobre los procesos de trabajo, -- tanto productivos como administrativos.

Las técnicas e instrumentos de control, son los medios que se utilizan -- para determinar las anomalías y desviaciones de la operación de una organiza-- ción y para implantar, los mecanismos y sistemas más idóneos a fin de poner en marcha, ajustar o mantener los procesos de trabajo, dentro de los cauces con-- siderados como los más adecuados, para conseguir resultados congruentes con los planes y objetivos.

La aplicación de las técnicas e instrumentos de control, se guía por los criterios de economía y factibilidad, a fin de que su empleo reditue en benefi-- cios, tales como el de facilitar la administración de la organización y con -- ello incrementar, en calidad y cantidad deseable, los resultados de la opera-- ción; evitando además, que su empleo no exceda en costo, los beneficios que se obtengan.

En esta parte, se tratarán algunas de las principales técnicas e instru-- mentos del control, lo cual significa que existen otras, que actualmente son -- utilizadas y con resultados aceptables. De manera que las principales técnicas a considerar aquí son:

- Observación e inspección.
- Supervisión.

- Registro e informes.
- Rastreo y procedimientos.
- Entrevista y encuestas.
- Presupuesto por programas, PERT y C.P.M. (Ruta crítica).
- Procesamiento electrónico de datos:
- Manuales de organización y políticas.
- Equipo mecánico y automático.

A continuación, se explicará en qué consiste básicamente cada una de estas técnicas e instrumentos de control; no sin antes agregar que la utilización de estas técnicas deben ajustarse a las especificidades concretas de la organización, es decir, debido a que las técnicas son "herramientas que maneja el ejecutivo para tomar decisiones más racionales con riesgos precalculados -- que maximizan las posibilidades de éxito. Las decisiones dependerán en todo caso no solamente de estas ayudas, sino también de la experiencia y del criterio, elementos insustituibles en todo ejecutivo.

Los problemas se hacen más grandes y complejos cuando hay que preguntarse: ¿qué datos son necesarios?, ¿qué técnicas de análisis han de aplicarse? y ¿son o no completos y oportunos los datos?." 57/

2.2.1. Observación e inspección.

La observación e inspección, son utilizados por el personal para realizar una comprobación relativa a lo que se pretende llevar al cabo, se está efectuando o ya se hizo de acuerdo a lo planeado. La observación es común llevarla a efecto en los procesos de trabajo de las unidades administrativas; sin embar--

57/ García Cantú, Alfonso. Enfoques prácticos para planeación y control de inventarios. (1ra. Ed., México, D.F., Editorial Trillas, 1978). p. 13.

go, en su utilización se requiere en ocasiones de diversos instrumentos auxiliares, que pueden ser convencionales o especiales, los primeros pueden ser la medición con instrumentos de precisión como el "flexómetro" o en los segundos como los "multímetros electrónicos".

Dependen las inspecciones en gran medida, de los márgenes que se establezcan, aunado al grado tecnológico disponible. Un auxiliar aquí es la aplicación de las normas de referencia, que permiten una comparación más rápida. Las inspecciones, pueden utilizarse de manera preventiva o selectivamente; donde la primera que es la más ideal realizar, se efectúa antes o sobre la marcha del trabajo y la selectiva, se utiliza cuando ya existen resultados; de manera que se toma un porcentaje determinado y representativo del total producido y se revisa para aprobar o reprobar algún lote creado; este procedimiento es también denominado como muestreo.

La inspección es conveniente realizarla, en aspectos estratégicos de los procesos de trabajo; no obstante, es pertinente señalar que la inspección no debe eximir la responsabilidad del personal que dirige y tiene a su cargo los procesos de trabajo. De forma que, la inspección, debe limitarse a no interferir en el desarrollo de los procesos de trabajo y sólo buscar que tal desarrollo se conduzca por la trayectoria más idónea, para obtener eficaces y eficientes resultados.

El órgano de control, debe asegurar que la observación e inspección hecha por el propio trabajador es adecuada, de manera que con ésto se tienen dos instancias; la primera es directa, en la que el personal asegura que su trabajo es correcto y la segunda es indirecta, la cual es ejercida por personal independiente de los propios procesos de trabajo. No obstante, para evitar conflictos en esta técnica, conviene que la inspección indirecta dependa de un órgano di-

ferente en donde se realiza la inspección y observación directa.

Es conveniente señalar, que el personal del órgano de control, normalmente no dispone de autoridad suficiente para ordenar al personal ejecutor que modifique su trabajo, lo ajuste o lo detenga, cuando existan anomalías o errores en sus procesos de trabajo; porque si lo hiciera estaría restando autoridad y responsabilidad al personal encargado del área donde se están presentando. De esta manera, el personal que tiene a su cargo dichos procesos, debe ser el que instrumente los mecanismos necesarios para corregirlos.

2.2.2. Supervisión.

La supervisión es otra técnica del control, la cual no debe confundirse con la inspección, ya que ésta es más específica que la supervisión. La supervisión es practicada comúnmente, por el personal que tiene a su cargo una unidad administrativa, además, "a un miembro de la organización no sólo lo supervisan quienes están por encima de él en la cadena de mando. La supervisión puede provenir tanto de compañeros y subordinados como de los superiores mismos." 58/ Vista así, la técnica de supervisión se hace más extensa, de forma tal que, logra una cierta presión entre el personal para que se desempeñen cubriendo sus responsabilidades.

Juega entonces la supervisión, un papel importante ya que está básicamente orientada hacia el desempeño eficaz de los recursos humanos de la organización. Sin embargo, la supervisión es una técnica inmersa en los procesos de trabajo.

Esta técnica se relaciona mucho con las actividades del personal de mando

58/ Brown, Warren B. (y) Moberg, Dennis J. Op. cit. p. 486.

o sea, que "es la función de dirigir y encausar la actividad de otros. La supervisión puede describirse como un conjunto de actividades, habilidades, conocimientos y actos que llevan al supervisor a sus objetivos de producción, - con toda seguridad y eficacia. Es una técnica que organiza múltiples acciones para la ejecución de un trabajo. Es el supervisor quien por su habilidad para dirigir y controlar eleva o deja que decaiga la ejecución del trabajo de su - grupo. Una gran parte del éxito de un programa, de una política, de un procedimiento, depende del supervisor de línea, de su función, de la forma en que transmita y lleve a la realización los planes de la gerencia." 59/

Con lo anterior, se puede agregar que la supervisión tiene una importancia considerable, ya que es ésta, a través de las relaciones formales e informales entre el personal, como se logra un ambiente intencional hacia el desempeño congruente, que permita lograr en armonía las actividades de cada unidad administrativa, para después, una vez integradas y realizadas, satisfacer los objetivos de la organización, éste último es, el fin del control.

2.2.3. Registro e informes.

En los procesos de trabajo, al generar productos o servicios también se producen datos relativos a ellos; esos datos son clasificados con objeto de - tener un orden que permita su fácil utilización. La recopilación de los datos y su ordenamiento, es tan sólo una parte, ya que la otra parte, que no deja - de ser importante, es la interpretación de éstos, con el fin de disponer de - la información necesaria para la toma de decisiones.

59/ Gerencia General de Administración y Relaciones Públicas, Supervisión y Mandos Intermedios, (Serie Capacitación No. 4, 1981, Centro de Capacitación y Desarrollo de Personal de Fertilizantes Mexicanos). p.8.

Los datos permiten configurarlos, para formar los registros de las operaciones, los mismos pueden ser internos o externos al propio proceso de trabajo de una unidad; de tal manera, que los datos internos son los generados por la misma unidad y los datos externos son aquéllos producidos por otras unidades, por la organización o por otras organizaciones.

Se seleccionan los datos de acuerdo a los fines que se tengan, para integrar un tipo especial de información, es decir, habrá registros de datos especiales con el fin de dar una continuidad en los procesos de trabajo, para la integración de costos y la determinación del rendimiento, entre otros.

Con los datos obtenidos, se pueden presentar para mostrar la tendencia de algún proceso, ya sea a través de gráficas, modelos matemáticos o bien de estadísticas, etcétera. De esta manera, "los datos estadísticos de innumerables aspectos de una operación y la clara presentación de datos estadísticos, ya sea de naturaleza histórica o de pronósticos, son importantes para el control... Además, para que los datos sean significativos, aun cuando se les presente en diagramas, deben estar formulados de manera que se puedan comparar con algunas normas.

Además, puesto que ningún administrador puede hacer nada con respecto al pasado, es esencial que los informes estadísticos muestren tendencias para que quien los observa pueda extrapolar y visualizar hacia dónde se dirigen."^{60/}

Si bien los registros e informes de contabilidad y de estadística sirven en gran medida para el control, es común que no sean suficientes para alguna área determinada; por lo que es necesario la elaboración de registros e informes particulares, que permitan contemplar en un momento dado, el desarrollo -

de un proceso de trabajo de una unidad específica.

De esta manera, los informes vienen a ser la interpretación escrita, de las actividades y operaciones realizadas en una unidad administrativa en comparación con las normas de referencia establecidas para ella de forma tal, - que muestren el grado de avance alcanzado en el logro de los planes y objetivos de la organización.

La elaboración de informes es compleja, ya que requiere de una permanente concentración de registros, con datos relativos a las actividades de una unidad, para ser luego procesados y lograr con ello, una representación racional del desarrollo de dichas actividades, con respecto a las normas sobre los aspectos más sobresalientes; a fin de mostrar lo logrado, teniendo presente los objetivos de la organización.

La oportuna elaboración de los informes y su comunicación al personal correspondiente, puede significar un ahorro económico en la rectificación o ratificación de los procesos de trabajo de las unidades. Además, los registros e informes deberán ser elaborados, de manera constante para que logre su cometido, sin descuidar la economía en su realización y presentación. El mostrar oportunamente los informes, evitará demoras en la prevención y -- corrección de anomalías y desviaciones de los procesos de trabajo por parte del personal de mando.

Los informes son de mucha utilidad, cuando no comprenden muchos detalles, que puedan obstaculizar la pronta consideración y acción correctora de las desviaciones detectadas; por lo que tales informes, deben reflejar aspectos sobresalientes de las variaciones surgidas en los procesos de trabajo, con respecto a las normas. Por otra parte, los informes deben ser mostrados al -

personal que realiza las actividades, con objeto de determinar las responsabilidades a que haya lugar y sea más fácil dirigirse a quien deba implantar las medidas correctoras.

Sobre otro aspecto de los informes, es el tiempo con que deben ser elaborados, lo cual queda determinado por la oportunidad con que se pueda producir y corregir las desviaciones, evitando así que el desarrollo del proceso de trabajo arroje consecuencias negativas. Con lo anterior, se puede establecer que la periodicidad con que se presentan los informes, se puede obtener el ciclo del control.

2.2.4. Rastreo y procedimientos.

Las técnicas de rastreo y procedimientos, tienen en la actualidad una gran aplicación para el control, ya que la técnica de rastreo permite verificar que un procedimiento de algún trámite o elaboración de un bien, es el adecuado y si éste no se ha apartado del curso establecido como el mejor.

El rastreo "consiste en seguir una operación o transacción desde su inicio, hasta su culminación, pasando por cada una de sus fases." 61/

De esta manera, el rastreo significa el seguimiento de todos los procedimientos o trámites, para determinar si éstos se han realizado, conforme a los manuales de procedimiento y dentro de las políticas y directrices establecidas por la organización. Además de que si en su ejecución, se han considerado como referencia las normas establecidas.

61/ Dirección General de Control y Auditoría Gubernamental, Manual de Auditoría Gubernamental, Subsecretaría de Evaluación, dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Técnicas de Auditoría Gubernamental. - (Talleres Gráficos de la Nación, México, D.F., 1981). p. 10.

Los procedimientos de una unidad, es común observarlos en manuales, éstos señalan las operaciones precisas y consecutivas que se deben seguir, para efectuar un trabajo específico ya sea productivo o administrativo, o sea, son entonces los manuales de procedimientos los métodos aprobados, como los mejores para la realización de las actividades.

De esta manera, "los manuales de procedimiento, por sus características diversas, pueden clasificarse en manuales de procedimiento de oficina y de fábrica...

Los manuales de procedimientos generalmente contienen un texto que señala las políticas y los procedimientos a seguir en la ejecución de un trabajo, con ilustraciones a base de diagramas, cuadros y dibujos para aclarar los datos." 62/

Representan los manuales de procedimiento, un instrumento que además, -- forman parte de los sistemas de comunicación; pues, le permite al personal entenderse no sólo de la forma en que deberá llevar al cabo su trabajo, sino podrá apreciar en qué grado su desempeño, contribuye a la realización del total de operaciones y actividades de la organización. De esta manera, si se tiene enterado al personal de cómo debe desempeñarse, su trabajo lo hará con precisión y claridad y su rendimiento será por tanto elevado.

2.2.5. Entrevista y encuestas.

Las entrevistas y encuestas son también unas de las técnicas utilizadas por el control, cuando se requiere tener una información más completa sobre

62/ Duhalft Krauss, Miguel. Los manuales de procedimiento en las oficinas públicas. (2da. Ed., México, D.F., Editado por la Dirección General de Publicaciones, U.N.A.M., 1977). p. 23.

las áreas de la organización que están sujetas a revisión. La entrevista, se refiere a la técnica que permite obtener información complementaria para la realización de exámenes y diagnósticos de las unidades, con el fin de determinar con ayuda del propio personal que labora en ellas, algunas deficiencias de las cuales ellos ya las contemplaron e inconscientemente las permiten.

Para la recolección de datos e información relativa a las unidades, la aplicación de la entrevista es importante porque "permite descubrir aquellos aspectos ocultos que forman parte de todo trabajo administrativo, ayudando a verificar inferencias y observaciones, tanto internas como externas valiéndose de la viva narración de las personas." 63/

En relación a la aplicación de las entrevistas existen algunos problemas, como es el caso de que el entrevistado no responda correctamente por miedo a represalias o que lo haga de una manera que le permita ocultar sus propios errores, o bien que no muestre interés. Puede hacerlo de manera negativa también o aumentando un problema del cual a él le perjudica más, etcétera. El entrevistador ante estos problemas, debe asumir una posición imparcial al entrevistar y más aún cuando trate de interpretar una situación global, debe buscar que su conclusión sea objetiva.

Existen dos tipos en la entrevista, la individual y la general; esta última "tiene la ventaja de la economía y de la rapidez, pero tiene, como desventaja, la falta de identificación con el personal entrevistado. La aplicación individual tiene la ventaja del acercamiento, y mayor relación con el personal, lo que conlleva a mejores resultados; la desventaja consiste en el alto costo y tiempo, que siempre serán mayores que en la entrevista simulta-

63/ Rodríguez Valencia, Joaquín. Sinópsis de Auditoría Administrativa. --- (1ra. Ed., México, D.F., Editorial Trillas, 1981). p. 105.

nea." 64/ Por ello, esta técnica es útil en la recopilación de información de las unidades.

Con respecto a las encuestas, éstas pueden hacerse mediante la aplicación de cuestionarios, los cuales permiten recabar datos relativos a las áreas donde se aplica y descubrir hechos y opiniones de las personas integradas en éstas. La aplicación de cuestionarios, facilita obtener información cuando se dispone de poco tiempo, la información requerida está dispersa por existir grupos de trabajo de una área en distintos lugares, o bien, la obtención de información deseada representa un gran esfuerzo.

En la aplicación de los cuestionarios se puede distinguir dos tipos:

- " - Estructurados. Son aquellos cuyo contenido se basa en una serie de preguntas concretas, preordenadas y definidas por otras interrogantes adicionales, que se limitan a lo necesario para aclarar y detallar las respuestas.
- No estructurados. Generalmente se les conoce como guía de entrevistas y su contenido se basa en temas generales a cubrir durante la entrevista, dejando suficiente libertad al... -entrevistador- para condicionarlo a las circunstancias." 65/

Los resultados obtenidos de las entrevistas y encuestas como técnicas del control administrativo, es sólo una fase importante del trabajo de recopilación de datos, la siguiente fase corresponde a la interpretación objetiva de los mismos, con objeto de que se pueda contribuir a descubrir anomalías o des-

64/ Rubio Ragazzoni, Víctor M. (y) Hernández Fuentes, L.A. Guía Práctica de Auditoría Administrativa. (2da. Ed., México, D.F., Editorial Publicaciones Administrativas y Contables, 1983). p. 49.

65/ Rodríguez Valencia, Joaquín. Op. cit. p. 104. (lo que está entre guiones es de quien hace esta tesis).

vitaciones, al interior de las unidades en donde se aplicaron estas técnicas.

De tal manera que, "la elaboración de este aspecto está sujeto a la información obtenida de las respuestas dadas a los cuestionarios aplicados. Con base en la calificación de las respuestas podremos en algunos casos aplicar el adjetivo de 'apreciación'. En otros será más claro medir con el porcentaje de cumplimiento o de intensidad en ese aspecto particular. Además será la base para las recomendaciones derivadas de los resultados." 66/

2.2.6. Presupuesto por programas, PERT y C.P.M. (Ruta crítica).

Los presupuestos, son planes financieros que elabora la organización como una previsión a lo que pretende llegar, esta técnica ha tenido una gran aceptación debido a los beneficios que promueve; además, permite evitar incongruencias en los gastos con relación a los planes y programas establecidos.

Los presupuestos por programas contribuyen al control administrativo, por que uniforman todas las actividades en un solo plan con unidades de medida similares, facilitando su interpretación y favoreciendo la congruencia y coordinación de ejecución de las actividades de una unidad administrativa con otras, considerando los recursos a emplearse.

En muchas organizaciones, la presupuestación está localizada en órganos superiores, debido a que tiene que ver con la planeación de todas las actividades; sin embargo, esto no significa que cada área de la organización no participe en la elaboración de su propio presupuesto.

La técnica presupuestaria prevé cambios en el transcurso de las actividades, por lo que los presupuestos deben ser flexibles, de manera que le permi-

66/ Ibidem, p. 105.

ta al control ajustarse a los nuevos requerimientos y contingencias que sufre la organización en su operación. Por otra parte, los presupuestos pueden ser comparados con los registros de contabilidad, lo que contribuye a llevar al cabo la evaluación de lo ejecutado con lo presupuestado en términos monetarios.

La realización de los presupuestos es una forma de ejercer el control administrativo, ya que permite hacer una previsión de las actividades a realizar y los resultados a obtener de toda la operación de la organización. Aunado a lo anterior, se ha logrado unir los presupuestos con los programas, de manera, que con ésto se logra una determinación más específica de las actividades a desarrollar, fijando las unidades que deberán realizarlas y los responsables a los que se les compromete para efectuarlas.

Aquí se presenta con particular relevancia, la coordinación entre la presupuestación, la programación y la planeación en un sistema dirigido a obtener resultados hacia el futuro, cuando los recursos a utilizar son tan variados en la administración pública.

"Los programas son un complejo de metas, políticas, procedimientos, reglas, asignaciones de tareas, pasos que han de seguirse, recursos que han de emplearse y otros elementos necesarios para llevar a cabo un curso de acción." 67/; de esta forma, los programas y los presupuestos son técnicas de control que permiten facilitar y hacer eficiente la administración de una organización.

De esta manera, en la elaboración de los presupuestos por programas es necesario considerar ciertos aspectos como los siguientes:

67/ Koontz, Harold (y) O'Donnell Cyril. Op. cit. p. 153.

- "a) Una adecuada clasificación y codificación de los ingresos y desembolsos, que pueda servir para fines presupuestarios contables;
- b) Un conjunto de formularios, y las respectivas instrucciones para llenarlos, para la presentación uniforme de los proyectos y actividades y su consolidación posterior, según diferentes criterios;
- c) Una definición de indicadores de costos, de rendimiento cualitativo y cuantitativo, de unidades de control y de medidas físicas de las realizaciones;
- d) Una estructura racional y flexible para la planificación, consolidación, aprobación, detalle, ejecución, control y evaluación de resultados de los planes a largo y corto plazo." 68/

Otra de las técnicas utilizadas por el control, dada la necesidad de formular planes antes de que sean puestas en marcha las actividades y garantizar su eficiente realización, ha sido la utilización del PERT y C.P.M.; esto es debido a que si bien los ingresos y gastos son los condicionantes en la elaboración de los presupuestos, en el PERT (Revisión de programas y técnicas de valoración), la preocupación especial es la de sincronizar los trabajos establecidos en la presupuestación-programación. De tal manera, que la ordenación de las actividades, permite la utilización más eficiente de los recursos y la garantía de que se mantendrá un ritmo de trabajo, sin interrupciones considerables.

La técnica de PERT, determina primeramente con cuidado cada una de las etapas de un trabajo o proyecto, de manera, que se fijan en un orden secuencial -

68/ Oigman, Abraao (et al.). "Presupuesto-Programa: Aspectos Básicos". Punto 2 de la Tercera Parte. Banco Interamericano de Desarrollo (et al.). Op. cit. p. 235.

y considerando el tiempo requerido para realizar cada operación. Esta información generalmente se registra en forma de red. Si bien la red no muestra los recursos que se necesitan para cada operación, la secuencia y las operaciones o actividades a realizar permiten establecer aparte, lo que se requiere para realizarla. La característica principal de un esquema de red, es el orden secuencial y la interdependencia que tiene cada operación para realizar un proyecto o actividad específica; por otra parte, la red muestra qué operaciones son necesarias realizar a tiempo, para que no perjudique, en un retraso la -- realización del proyecto.

Para determinar qué conjunto de operaciones interdependientes o secuenciales, consumiran más tiempo realizarlas hasta el final del proyecto, es necesario sumar los tiempos que requiere cada operación parcial en su proceso. La secuencia de un proceso, que consume mayor tiempo para realizar ciertas actividades secuenciales, se le denomina camino crítico o C.P.M. (método del camino crítico); de esta manera, toda demora en la realización de las operaciones del camino crítico, es trascendental para terminar en el tiempo prede-- terminado el proyecto de que se trate.

A su vez, si se sabe cual es el camino crítico, se estará en mejores con condiciones para formular nuevos planes en los que se asignen más recursos o se busque la ejecución de operaciones por otras fuentes, etcétera, para reducir el tiempo de realización del proyecto. Como se puede observar, la cualidad principal del PERT es el control del tiempo, sin embargo no es una limitante para considerar los costos de las operaciones, por lo que se ha buscado agregar a cada operación del conjunto de eventos del proyecto, el costo que requiere para realizarlo; a esta forma de control administrativo se le ha llamado PERT-COSTO.

Lo anterior implica un control más extensivo, al considerar el tiempo y costo utilizado en cada operación, con lo presupuestado y programado; además el PERT tiene las ventajas siguientes: "En primer lugar, obliga a los administradores a planear debido a que es imposible hacer un análisis de tiempo y hechos sin planear y sin observar cómo 'encajan' esas piezas. En segundo lugar, obliga a planear en toda la línea jerárquica debido a que cada administrador subordinado debe planear el hecho del que es responsable. En tercer lugar, -- concreta la atención en elementos críticos que pueden necesitar corrección. -- En cuarto término hace posible cierta clase de control hacia adelante; una demora afecta los hechos subsecuentes y posiblemente el proyecto total a menos que el administrador pueda de alguna manera recuperar el tiempo reduciendo alguna parte de esa acción en el futuro. En quinto lugar, el sistema de red y sus subsistemas permiten dirigir informes y presiones para producir acciones al lugar apropiado y al nivel correcto en la estructura de la organización, y en el momento apropiado." 69/

2.2.7. Procesamiento electrónico de datos.

Los sistemas de control a través de computadoras, debido a las características que éstas tienen, su alta velocidad, su capacidad de almacenamiento de datos, y la rapidez para procesarlos, hace de ésta, un sistema revolucionario; además de que con la utilización de la computadora, se obtiene no solamente la información necesaria que indique las desviaciones y anomalías, sino que ayuda a determinar rápidamente las causas que la originaron, permitiendo su pronta corrección; mientras que los sistemas convencionales requieren para lograrlo, de mayor personal y tiempo para realizarlo.

69/ Koontz, Harold (et al.). Op. cit. pp. 553-554-555.

El procesamiento electrónico de datos, facilita la función del control, - ya que evitan el registro de una cantidad impresionante de datos y aceleran a su vez, el procesamiento de los mismos obteniendo resultados expeditos, reduciendo considerablemente el ciclo de control de las organizaciones; por otra parte, al procesar una gran cantidad de datos, permite abarcar un grado mayor de detalle en los registros.

Además, puede contribuir la computadora, a formar un sistema integrado de control de las áreas de una organización, para lo cual se requiere de formular el programa, suministrarle los datos necesarios de cada unidad administrativa y las normas establecidas por la planeación, para que presente la evaluación periódica del desarrollo de la organización, con respecto a sus objetivos. Sin embargo, la computadora requiere que se le programe adecuadamente y se le suministre los datos pertinentes, lo cual puede representar una cierta dificultad; además de que se requerirá de personal especializado en el diseño de sistemas de información computarizado. No obstante, los informes relativos a la organización, estarán a criterio de quien recibe la información del computador, pues no es fácil prever y plasmar en los programas del computador todas las contingencias posibles y en cada una de ellas, determinar el camino a seguir o acción a tomar.

Un problema paralelo a esto, es que si bien las computadoras contribuyen al control de la organización, los computadores se hacen obsoletos prontamente, al ser superados constantemente. No obstante, el gran costo que representan en el mercado; pero algo más importante, es que un computador jamás podrá sustituir completamente a las personas.

De esta manera, "la computadora es una máquina cara; por tanto, no repre-

senta la solución de todos los problemas administrativos. No necesariamente - indica complejidad ni garantiza calidad en el producto que se obtiene; es más, puede constituir una carga en lugar de un beneficio." 70/

2.2.8. Manuales de organización y políticas.

Los manuales de organización y políticas, son instrumentos auxiliares para la realización de los objetivos de la organización, mediante la estructura ordenada de las unidades administrativas y sus funciones, considerando como referencia para esta realización los criterios que habrán de imperar en la labor de cada unidad.

Los manuales, son la estrategia organizativa que se ha determinado, para lograr la realización de los objetivos, de manera que éstos "exponen con detalle la estructura de la empresa y señalan los puestos y la relación que -- existe entre ellos. Explican la jerarquía, los grados de autoridad y responsabilidad, las funciones y actividades de los órganos de la empresa. Generalmente contienen gráficas de organización, descripciones de trabajo, cartas de límite de autoridad, etcétera." 71/

De esta forma, los manuales son los documentos que muestran de una manera determinada, la información necesaria sobre el historial de una organización, el ordenamiento de las unidades administrativas que la conforman, los criterios y juicios fundados para considerarse como políticas en el funcionamiento y adecuada realización de las labores consignadas a cada unidad.

70/ Pyhrr, Peter A. Presupuesto base cero. Método práctico para evaluar gastos. Tr. Corral Camau, Leonor. (2da. Reimpresión, México, D.F., Editorial Lissusa, 1980). p. 191.

71/ Duhalt Krauss, Miguel. Op. cit. p. 21.

Representan los manuales de organización y políticas, en cierta forma, - la planeación organizacional que le permite satisfacer las necesidades específicas de la organización, la manera en que se coordinan las funciones, el grado y línea de autoridad distribuido en cada unidad, los centros de responsabilidad, el personal adecuado requerido para cada puesto, la flexibilidad de -- las funciones para enfrentar los problemas circunstanciales; además en éstos, las políticas, determinan los márgenes que en comportamiento y toma de deci-- siones se deben asumir, o sea, las políticas limitan el área en que ha de to-- marse una decisión, con respecto a las contingencias surgidas en las activida-- des, a fin de apegarlas a los resultados previstos. Los manuales de organiza-- ción y políticas, se estructuran de acuerdo a la estrategia más idónea para - lograr los objetivos.

Puede haber manuales de organización y políticas por unidad administrati-- va en particular, cuando las necesidades así lo requieren, o generales, los - cuales se refieren a toda la organización.

2.2.9. Equipo mecánico y automático.

El equipo mecánico y automático para el control, son instrumentos auxi-- liares para ejercer esta función administrativa; estos instrumentos requieren de la intervención del propio personal, algunos más o menos capacitados, se-- gún los requerimientos necesarios para operarlos.

Los instrumentos de control mecánicos y automáticos, se aplican tanto a procesos administrativos como productivos, no obstante existe una gran tenden-- cia a diseñar y crear sistemas automáticos de control, pues estos evitan la - utilización o desempeño del personal, para autorregular los procesos de traba-- jo con objeto de disminuir o evitar desviaciones y errores. Los sistemas auto

máticos de control, son aquellos en que su funcionamiento, no requiere una gran participación del personal y están diseñados para comparar los procesos de trabajo con los estándares establecidos, de manera que por sí, aprueban o reprueban el trabajo realizado. Los sistemas de control mecánico, requieren de una participación directa del personal para ser operados; estos últimos sistemas, se utilizan en aquellos procesos donde la intervención del personal es esencial para detectar errores y causas de los mismos, para implantar las medidas correctoras oportunas y adecuadas.

Como un sistema automático de control, destaca el termostato, que permite regular automáticamente mediante un calefactor y enfriador la temperatura de una habitación, en un rango establecido de temperatura; por su parte, todo sistema de control debe ser diseñado para el objeto que se pretende controlar. No obstante, estos sistemas los hacen impersonales.

En un sistema mecánico de control, está la conducción de una grúa transversal, en la cual el personal debe oprimir una serie de botones coordinadamente, para hacer que el gancho suba, baje, se dirija a la izquierda o derecha, o bien pare en un punto específico; no obstante, aunque a la grúa se le denomine automática, ésta para operar requiere de la participación a veces no sólo de una persona, sino de varias, en los que uno o más hagan señales o comuniquen mediante un transmisor, las órdenes necesarias para el transporte de piezas o equipo a aquella otra que está encargada de operar la grúa.

Un ejemplo ilustrativo, de como puede operar una combinación de sistemas mecánicos y automáticos de control administrativo, es el "telecontrol", el cual es un sistema de comunicación entre el lugar donde se efectúan las actividades y el centro u órgano de control; de manera que "toda la información

relativa a la producción puede llegar al control desde puntos remotos, reduciéndose el papeleo que implica la toma de tiempos, la determinación y redistribución de tiempos; el despacho de órdenes y otras actividades que son, - ante todo, de comunicación." 72/

72/ Greene, James H. Control de la Producción. Sistemas y Decisiones. Tr. Blanco, Félix. (6a. Impresión, México., D.F., Editorial Diana, 1978). p. 618.

3. ELEMENTOS DEL CONTROL ADMINISTRATIVO

3. Elementos del control administrativo.

La importancia del control, radica precisamente en asegurar que los planes y objetivos de la organización serán cumplidos en los plazos determinados y con el menor y mejor uso de recursos, a través de procesos relativos a revisiones en los procesos de trabajo, a fin de evitar que existan variaciones significativas con respecto a las normas de referencia establecidas por la planeación.

Es necesario considerar, que el control no es sinónimo de represión y coacción, sino más bien, representa una condición que permite a la organización su funcionamiento y operación, dentro de los márgenes que tiene en las normas fijadas para asegurarse que las actividades se realicen adecuadamente.

El control se encuentra representado en la organización, mediante sus dos elementos que son la estructura y el proceso de control. La estructura del control, esta compuesta por aquellos factores que permiten a la organización configurar una forma organizativa capaz de otorgarle las condiciones necesarias para alcanzar sus objetivos y el proceso de control consiste en la manera como se integra su ejercicio en sistemas conducentes a garantizar operaciones y actividades eficientes y eficaces. De tal manera, que el sistema de control al contribuir a facilitar la realización de los objetivos, también coadyuva a los administradores a mejorar sus sistemas de trabajo.

En el presente apartado, además de mostrar en qué consisten los elementos del control administrativo, se añade una sección relativa a su funcionamiento en forma de dos sistemas, uno directo y otro indirecto; el primero da pie para la formación del segundo. Con los cuales, se puede tener una apreciación de su operación en las organizaciones, en particular, de la adminis-

tración pública. Sin embargo, es necesario aclarar, que estos sistemas son modelos y que su implantación debe responder a las características y condiciones específicas de cada organización, que es preciso considerar para que sean efectivos. No obstante, su presentación aquí sólo debe servir como guía explicativa de como se integra y funciona en términos generales.

3.1. La estructura del control administrativo.

La estructura del control comprende varios factores, que en sí configuran a su vez la organización misma, los cuales son los siguientes:

- Los objetivos.
- El sistema de planeación.
- Estructura orgánica.
- Los recursos.
- La evaluación.
- El medio ambiente interno y externo.

A continuación, se presenta una exposición de cada uno de los factores - que integran la estructura del control administrativo en las organizaciones.

3.1.1. Los objetivos.

Los objetivos son los resultados finales que se espera realizar, es decir, son los fines que pretende alcanzar ya sea en un tiempo determinado o -- permanentemente. Los objetivos, son precisamente los que dan formalidad a las actividades de la organización, éstos son los que la diferencian en su medio ambiente.

Representan los objetivos la base, para el desarrollo de las actividades y son también la referencia explícita, para el funcionamiento del control ad-

ministrativo. Por otra parte, los objetivos son un elemento motivante para el personal, pues vienen a ser para éste, la conexión formal para que aboque sus mejores esfuerzos en su logro.

En las instituciones de la administración pública, se puede encontrar diversos objetivos; por una parte, los de la propia organización y por otra parte, los objetivos individuales de las personas que están integradas en la misma; sin embargo, más que un antagonismo entre éstos objetivos, existe una afinidad relativa, ya que en estas organizaciones en particular, los objetivos - están dirigidos y en interés de la sociedad y el personal que las integra perteneciendo a esa sociedad.

No obstante, muchas veces el personal difiere sustancialmente de los de la organización, lo cual llega a crear un conflicto de objetivos; por lo que es función del control, hacer patente la consistencia de los objetivos institucionales, para que sirvan como guía en el desarrollo de las actividades.

Los objetivos pueden dividirse y subdividirse a fin de ser factible su logro, es decir, si bien existe el objetivo establecido por la organización, para alcanzarlo, se dividen en otros parciales y a su vez éstos, en otros más, con objeto de facilitar su realización. De aquí, se desprende la existencia de objetivos principales y secundarios; de manera que los principales, serán aquellos cuya realización contribuye directamente a satisfacer los establecidos por la organización y los secundarios, se refieren a aquellos que cuando se efectúan, sirven de apoyo para cumplir con los principales.

Lo anterior implica que deben ser claros y explícitos, ya que "los objetivos realistas y claramente entendidos constituyen una base sólida para el proceso de control que, en síntesis, no es otra cosa que la medición de la po

sición actual de la ...-organización- en relación con sus metas deseadas. Los objetivos derivan su importancia del hecho de que ellos influyen sustancialmente la medida y las características de una organización y afectan el tipo de liderazgo requerido, pero la relación más íntima es entre los objetivos y las funciones de planeamiento y control." 73/

De esta manera, no basta con tener formulados los objetivos, sino es necesario comunicarlos a quien habrá de llevarlos al cabo o le servirán de referencia para ejecutar su trabajo. No obstante, cuando los objetivos son claros y específicos pueden significar un obstáculo cuando se consideran rígidos, -- por lo que será necesario, lograr un margen de aprehensión suficiente que les permita flexibilidad para realizarlos.

Así también, "los objetivos están sujetos a la reevaluación y al cambio. Hay fuerzas internas y externas que pueden promover el cambio de objetivos. Internamente, un cambio en el equipo de alta administración puede ocasionar una nueva orientación interna del objetivo. Puede introducir nuevos objetivos o variar la importancia de los anteriores." 74/ Lo cual representa, una forma de adaptación al medio interno y externo de la organización, cuando los requerimientos de la sociedad le exige a la administración pública, una reorientación de sus actividades para ser congruente con ella.

3.1.2. El sistema de planeación.

La planeación es una parte del proceso administrativo, debido a que es a través de los planes como el personal dirige sus esfuerzos, sobre los caminos adecuados para lograr los objetivos; además es el fundamento que le proporcio

73/ Sisk, Henry L. (y) Sverdlik, Mario. Op. cit. p.63. (lo que se encuentra entre guiones es de quien hace esta Tesis).

74/ Brown, Warren B. (y) Moberg, Dennis J. Op. cit. p. 280.

na al control, el ejercicio de las posteriores evaluaciones sobre el desarrollo de la propia organización. En la administración pública, debido a la gran importancia que tiene la planeación, ha instalado organismos especializados en esta área independientemente de los centros de planeación que cada organización posea; este hecho permite a la administración pública, fijar congruentemente las estrategias más acertadas de acuerdo a las circunstancias del país de que se trate, para asumir su responsabilidad como guiadora y correctora del desarrollo y crecimiento económico-social.

De esta manera, se considera que "en primer lugar, los planes articulan los medios racionales hacia los objetivos organizacionales, como tales, proporcionan indicadores para las acciones y decisiones de los empleados. Así, los planes ahorran tiempo y esfuerzo en la toma de decisiones y también facilitan la comunicación. Segundo, la planeación permite un uso eficaz de los recursos. Las decisiones tomadas con anterioridad a la acción (mediante la planeación) permiten prever los problemas. Tercero, y tal vez más importante, la planeación desempeña una función reguladora. Es una actividad que le permite a la organización adaptarse a los ambientes futuros." 75/

Es entonces que el proceso de planeación en las organizaciones, da origen a decisiones que repercuten en el funcionamiento de las unidades administrativas, al determinar los medios para lograr los objetivos. Además, da margen para la elaboración de programas y metas a fin de ser encargados a sus unidades para que los realicen.

Para la formulación de planes, se hace necesario tener presente los objetivos de la organización, con objeto de establecer las alternativas más condu

75/ Ibidem, p. 294.

centes para lograrlos y escoger la más adecuada, tomando en consideración las propias condiciones ambientales específicas que la afectan, tanto interna como externamente. La planeación, incluye ciertos elementos importantes para la realización de las metas y programas, como son: la determinación de las actividades y secuencias de ellas para lograr los objetivos, los recursos necesarios para efectuarlos y un aspecto para el control administrativo, la especificación de las normas de referencia que habrán de considerarse en los procesos de trabajo.

Cada unidad administrativa puede determinar sus planes particulares, de acuerdo a los de la organización para no contravenirlos y sí considerando las circunstancias peculiares de ellas, para que al final se cumpla con los objetivos establecidos, es decir, son las unidades las que fijan las tácticas para llevar al cabo sus actividades. También en el proceso de planeación, se establecen las estrategias y las políticas, las cuales vienen a ser los planes generales que se fijaran como criterios y guías para el desarrollo de las propias operaciones. De esta manera, las estrategias son los cursos de acción -- adecuados ante el ambiente externo de la organización y las políticas, sirven de guía para la toma de decisiones en los procesos de trabajo; por lo que tanto las estrategias determinadas como las políticas, representan para las unidades, la referencia práctica para preparar las tácticas organizativas más acertadas, con objeto de que dichos procesos se efectúen con un alto grado de eficiencia y eficacia.

3.1.3. Estructura orgánica.

La estructura orgánica como factor del control, establece la distribución de funciones en las unidades de la organización, permitiéndole la ordena

ción de las actividades necesarias para realizar los planes y objetivos. La estructura orgánica, fija las relaciones jerárquicas entre el personal de --mando y los subordinados, determina las relaciones formales de comunicación y la forma en que el personal será asignado a las unidades para su coordinación.

Permite la estructura orgánica, saber al personal como se encuentran repartidas las actividades y los centros de responsabilidad, los cuales están encomendados a personas específicas, normalmente son éstos los encargados de las unidades.

Se puede decir entonces, que la estructura orgánica es el plan administrativo diseñado para alcanzar los objetivos de la organización, mediante el ordenado agrupamiento de las funciones y actividades en sus unidades; además se puede agregar que la estructura orgánica, es el plan estratégico que se ha elegido para conseguir sus fines, que son los que la administración pública le ha asignado.

La estructura orgánica exige además, el establecimiento de un equilibrio entre cada unidad, a fin de evitar que alguna tenga un peso relativo importante en el conjunto de la organización, que pueda obstruir más que mejorar en su funcionamiento, la consecución correcta de los planes y objetivos establecidos.

Cualquiera que sea la forma administrativa de la estructura orgánica --(centralizada, descentralizada o mixta), debe además establecer con claridad las funciones de línea y asesoría, así como la adecuada coordinación en su interrelación funcional (lo cual se puede apoyar en los manuales de organización y procedimientos), el flujo de autoridad y la responsabilidad inherente

a esas funciones. Es entonces, la estructura orgánica la que le da consistencia a la administración de la organización para alcanzar sus fines.

3.1.4. Los recursos.

Los recursos, cuan limitados sean, deben contribuir al cumplimiento de funciones específicas, es decir, para observar la ingerencia de los recursos en una organización, es necesario establecer primero una clasificación y luego de forma simplificada describir en qué consiste cada uno. En este trabajo no se profundizará en ellos, ya que el objeto de considerarlos aquí, radica en que forman parte de los factores que permiten al control administrativo, ejercer su función. Convencionalmente los recursos han sido divididos en cuatro: Humanos, Materiales, Financieros y Técnicos.

3.1.4.1. Recursos humanos.

Los recursos humanos son los más esenciales y delicados, pues sin éstos poco o nada se puede hacer, además es el recurso que más problemas presenta y sin embargo, bien administrados pueden proporcionar beneficios para la organización sin precedentes; ya que son los generadores de la producción de bienes y/o servicios y de la productividad de ambos. No obstante, para lograrlo es necesario contar con ciertos sistemas destinados a su mejor manejo, estos son: planeación, reclutamiento y selección, capacitación, seguridad e higiene, motivación, relaciones laborales, remuneraciones y evaluación.

Estos sistemas, son necesarios para efectuar de manera eficiente el desempeño y desarrollo de los recursos humanos, ya que de lo contrario se puede poner en situaciones difíciles al control administrativo, en el aseguramiento de que los objetivos de la organización se realizaran en los plazos determina

dos por la planeación.

La planeación de los recursos humanos, consiste básicamente en prever los requerimientos de personal adecuado, para cubrir las necesidades sobre estos - recursos en los procesos de trabajo; el reclutamiento y selección, se refiere al establecimiento de las medidas pertinentes para allegarse personal suficiente y preparado para cubrir las demandas específicas de la organización, mediante una objetiva elección de los mismos para que su ubicación se destine a los lugares solicitados y en los que ellos sean los más aptos; la capacitación, se enlaza a la promoción del conocimiento, habilidades y actividades del personal para hacer de su desempeño el más eficiente y eficaz, contribuyendo así al mejor desarrollo del personal y de la organización.

El sistema de seguridad e higiene, consiste en proporcionar las condiciones ambientales indispensables para garantizar una estancia laboral sin riesgos, ni accidentes; es decir, para asegurar que su salud física y mental, coadyuve a llevar al cabo de manera adecuada los procesos de trabajo; el sistema de motivación desempeña para el control, así como los demás mencionados, una - importante tarea para estimular que su desempeño sea además de positivo, el esperado de acuerdo a los planes, metas y programas por una parte, y les permita su propio desarrollo individual y social por otra parte; el sistema de relaciones laborales, consiste en el manejo de las relaciones "obrero-patrón", es decir, las relaciones que se establecen para defender intereses tanto particulares como generales, entre los representantes del personal y los de la organización.

El sistema de remuneraciones, se refiere al otorgamiento de salarios y -- prestaciones acordes con el desempeño y resultado del trabajo y con el ofreci

do en el mercado de trabajo, a fin de que el personal satisfaga sus necesidades y aspiraciones en la sociedad y por último, el sistema de evaluación del personal, el cual es relativo a la medición y comparación de su desempeño, con las normas establecidas sobre la eficiencia y eficacia para tal efecto.

Como se puede observar, el ejercicio del control para garantizar la realización de los planes y objetivos de la organización, se ve determinado por la administración de los recursos humanos, ya que de éste depende el desenvolvimiento adecuado y esperado del personal para tal realización.

3.1.4.2. Recursos materiales.

Los recursos materiales, son a su vez básicos para el cumplimiento de los planes y objetivos de la organización, ya que de su obtención adecuada y utilización racional, depende su máximo aprovechamiento. Estos recursos se refieren, desde el lugar apropiado para la operación de los procesos de trabajo, hasta el suministro de materias primas, con objeto de ser transformados en dichos procesos.

El manejo de los recursos materiales, consiste en la obtención oportuna, a bajo costo, en la cantidad y calidad necesaria y en el lugar específico, los materiales requeridos para llevar al cabo el funcionamiento de cada unidad, ya sea productiva o administrativa. El manejo de los recursos materiales, implica el empleo de sistemas como: planeación, adquisición, supervisión y almacenamiento, éste último, con sus subsistemas de recepción, guarda, entrega y control.

El sistema de planeación de recursos materiales, consiste en la determinación de los requerimientos actuales y la prevención a corto y mediano plazo de

"su resultado final tiene gran trascendencia en la posición financiera y competitiva, puesto que afecta directamente al servicio, a la clientela, a los costos de fabricación, a las utilidades y a la liquidez del capital de trabajo." 76/

3.1.4.3. Recursos financieros.

Los recursos financieros es otro de los componentes de la administración y conforma además, parte de la estructura del control de las organizaciones.

Consisten los recursos financieros, en la disponibilidad de dinero en sus diferentes versiones para la operación de la organización, es decir, la administración de los recursos financieros permite realizar a ésta, las adquisiciones necesarias para disponer de los elementos suficientes en los procesos de trabajo. Los recursos financieros implican el manejo de los ingresos y egresos monetarios; esta función ha sido a lo largo de la historia un aspecto importante y en la que el control ha participado decisivamente, ya que ha sido un concepto utilizado para la evaluación de las actividades y del rendimiento de las organizaciones.

Sin embargo, el control financiero en los programas de trabajo es insuficiente, pues "los registros contables son relativamente precisos (estados detallados de la actividad de una compañía por el período establecido) e históricos por naturaleza, ya que son preparados después que el período se ha cerrado. Frecuentemente estos reportes son de gran valor para el proceso de planeamiento, pero, a menudo, son inadecuados como informes de control porque no son oportunos. es decir, no se dispone de ellos al momento apropiado." 77/ Por lo cual -

76/ García Cantú, Alfonso. Op. cit. p. 12.

77/ Sisk, Henry L. (y) Sverdlik, Mario. Op. cit. p. 548.

aunado al control financiero, es necesaria la utilización de otras técnicas importantes capaces de asegurar el funcionamiento adecuado de la organización, en la consecución de sus planes y objetivos establecidos.

Además, es conveniente señalar que no es fácil afirmar que la eficiencia y eficacia de una organización de la administración pública, estará dada por su rendimiento financiero, puesto que estas organizaciones cumplen principalmente fines sociales, políticos y económicos.

Los recursos financieros están conformados por los sistemas de planeación financiera, negociación de créditos, tesorería, contabilidad y control financiero. El sistema de planeación financiera, consiste en la previsión de los gastos e ingresos de la organización considerando las probables circunstancias a que se enfrentará, los compromisos relativos a adquisiciones de recursos, a la investigación, al pago por servicios, etcétera. En los últimos años, la planeación financiera se realiza mediante la utilización conjunta de diversas técnicas, que también son del control, como lo es, la Planeación-Presupuestación-Programación; con respecto a los presupuestos, estos "suelen contener datos financieros al año o años anteriores, cifras estimadas para el ejercicio corriente y otras recomendadas para el período siguiente, tanto en lo que se refiere a gastos como a recursos. Sin embargo, la mayor parte del presupuesto pone énfasis en los gastos." 78/

La planeación financiera, es un factor importante de la estructura del control de las organizaciones, ya que una de sus funciones mediante los pre-

78/ Due, John F. (y) Friedlaender Ann F. Análisis Económico de los Impuestos y del Sector Público. Tr. Jorge Thomas, Juan. (4a. Edición, Buenos Aires, - Argentina. Editorial "El Ateneo", 1977). p. 142.

unado al control financiero, es necesaria la utilización de otras técnicas importantes capaces de asegurar el funcionamiento adecuado de la organización, en la consecución de sus planes y objetivos establecidos.

Además, es conveniente señalar que no es fácil afirmar que la eficiencia y eficacia de una organización de la administración pública, estará dada por su rendimiento financiero, puesto que estas organizaciones cumplen principalmente fines sociales, políticos y económicos.

Los recursos financieros están conformados por los sistemas de planeación financiera, negociación de créditos, tesorería, contabilidad y control financiero. El sistema de planeación financiera, consiste en la previsión de los gastos e ingresos de la organización considerando las probables circunstancias a que se enfrentará, los compromisos relativos a adquisiciones de recursos, a la investigación, al pago por servicios, etcétera. En los últimos años, la planeación financiera se realiza mediante la utilización conjunta de diversas técnicas, que también son del control, como lo es, la Planeación-Presupuestación-Programación; con respecto a los presupuestos, estos "suelen contener datos financieros al año o años anteriores, cifras estimadas para el ejercicio corriente y otras recomendadas para el período siguiente, tanto en lo que se refiere a gastos como a recursos. Sin embargo, la mayor parte del presupuesto pone énfasis en los gastos." 78/

La planeación financiera, es un factor importante de la estructura del control de las organizaciones, ya que una de sus funciones mediante los pre-

78/ Due, John F. (y) Friedlaender Ann F. Análisis Económico de los Impuestos y del Sector Público. Tr. Jorge Thomas, Juan. (4a. Edición, Buenos Aires, Argentina. Editorial "El Ateneo", 1977). p. 142.

supuestos por programa, es facilitar la realización y evaluación de las actividades de las unidades. De esta manera, la planeación-presupuestación-programación "tratan de integrar el planeamiento de las actividades... a largo plazo y la programación de actividades específicas con la elaboración del presupuesto anual, valiéndose de los presupuestos por programas y de distintas técnicas -- cuantitativas, determinando la magnitud de costos y beneficios para facilitar la elección de las mejores alternativas. La programación comprende el enunciado de las relaciones entre insumos y resultados, con diversas alternativas, -- para alcanzar los objetivos deseados." 79/

El sistema de negociación de créditos, es una función muy delicada, pues requiere un gran reconocimiento bancario y jurídico, el establecimiento de provisiones de tesorería tomando en cuenta todas las eventualidades. La negociación de créditos "requiere el concurso de capital del exterior cuyas condiciones de adquisición deben ser minuciosamente estudiadas a fin de no constituir una carga en exceso pesada de intereses, evitando quede confinada la libertad de acción de los dirigentes." 80/

El sistema de tesorería, se refiere al manejo financiero mediante los ingresos y egresos de la organización además de considerar los créditos y los préstamos recibidos u otorgados; este sistema tiene a su cargo el manejo eficiente de los recursos financieros, a fin de lograr los máximos beneficios y con ello permitir a la organización, un desarrollo coherente con sus planes y programas de actividades.

79/ Ibidem, p. 150.

80/ Jonio F., (et al.). Control de Gestión. Tr. García Martín, A. (1ra. Edición en español, Barcelona, España. Editorial Sagitario, 1962). p. 52.

El manejo de la tesorería de la organización puede representar el "éxito" financiero, al lograr una adecuada y oportuna distribución y utilización de -- los recursos y servicios, al adquirirlos y contratarlos al costo que represente mayores oportunidades en calidad y cantidad, para garantizar la realización de los procesos de trabajo.

Para la utilización de los recursos financieros, es menester tener presente el examen de todos los componentes de la organización, así como sus expectativas dentro del conjunto de variables internas y externas a corto y mediano plazo. Esta utilización, permite a las unidades disponer de los recursos necesarios para cumplir con sus funciones y con ello, garantizar la realización de los planes y objetivos de la organización. El manejo por parte de la tesorería de los recursos financieros, requiere determinar una jerarquización de las necesidades seleccionadas, a fin de evitar que por falta de algún suministro clave, se pueda dar lugar a algún retraso en los procesos de trabajo. Los ingresos para las organizaciones de la administración pública, pueden provenir de -- diferentes fuentes, a decir algunos: impuestos, empréstitos, venta de servicios, de productos, entre otros.

De esta manera, la tesorería procura "que los recursos sean suficientes -- y se manejen con fluidez, que las existencias de fondos y valores estén bien controladas y protegidas, y que los órganos de gobierno y autoridades superiores cuenten con la información que requieren para tomar decisiones." 81/

Los sistemas de contabilidad y control financiero, conforman parte de los -- recursos financieros, donde la contabilidad es la encargada de los registros --

81/ Isoard, Carlos A. Op. cit. p. 143.

en términos financieros, los traduce en cifras, los "distribuye, suma y, en caso necesario, hace su reajuste permitiendo, mediante un conjunto de series de cuentas, apreciar la explotación y conocer en forma precisa los resultados" 82/, la contabilidad tiene que ver con las operaciones relativas a: "inversiones, cuentas por cobrar, inventarios, activo fijo, cuentas por pagar, gastos de operación, de entradas a caja, de cheques, de pólizas de seguros, - lista de raya" 83/, entre otros.

El sistema de control financiero se refiere a verificar que los ingresos se depositen prontamente, comprobar que los pagos se realicen oportunamente, con objeto de obtener mejores precios y servicios y que se encuentren autorizados los pasivos o deudas y los activos o recursos por el órgano responsable.

El control financiero, tiene importantes tareas a realizar dentro de las organizaciones, tales como: "a) la existencia física y el manejo adecuado de los recursos financieros; b) el funcionamiento correcto del sistema de libros y registros; c) el cumplimiento de las decisiones de los órganos de responsabilidad; d) la debida documentación de las operaciones y la justedad de su aplicación a las cuentas a que corresponden; e) la exactitud con que se determinan los saldos; f) el control presupuestario; g) la evaluación de la eficiencia - con que se manejaron los recursos financieros en los programas, proyectos o - funciones, y h) la costeabilidad del sistema de informática." 84/

3.1.4.4. Recursos técnicos.

Los recursos técnicos son aquellos elementos de que dispone la organización para facilitar, agilizar y hacer más económico el desarrollo de los

82/ Jonio F. (et al.). Op. cit. p. 52.

83/ Kohler, Eric L. Auditoría. Tr. Balarezo, Jorge. (11a. Impresión, México, D.F., Editorial Diana, 1982). p. 45.

84/ Isoard, Carlos A. Op. cit. p. 44.

procesos de trabajo; estos recursos permiten acelerar eficientemente la forma de realizar las actividades y conduce además al incremento de la productividad, al otorgarle al personal un desempeño bajo los métodos de trabajo adecuados. Se puede decir, que los recursos técnicos no son solamente el producto de una persona o conjunto de personas en un laboratorio, sino son el resultado de un conjunto de necesidades que el propio desarrollo de la sociedad ha tenido en la historia.

De esta manera, los recursos técnicos facilitan la eficiencia en la utilización de los demás recursos, sobre los procesos de trabajo. Los recursos técnicos pueden dividirse en tangibles e intangibles, de manera que los primeros se refieren a los cambios y diseños en máquinas, comunicaciones, transportes, etcétera que permiten hacer más rápido y convenientemente los procesos de trabajo; y los segundos, son aquellos otros que por su desarrollo no es fácil identificarlos concretamente, como son los procesos coordinados para operar una máquina, el tipo de información especial que debe ser comunicada y utilizada, los cambios en la organización para facilitar los procesos de toma de decisiones, etcétera.

No obstante, los recursos técnicos tangibles pueden convertirse rápidamente en recursos materiales, cuando su rendimiento no se utiliza como factor esencial para hacer más eficiente y eficaz los procesos de trabajo.

Se puede observar en algunas organizaciones que tienen maquinaria muy atrasada o muy adelantada, que en el caso primero, no es operada suficientemente por ser obsoleta y en el segundo caso, por no contar con personal capacitado para operarla.

Los recursos técnicos tienen que ver con la eficiencia y eficacia, ya que

permiten la realización de los procesos de trabajo con menos esfuerzo, tiempo y costo, en el logro de los objetivos y planes de la organización. Es entonces, que la eficiencia y eficacia son dos elementos que deben ir ligados con los recursos técnicos. De manera que estos recursos forman parte del control, al permitir un buen desarrollo de las operaciones y un estímulo al trabajo -- productivo del personal; además, al ser utilizados por el personal, dan ocasión al incremento de la productividad, pues es solamente con el trabajo de las personas y estos recursos como se logra.

La administración de recursos técnicos implica tres sistemas: planeación de métodos de trabajo, selección de métodos e implantación de métodos de trabajo.

El sistema de planeación de métodos se refiere a "el registro, análisis y examen crítico sistemáticos de los modos existentes y propuestos de llevar a cabo un trabajo, y el desarrollo y aplicación de métodos más sencillos y -- eficaces.

Los fines del estudio de métodos son los siguientes:

- Mejorar los procesos y los procedimientos;
- Mejorar la disposición de la fábrica, taller y lugar de trabajo, así -- como también el diseño del equipo e instalaciones;
- Economizar el esfuerzo humano y reducir la fatiga innecesaria;
- Mejorar la utilización de materiales, máquinas y mano de obra;
- Crear mejores condiciones materiales de trabajo." 85/

El sistema de selección de métodos, consiste en la revisión de los métodos factibles de realizarse sobre los procesos de trabajo y la elección del --

85/ Oficina Internacional del Trabajo. Introducción al Estudio del Trabajo. - (12a. Ed., Ginebra, Suiza. Editorial "Journal de Geneve", 1969). pp. 75-76.

que mayor rendimiento puede proporcionar teniendo presente factores tales como de índole eficaz, práctico, técnico, económico y humano. Por lo cual, la buena administración de los recursos técnicos puede proporcionar beneficios para la organización y para los trabajadores.

El sistema de implantación de métodos de trabajo consiste básicamente, en llevar a la práctica los métodos seleccionados, sean éstos relativos a como desempeñar los trabajos o la utilización de máquinas y herramientas en los procesos de trabajo, a fin de satisfacer la obtención de los objetivos determinados por la planeación de métodos.

La función de la administración de recursos técnicos, está encargada frecuentemente a los departamentos de organización y métodos de las organizaciones, la cual se refiere al estudio y análisis de los procesos y métodos de trabajo, con el fin de proponer o diseñar según sea la circunstancia, los sistemas que alcancen una mayor eficiencia en la realización de los trabajos y eficacia en la consecución de los objetivos; ésto a través del aprovechamiento y manejo racional de todos los recursos de que se dispone.

3.1.5. La evaluación.

La evaluación forma parte importante de los factores de la estructura del control administrativo, ya que es el instrumento con el que ejerce su función, es decir, viene a ser el conjunto de técnicas y procedimientos utilizados para asegurar que los objetivos de una organización, serán cumplidos de acuerdo a los planes, metas y programas diseñados para el efecto.

Como medio de control, la evaluación permite a los administradores ejercer adecuadamente la administración de las organizaciones; las evaluaciones

los apoyan en la toma de decisiones correctas, en la selección de recursos, - en el fortalecimiento de los objetivos y en el seguimiento de los procesos de trabajo. No obstante, "el control y la evaluación son dos conceptos que se -- complementan, sin embargo, tienen campos bien definidos; y podríamos en un - afán simplificador identificar al control como el instrumento encargado del - funcionamiento de un sistema, para que su realización se efectúe de acuerdo - a lo planeado; y a la evaluación, como aquél que califica si los resultados - producidos por ese sistema van dirigidos a la eficacia en el logro de los ob- jetivos últimos y a la eficiencia en la utilización de recursos escasos." 86/

De la misma manera con que una unidad administrativa lleva al cabo el - control de su área, en cuanto a lograr los resultados en relación con los pla nes, deberá hacer la evaluación correspondiente, a fin de determinar la cali dad en que los procesos de trabajo fueron desarrollados y si las medidas - - correctoras del control, sirvieron para aprovechar y utilizar racionalmente - los recursos, así como verificar si las anomalías y desviaciones controladas, dejaron de ser un obstáculo para cumplir eficazmente con las funciones. Por - lo tanto, la evaluación, determina la efectividad de los sistemas de control en la consecución de los objetivos de la organización.

3.1.6. El medio ambiente interno y externo.

El medio ambiente interno y externo de una organización, también forman parte de la estructura del control administrativo. Las organizaciones de la - administración pública en su funcionamiento, requieren de un proceso de adap tación constante con el medio en que actúan, a fin de mantener una correspon-

86/ Saldaña, Adalberto. Teoría y Práctica del Presupuesto por Programas en - México, -un caso concreto-. (1ra. Edición, México, D.F., Editorial INAP., 1977). p. 185.

diente relación con aquellos aspectos de la sociedad a la cual dirigen; estos aspectos son variados, y van desde técnico-administrativos, hasta aquellos económicos, políticos, sociales, culturales y tecnológicos.

En las organizaciones el medio ambiente puede explicarse a través de la Teoría de Sistemas, es decir, ellas interactúan con sus ambientes a través de la adquisición de insumos y la emisión de bienes y servicios. El medio ambiente externo es entonces, todo el sistema que rodea a una organización y del cual forma parte a su vez, y el interno es aquel que tiene en sí. Dichos ambientes poseen aspectos que interfieren más que otros, lo que llega a condicionar su propio funcionamiento. Así el medio ambiente, limita la acción de la organización.

En este sentido, el medio ambiente interno, se refiere a todas aquellas interrelaciones producidas al interior de la organización; de esta manera "una organización consiste no en uno, sino en varios sistemas interrelacionados de acción, en primer lugar, se trata de un sistema técnico. Los gerentes dentro de las organizaciones, subdividen e interrelacionan la asignación del trabajo, a fin de incrementar la productividad de cada empleado; en segundo lugar, una organización es un sistema social, proporciona un campo en que los individuos pueden dedicarse a actividades agradables en oposición a los instrumentales... En tercer lugar, una organización es un sistema político; o sea, un foro en el que los hombres compiten para obtener poder, privilegios y prestigio." 87/

87/ Shull, Fremont A. (y) McCammon, Bert C. Jr. "Conducta de adaptación en las organizaciones mercantiles." Reimpreso con la autorización de Shull y Delbecq, *Selected Readings in management*. (Homewood, Ill., Richard - D. Irwin). Compilado por Sexton, William P. Op. cit. pp. 452-453.

El ambiente externo de una organización, está dado por las condiciones - generales siguientes:

- "1) El estado de la economía en su conjunto.
- 2) El medio ambiente tecnológico de ideas, innovaciones y técnicas en las que se basa la organización.
- 3) La situación legal y política dentro de la que funciona la organización.
- 4) El contexto de los valores y las normas sociales.

... La segunda categoría del medio ambiente relevante, comprende influencias ambientales más específicas sobre la organización. Se cuentan aquí los individuos, los grupos y las organizaciones con las que interactúa. A diferencia de las condiciones generales, estos elementos son específicos para cada organización.

1. Los proveedores.
2. Los consumidores.
3. Los competidores.
4. Las agencias reguladoras." 88/

De esta manera, se puede observar la configuración de condiciones que interactúan y forman las características ambientales de las organizaciones y -- por tanto de la estructura del control administrativo. Además, "así como el medio ambiente de una organización puede ser complejo y multifacético, también puede cambiar." 89/

3.2. El proceso del control administrativo.

En cualquier organización para el ejercicio del control, éste debe ser diseñado de acuerdo a las condiciones y requerimientos específicos que tengan en particular y conjuntamente las unidades administrativas que la integran.

Sin embargo, sean diversas las características y estructura del control - administrativo en una institución dada, el proceso de control se puede subdividir en tres subprocesos, los cuales son:

- El establecimiento de normas.
- El descubrimiento o anticipación de las anomalías.
- La aplicación de la acción correctora.

A continuación se procederá a establecer en qué consiste cada subproceso - de los sistemas de control, a fin de que sean esclarecidos y puedan ser identificados en las organizaciones.

3.2.1. El establecimiento de normas.

La determinación de las normas o estándares se formulan en función de los objetivos, planes, metas y políticas que se establezcan, las cuales pueden ser datos considerados como un patrón, es decir, datos que permitan la medición de las actividades en relación a dichos planes, objetivos, metas y políticas.

Las normas son las representaciones seleccionadas de los resultados que - se esperan, en el proceso de trabajo de las unidades administrativas, es decir, son referencias para el desempeño, lo cual simplifica la función del control - al no tener éste que medir y comparar todas las actividades.

La formulación y establecimiento de las normas, que vienen a ser en cierta forma las metas en una organización, implica la participación no sólo del -

personal que elabora los planes, sino también, de quien interviene en la dirección de las actividades y de los que las ejecutan.

Sin embargo en este proceso, la elaboración conjunta entre jefes y subordinados, de las normas que representan básicamente las metas o resultados a esperar, resultan tres importantes posibilidades:

- a) Puede ocurrir que el jefe y el subordinado coincidan en las metas esperadas...
- b) El jefe superior señaló metas que han sido sobrepasadas por los jefes inferiores...
- c) Puede ocurrir que el jefe inferior señale metas más limitadas, que exijan menos esfuerzo, mientras que el jefe superior las pretenda más amplias." 90/

Las normas así formuladas tienen un efecto positivo, cuando una buena parte de los procesos de trabajo están encargados al personal, de manera que en ellos impere un sistema de autocontrol, que les permita regular las operaciones y tareas que realizan.

En este sentido, asumen importantes papeles las normas, ya que son auxiliares directos en la medición de las actividades y sirven como punto de referencia en la ejecución de los procesos de trabajo, además de que contribuyen a esclarecer las directrices enunciadas por las políticas establecidas en la organización; también facilita la determinación de la responsabilidad, en centros ejecutantes más bajos de la jerarquía administrativa.

90/ Reyes Ponce, Agustín. Administración por Objetivos. (8a. Reimpresión, -- México, D.F., Editorial Limusa, 1980). p. 57.

Existe la consideración con ésto, que "la certeza y la incertidumbre son factores importantes para diseñar los sistemas de control. Hay pruebas que indican que los trabajos donde hay certeza requieren menos control que aquellos en que hay incertidumbre." 91/

Las normas o estándares, deben ser equilibrados y sus características deben cubrir todas las actividades de la organización, además de que deben ser racionales y uniformes, de manera que una no perjudique o descuide la importancia de otra u otras. Aquí "la definición de estándares incluye dos conceptos. Primero, un estándar es una regla (unidad o patrón) para medir. Se sienta que sirva como modelo o criterio. Segundo, un estándar es una norma establecida por la autoridad. Así, un estándar puede ser definido como una unidad de medida establecida para servir como un modelo o criterio." 92/

Debido a que los encargados de cumplir los planes, puede dificultárseles observar y revisar todo el trabajo para concretizarlos, se requiere establecer normas de referencia, "por definición, éstas son simples criterios de desempeño. Son aspectos seleccionados de un programa total de planeación en los que se llevan a cabo mediciones del desempeño para proporcionar a los administradores indicios sobre como están funcionando las diversas partes de la organización sin tener que observar todos los pasos de la ejecución de los planes." 93/

En este sentido, las normas o estándares deben ser flexibles para evitar una rígida aplicación que pueda ocasionar trastornos y discrepancias, -

91/ Luthans, Fred. Introducción a la Administración. Un enfoque de Contingencias. Tr. Bárcena Montañez, Agustín. (1ra. Ed., en español, México, D.F., Editorial McGraw-Hill, 1982). p. 176.

92/ Sisk, Henry L. (y) Sverdlik, Mario. Op. cit. p. 531. (El texto tiene algunas partes subrayadas que aquí no se marcan).

93/ Koontz, Harold, (et al.). Op. cit. p. 515.

cuando los planes y programas sean modificados o reformados; esta flexibilidad, permite una continuidad al control en el desarrollo de las actividades; para lo cual, debe preverse una vez que se modifiquen los planes, una rápida formulación de nuevas normas o ajuste de las ya existentes. No obstante que las organizaciones "constantemente revisan sus objetivos y ponen al día sus planes, este tipo de situación ocurre una y otra vez. Por supuesto, es costoso hacer revisiones periódicas de los controles de una organización, desarrollar estándares y mediciones modificados, y lograr la comprensión y la aceptación para éstos. Así hay un peligro real de que las organizaciones desarrollen una inercia en sus sistemas de control que sea difícil de vencer." 94/

Para la formulación de las normas o estándares, es necesario un análisis previo de las actividades a realizar, de manera que en la elaboración de los planes y programas, se establezcan las normas que los acompañarán como referencia en su realización. Esta formulación se ve apoyada, tanto por las anteriores experiencias como por las nuevas actividades a controlar.

Las normas pueden ser tangibles o intangibles, las primeras están basadas para la medición de resultados y procesos que puedan ser cuantificados y las segundas son elaboradas para aquellos aspectos cualitativos, que el propio desarrollo de las actividades tiene en toda organización.

Cabe señalar que la parte fundamental en la aplicación de los estándares o normas, está dada por el personal que ejecuta las actividades, pues no son las normas solamente las que permiten los buenos resultados, sino es éste per

94/ Brown, Warren B. (y) Moberg Dennis J. Op. cit. p. 341.

sonal que las pone en práctica en el desarrollo de su trabajo; de esta manera, los responsables de las actividades ejercen una función de control, en las unidades administrativas de la organización.

Debido a que puede resultar difícil controlar todas las actividades, se hace necesario seleccionar las más relevantes, con objeto de controlarlas de manera particular y con ello permitir al personal de mando, contemplar la marcha de las demás y tomar las decisiones pertinentes.

Estas actividades seleccionadas serán consideradas como las estratégicas, pues por su peso relativo en los procesos de trabajo depende en gran medida la realización de los planes y programas de las unidades. De manera que, "intentar la valoración de todos los resultados del trabajo de todos los que intervienen, sería una carga en verdad pesada. En lugar de eso, por lo general medimos los resultados solamente en varias etapas del proceso total... De lo que se trata es de vigilar lo suficiente para poder seguir la huella de lo que está ocurriendo, sin tener el gasto que implica vigilarlo todo." ^{95/}

Es entonces importante, destacar que las principales normas o estándares, serán las que contribuyan a regular la marcha de las actividades estratégicas y por ello, dichas normas serán también conceptualizadas como estratégicas. Sin embargo, se debe ser consciente del costo que representa su implantación; por lo cual estas normas serán seleccionadas, para brindar un eficiente apoyo al control de las actividades. A su vez, también las normas estratégicas estarán en función de la información disponible para su correcta operación.

^{95/} Newman, William H. (et al.). Op. cit. p. 823.

La utilización relevante de las normas estratégicas entonces, está en que permite determinar rápidamente las anomalías y discontinuidades que perturban la buena ejecución de las actividades, y así, tomar las medidas correctoras necesarias para reencausar la ejecución a sus niveles óptimos.

3.2.2. El descubrimiento o anticipación de las anomalías.

Esta parte de los sistemas de control administrativo, implica el reconocimiento objetivo de la existencia de anomalías y discrepancias, así como la determinación de las causas que las originaron y el efecto y magnitud en que modificó o trastornó el proceso de trabajo, con objeto de buscar y seleccionar los mecanismos más adecuados y pertinentes para corregir las anormalidades presentadas en los procesos.

Para lograr el reconocimiento de las anomalías y discrepancias en las actividades, es necesario comparar la marcha de los procesos de trabajo de una actividad, con las normas de referencia establecidas; ahora bien, para esclarecer el efecto y magnitud en que una anomalía o irregularidad alteró dicho proceso, se requiere tener a disposición los resultados de tal comparación en unidades de medida entendibles y uniformes. Esto implica especificar en qué grado una anomalía o desviación detectada, de persistir alteraría los resultados del resto de la unidad administrativa de que se trate. De esta manera, "todo sistema de control debe poseer medios para verificar el resultado de cada actividad. Esta verificación puede presentarse bajo la forma cuantitativa..., cuando no es posible la verificación cuantitativa directa, se procura efectuarla de modo subjetivo. Sin embargo, como esa modalidad es tá sujeta a deformaciones introducidas por quien hace la verificación, su valor es relativo..., la evaluación consiste en la comparación entre los resul

tados que se pretendía obtener y aquellos efectivamente alcanzados... Es necesario, en consecuencia, determinar la magnitud de la diferencia comprobada y sus repercusiones sobre el proceso de ejecución del plan." 96/

Si bien la medición de la ejecución y determinación de anomalías se hace a través de normas de rentabilidad, producción, productividad, ventas, -- etcétera, se lleva al cabo con unidades de medición cuantitativas. "Sin embargo, gran parte de la evaluación del progreso de una compañía depende de unidades de medida cualitativas más bien que cuantitativas. En ausencia de estas últimas, el gerente, acudiendo a sus pasadas experiencias y sus propios valores, debe juzgar por sí mismo si los estándares son o no alcanzados... Aunque las medidas cualitativas son difíciles de aplicar y generalmente no tan confiables en comparación con las unidades cuantitativas, es un error no establecer estándares en aquellas áreas en que la medición debe ser hecha en términos cualitativos." 97/

Es importante entonces, descubrir las causas que motivaron esta anomalía, debido a que se puede corregir los procesos de trabajo sólo en sus efectos, incurriendo a la postre en mayores resultados contrarios a los esperados, de ahí, que el determinarlas oportunamente permitirá evitar que se compliquen y que éstas agraven el sistema productivo o administrativo.

Como se puede observar, al descubrir las causas directas que originaron una situación anormal en el proceso de trabajo, se tendrá mejores bases para

96/ Digman, Abraao. (et al.). "Planificación, Programación y Control". Punto 1 de la Tercera Parte. Banco Interamericano de Desarrollo. (et al.). Op. cit. p. 217.

97/ Sisk, Henry (y) Sverdlik, Mario. Op. cit. p. 541.

determinar al personal responsable y luego para que éste, reaccione e instrumentalmente los mecanismos necesarios para corregirla, a fin de poner en marcha el trabajo de acuerdo al curso correcto establecido por la planeación.

Para descubrir las anomalías o desviaciones, en los procesos de trabajo tanto administrativos como productivos, se requiere la utilización de las técnicas de control, para que con ellas, se pueda comparar la ejecución real de dichos procesos con las normas y estándares de referencia establecidos o con los planes y objetivos de la organización, con objeto de fijar después la atención en aquellos aspectos o variables que las ocasionaron y así, ser controlados.

Aquí es conveniente señalar, que la información obtenida de esta comparación en un cierto momento, esté basada en datos reales y correctos, es -- decir, que la información relativa a la comparación, identifique acertadamente la correspondencia entre los resultados de los procesos de trabajo y las normas o metas y objetivos fijados para ese período determinado. Es así que, "el control es una actividad administrativa y, como las demás, se realiza sobre la base de información, las cuales no solamente deben ser precisas sino estar disponibles en tiempo hábil. Una información imprecisa, en el momento oportuno, es tan inútil como una información precisa suministrada cuando ya no se necesita. En el ciclo de control hay dos flujos característicos de informaciones, denominados usualmente realimentación. El primer flujo efectúa la relación en el sentido del receptor y transmite los valores correspondientes a las mediciones efectuadas. El agente, dotado de poder de decisión, evalúa y decide en cuanto a las correcciones que han de efectuarse. Para que -- sean éstas ejecutadas de hecho es necesario llevarlas al agente ejecutor a nivel local. Es decir, se ha conseguido poner en marcha el segundo flujo de

realimentación, el cual funciona en el sentido del agente hacia el receptor." 98/

No obstante, la información obtenida sobre aspectos cualitativos no es sencilla de tener, en tanto que las normas establecidas para ellos representa un grado más de dificultad; sin embargo, es imprescindible hacer un esfuerzo que supere en lo posible la obtención de datos suficientes y correctos, para controlar las causas de las anomalías y perturbaciones surgidas en procesos de trabajo con resultados intangibles.

Un apoyo necesario e importante en el subproceso de descubrimiento de anomalías, es el sistema de comunicación de la propia organización; pues es vital disponer de datos e informes oportunos y correctos en relación a los procesos de trabajo que se están midiendo. Los informes deben ser preparados para detectar las causas de las anomalías e irregularidades, antes de que los efectos de éstas se hagan presentes o se compliquen; lo anterior resultará ideal para el control, de ahí, que sea necesario que dicha información sea rápida y fluida para que la acción rectificadora sea oportuna. Para ello, se requiere de sistemas o dispositivos ubicados en puntos claves del proceso de trabajo, que reporten los datos necesarios para los informes.

La forma más conveniente en este subproceso, está en la revisión de las anomalías por parte del personal responsable de las unidades administrativas donde surgió, e instrumente los mecanismos necesarios para eliminarlas; sin embargo, esta forma puede resultar complicada y a veces costosa, pues requiere de una mayor participación de este personal, aún cuando se --

98/ Oigman, Abraao, (et al.) "Planificación, Programación y Control". Punto 1 de la Tercera Parte. Banco Interamericano de Desarrollo. (et al.). Op. cit. p. 218.

auxilie de las normas o estándares de referencia establecidas para su unidad y actúe a su vez, de manera excepcional en las áreas de trabajo cuando se encuentre la fuente que cause esas anomalías. Aquí se puede agregar que 'mientras más pequeña sea la unidad operatoria, más sencillos pueden ser los informes destinados a controlar. Más aún, en las compañías pequeñas, o en las unidades pequeñas de las grandes empresas, los jefes supervisores a menudo - evalúan ellos mismos los resultados y los únicos informes son las conferencias verbales con la persona que ejecuta el trabajo objeto de la valoración. Muchísimos controles y quizá los más eficientes, poseen esta característica 'extraoficial'...

Mientras mayor es el número de personas que intervienen, aumenta más la importancia de la tarea informativa de valoraciones... Surge la necesidad, - por consiguiente, de los informes de control que resumen y comunican los resultados de las valoraciones realizadas." 99/

Cierto es que existen pocas posibilidades de que las actividades se ejecuten y produzcan resultados similares a las normas establecidas; por lo que las variaciones en los resultados de los procesos de trabajo, deben ser superados a través de la medición de la importancia relativa que tienen, con los obtenidos conjuntamente en la organización; de manera que se seleccionen --- aquellos con mayor incidencia y repercusión, para que se estudien en particular, con objeto de superarlos y ajustarlos a dichas normas.

Esto significa, que se debe determinar hasta que punto una variación o perturbación debe ser considerada para su análisis y con ello, establecer un criterio que permita mostrar si una variación es digna de estudio y si ésta,

no representa un gasto mayor a los beneficios que se obtendrían al corregir se; ésto no implica, que todas aquellas variaciones sin un peso relativo en el conjunto de los resultados deba dejarse de lado, sino que es necesario - primero, superar los obstáculos más relevantes y una vez logrado, ajustar - aquellas otras con menor importancia para corregirlas.

De acuerdo a lo anterior, se puede decir que una norma o estándar tendrá un margen de variación aceptable, de manera que la variación de una an malía que esté fuera de la tolerancia establecida por la norma o estándar, - será necesario ajustarla; considerando el efecto repercutorio que tenga sobre el conjunto de resultados obtenidos en los procesos de trabajo, tanto - administrativos como productivos.

El margen de variación aceptable de una norma, será aquel estimado por la propia planeación, en la que la participación tanto del personal que rea liza dicha planeación como del que lo llevará al cabo, será imprescindible para establecer una congruencia con la factibilidad relativa de que los pro cesos de trabajo, puedan efectuarse de acuerdo a dicha norma.

Este proceso, no debe propiciar el establecimiento de normas o estánda res que sean fáciles de alcanzar por los procesos de trabajo, sin que se em pleen los recursos adecuadamente, sino que en la formulación de dichas normas y sus márgenes de tolerancia, deberán estar en correspondencia con los - planes de la organización. Por otra parte, es importante determinar ciertos puntos específicos de los procesos de trabajo, para vigilarlos cuidadosamen te en relación a las normas de referencia y descubrir oportunamente las an malías surgidas. "Los puntos seleccionados para el control, deben ser críti cos, en el sentido de que sean factores limitantes o muestren mejor que --

otros si los planes están dando resultados" 100/ apropiados.

Se mencionó, que el costo que representaría estudiar una anomalía o -- desviación debe ser inferior a los beneficios que su corrección produciría, pero congruente con ésto, debe existir el criterio de la posibilidad de que dichas anomalías sean factibles de controlarse; de manera que aquí surgiría un problema, y es el de establecer si las variables a estudiar son depen---dientes o independientes al mismo control administrativo, lo cual implica - una apreciación, antes de proceder a su estudio más profundo.

Para proceder al análisis de las desviaciones, se requiere en ocasio--nes de un gran esfuerzo, pues en algunos casos para determinar las causas - que la originan es necesario indicar que cada variación puede estar sujeta a límites, como podría ser el de disponer de personal capacitado para reali--zar dicho análisis o bien porque son variables independientes, como es el - caso de no contar con la tecnología adecuada para efectuarlo.

No obstante lo anterior, si se descubrió que las anomalías o desviacio--nes son producidas en buena medida por una variable independiente, se puede buscar otras variables que la acompañan y que sí puedan ser controladas; - por lo que se empleará en este caso los recursos necesarios sobre ellas, pa--ra atenuar los efectos negativos de la variable independiente que no ha si--do fácil controlar.

3.2.3. La aplicación de la acción correctora.

Con la información precisa de las causas que originan la desviación o anomalía y la especificación de que éstas son controlables, es posible con-

tar con la información necesaria para que el personal responsable de ellas, actúe oportunamente a fin de corregirlas; para lograrlo, este personal debe contar con los recursos suficientes y la autoridad que le garantice utilizarlos con ese fin.

La acción correctora, representa la decisión ordenada para poner en -
marcha la realización de los procesos de trabajo sobre los cauces predeter-
minados, con objeto de lograr los planes y objetivos de la organización; en
este sentido, la toma de la acción correctora es función del responsable --
ejecutivo; no obstante, "la oficina del contralor puede involucrarse en el
establecimiento de estándares y casi siempre participa en la medición de la
posición presente en comparación con los estándares, pero la toma de la --
acción correctiva concierne al gerente de una unidad organizativa." 101/

En esta parte de los sistemas de control, la acción correctora deberá
estar motivada por el criterio de lograr una acción económica, dichas accio-
nes pueden ser de muy diversas aplicaciones para corregir las anomalías e -
irregularidades; las cuales dependen en gran medida de las causas que las -
originan. De esta manera, puede variar la medida correctora, desde cambiar
al personal del proceso de trabajo administrativo o productivo que es el --
que produce los errores, o bien puede ser necesario capacitarlo o motivarlo
de manera que pueda emplear su mejor esfuerzo, conocimiento e iniciativa de
la manera más adecuada, sobre dichos procesos de trabajo y evitar que se --
produzcan inconsecuencias no previstas en la planeación de la organización.

También puede ser necesario modificar los planes y programas o algunos
de ellos, o bien, puede requerirse de ajustar las normas o estándares de re

ferencia, para que sean congruentes con los procesos de trabajo y con los planes de la organización. Otra medida correctora, podría ser la de cambiar la distribución de las áreas o espacios de operación, o tal vez las áreas de suministro de materiales a los procesos de trabajo; adquirir nuevo equipo o maquinaria que esté más acorde con el medio en que la organización actúa. Así como puede tratarse, de cambiar la tecnología con la que se venfa trabajando; o bien, cambiar los productos por otros sustitutos, etcétera. Todas estas medidas correctoras, dependerán radicalmente de las causas identificadas como originadoras de desviaciones.

La acción correctora es en sí, la toma de decisiones sobre aquellos aspectos que han motivado las desviaciones e irregularidades; este subproceso de control es entonces, el más importante, ya que es el que le da sentido, al corregir o ratificar los procesos de trabajo; de manera, que desde la perspectiva administrativa, el control ejerce su función hasta que se inician las correcciones necesarias a dichos procesos en las unidades de la organización, cerrando así el ciclo del propio control.

Es necesario reconocer cuando se ha presentado una anomalía o desviación, para considerar la acción correctora más adecuada y congruente con los procesos de trabajo. Así como es imprescindible para ello, el reconocimiento de los síntomas y las causas. Aquí los síntomas, son la expresión materializada de que algo anda mal o los procesos de trabajo están dando resultados imprevistos, con respecto a los planes y objetivos; y las causas vienen a ser entonces, la parte fundamental del descubrimiento de las desviaciones y anomalías, pues son estas causas las que la originan; de manera que son las que hay que erradicar. De forma tal que la acción correctora, deberá ir dirigida no sólo a evitar las anomalías principalmente, sino a --

eliminar las causas que las motivaron.

En este sentido, las normas permiten mediante la comparación con los resultados, determinar si existen anomalías al detectarse incongruencias en esa comparación, y con ello investigar las causas que las originaron, para luego erradicarlas; de esta forma, "la corrección de las desviaciones es el punto en el cual se contempla el control como parte de sistema total de administración y en donde se relaciona con otras funciones administrativas" 102/ (planeación, organización y dirección); en otros términos, se puede observar completamente la función del control, que consiste, en evaluar lo que se está realizando o efectuando en relación a las normas o estándares de referencia establecidas, con el fin de tomar las medidas correctoras pertinentes -- cuando se encuentren anomalías o desviaciones en los procesos de trabajo.

3.3. El sistema de control administrativo.

Para la presentación del control en su operatividad se hará mediante el método sistémico, con objeto de darle una funcionalidad en la organización. No obstante, el control, cuyo fin es garantizar que los procesos de trabajo se encuentren encausados a lograr los objetivos de la organización, permite contemplarse al interior de una unidad administrativa, de varias o de la propia organización sin perder éste su objeto y cualidades.

En este apartado, se explicará el funcionamiento de un sistema de control administrativo directo (cerrado) y otro indirecto (abierto). Sin embargo, el que más se adecua a las organizaciones y tiene mayor operatividad es el abierto; esto se debe a la existencia de un intercambio constante entre -

el sistema y el medio ambiente, permitiendo a la organización el adaptarse - en la consecución de los objetivos; ya que en el sistema cerrado, el inter-- cambio con el medio ambiente es relativo e incapaz de producirle una trans-- formación dinámica.

En la administración pública es común encontrar los sistemas de control abiertos, sin embargo se dan en algunas ocasiones los cerrados, en estos últimos, su comportamiento y adaptación está restringido por los insumos y --- arreglo de la estructura del sistema de organización. Existe "una distinción importante entre los sistemas abiertos y los cerrados que se ha expresado en función de la entropía: en los sistemas cerrados ésta tiende a aumentar y -- los sistemas tienden a desagregarse, mientras que los sistemas abiertos son negentrópicos, es decir, en ellos la entropía tiende a disminuir." 103/

El sistema de control directo, se refiere al sistema que actúa sobre -- los procesos de trabajo y los resultados a fin de que conforme se realizan, - el control actúa sobre ellos, y el sistema de control indirecto, consiste en la función del primero y en la que obtiene información suficiente sobre los procesos de trabajo y los resultados, para ser procesada y determinar si su desarrollo ha sido el esperado y si no, determinar los cauces para que se -- corrijan; además, funciona colateralmente con el sistema de planeación permitiéndole así, una retroinformación capaz de adaptar tanto al sistema de la organización como tal, como al del control administrativo. De esta manera, el sistema de control directo en su funcionamiento y operación es más simple que el indirecto, por lo que de la dinamicidad y capacidad de ambos depende su -

103/ Guilherme Tenorio, Fernando. "Teoría de Sistemas". Punto 3 de la Primera Parte. Banco Interamericano de Desarrollo (et al.). Op. cit. -- p. 32.

efectividad en las organizaciones.

Ahora bien, se procederá a describir el funcionamiento de los sistemas de control administrativo directo e indirecto.

3.3.1. Sistema de control administrativo directo.

La operación del sistema de control administrativo directo consiste básicamente en un solo flujo de información, sin embargo antes de explicarlo, se establecerá su secuencia funcional en una organización. No obstante, se puede referir a otros niveles, como el tratarse de un conjunto de unidades administrativas o de una en especial, o bien de una área o sección de una unidad en particular.

El proceso del sistema de control administrativo directo, está integrado como se presenta en el diagrama 1, en cinco partes, las cuales son:

- Establecimiento de objetivos y planes (Parte 1).
- Determinación de normas de procedimientos y resultados (Parte 2).
- Asignación y distribución de recursos (Parte 3).
- Dirección y ejecución de las actividades (Parte 4).
- Obtención de resultados (Parte 5).

A continuación se explicará en qué consiste cada parte:

3.3.1.1. Establecimiento de objetivos y planes.

El establecimiento de objetivos y planes (Parte 1 del diagrama 1); se refiere a su determinación y formalización por parte de la organización; los objetivos poseen ciertas características, las cuales son: primera, deben ser predeterminados para llevar al cabo después el proceso administrativo; -

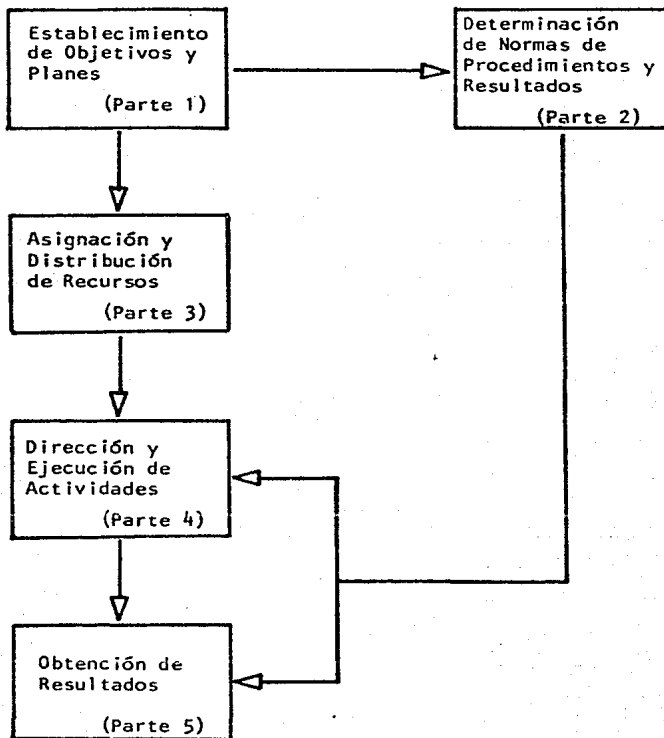
Sistema de Control Administrativo Directo

Diagrama 1.

segunda, deben ser declarados o presentados, es decir, deben enunciarse para que sean conocidos; tercera, deben ser factibles de realizarse, aunque ésto represente un gran esfuerzo por parte de los integrantes de la organización, y cuarta, si han de ser realizables, éstos deben ser claros y precisos.

Existen objetivos cuantitativos y cualitativos, los primeros se refieren a aquellos que son fijados para obtener resultados capaces de medirse y verificarse a través de unidades numéricas específicas; y los segundos, son aquellos en que su medición y comprobación no es fácil traducirla en términos numéricos, sino en estimaciones aceptables.

En el establecimiento de los planes, éstos representan el resultado del proceso de planeación y son los documentos en los cuales se asienta y fundamenta las acciones y decisiones generales a efectuar. Los planes buscan hacer congruente y óptima la asignación y utilización de los recursos para realizar los fines de la organización. Los planes consisten "en el detalle de las diversas actividades que deberán realizarse para la concreción de los objetivos específicos." 104/

3.3.1.2. Determinación de normas de procedimientos y resultados.

La determinación de normas de procedimientos y resultados (Parte 2), se refiere básicamente a la formulación de parámetros considerados por la planeación, para medir el rendimiento o estado deseado de los procesos de trabajo o resultados. Estas normas deben ser fijadas en términos cualitativos o cuantitativos, de acuerdo al objeto o hecho en que servirán de referen

104/ Oigman, Abraao. (et al.). "Planificación, Programación y Control". -- Punto 1 de la Tercera Parte. Banco Interamericano de Desarrollo. --- (et al.). Op. cit. p. 211.

cia y guía para su debida concreción, cumpliendo convenientemente los planes y objetivos; sin embargo, la principal dificultad de los sistemas de control, es que deben medir fenómenos reales, en tanto que las normas determinadas para el efecto, son abstracciones de lo que se pretende que sean esos fenómenos reales, si se emplean los recursos en la calidad y cantidad adecuadas en términos eficaces y eficientes. Por lo cual, la importancia de las normas, está en que deben ser claras y precisas, para que pueda servir de referencia en el trabajo y a su vez, medir y comparar los resultados con los planes establecidos para conseguirlos. Consecuentemente con ésto, una norma debe apesarse en lo posible a reflejar una cantidad, un hecho, una acción o una situación específica y observable para que pueda servir como instrumento de control. En este sentido, "en el diseño de las mediciones para los sistemas de control es necesario incluir consideraciones conductuales, aunque sean abstractas e indirectas. Sin tales consideraciones, el sistema de control en el mejor de los casos es incompleto, y en el peor resulta muy engañoso.

El problema de la medición se complica todavía más por el hecho fundamental de que la acción de tomar medidas interfiere con el suceso que se mide. La medición no es neutra. En vez de esto, señala ciertos fenómenos organizacionales (o abstracciones del fenómeno) para atención especial." 105/

3.3.1.3. Asignación y distribución de recursos.

La asignación y distribución de recursos (Parte 3), se refiere a la dotación de los recursos necesarios para llevar al cabo los planes y programas de la organización, con objeto de que más tarde sean éstos distribui-

dos convenientemente a las unidades o secciones administrativas. Este aspecto es posiblemente el más difícil y delicado, pues de la suficiencia y adecuada disposición de los recursos, depende muchas veces el lograr satisfactoriamente los objetivos y planes como se habían previsto.

De tal manera, que va desde la disposición del personal capacitado, las instalaciones, equipo necesario y las fuentes de financiamiento, hasta la tecnología adecuada para llevar al cabo los planes. Los recursos que se requieren para realizar los procesos de trabajo, están condicionados por los bienes y servicios finales que la organización generará. Sin embargo, "aún cuando teóricamente los problemas de asignación de recursos son difíciles de resolver, sobre todo cuando se trata de las entidades públicas que, en la mayoría de las ocasiones manejan servicios intangibles en los cuales su utilidad directa es difícil de precisar en muchos casos" 106/, es necesario hacer un esfuerzo para integrarlos, de forma que se pueda obtener los resultados deseados. La asignación de los recursos, muchas veces se ve limitada por las fuentes de abastecimiento; para lo cual se hace prioritario que exista una apropiada planeación que procure prever estas necesidades, pues una vez cubiertas, pese a su dificultad, es aún más importante proporcionar la adecuada y convenientemente, a fin de garantizar la eficiencia en su distribución y eficacia en la congruencia de los resultados que se obtengan con los previstos en los planes y programas.

3.3.1.4. Dirección y ejecución de las actividades.

La dirección y ejecución de las actividades (Parte 4), representa

106/ Saldaña, Adalberto. Op. cit. p. 212.

el punto sustantivo de toda la organización, pues es aquí donde se concretizan los procesos de trabajo y donde se conjugan coordinadamente los recursos, para obtener los resultados esperados. Aquí se destaca principalmente, todo el cúmulo de instrucciones y órdenes requeridas para efectuar los programas establecidos dentro de la estructura determinada. Esta parte es posiblemente la más dinámica, ya que requiere un esfuerzo físico e intelectual de las personas, para realizar lo que se encuentra previsto en la planeación.

En esta parte del sistema de control, se sincronizan los esfuerzos de las personas con la ayuda y utilización de los recursos materiales, financieros y técnicos para lograr un armonioso desarrollo de los procesos de trabajo. De esta manera, "la dirección está estrechamente relacionada con la estructura de la empresa. La estructura proporciona el diseño para la forma como habrá de funcionar la organización, y la dirección moviliza a los recursos humanos dentro de ese diseño. La estructura legitima ciertas normas de comportamiento, y la dirección define un medio que conduzca a esos comportamientos...., la dirección consiste en definir e implementar un ambiente organizacional interno que permita utilizar los recursos..." 107/ en la consecución de los objetivos establecidos. Para que las decisiones sean ejecutadas convenientemente, es necesario comunicar con precisión los planes y programas al personal subalterno de manera intencionada, ya que son precisamente ellos, quienes los realizan.

3.3.1.5. Obtención de resultados.

La obtención de resultados (Parte 5), es el punto final del siste-

107/ Brown, Warren B. (y) Moberg, Dennis J. Op. cit. p. 435. (El texto tiene una parte subrayada que aquí no se marca).

ma del control administrativo directo que se presenta. Esta parte, se refiere a la generación de los resultados de una organización traducidos en bienes o servicios, que serán dados a la sociedad a la cual sirven. Los resultados deben corresponder a lo esperado por los planes y programas, con objeto de satisfacer los objetivos establecidos; en la medida que estos resultados concretizados, cumplan la función que se les tiene prevista y la aceptación por la sociedad de los mismos, mayor será el reforzamiento que tenga la institución para seguir operando.

Una vez explicado en qué consisten las partes del sistema de control administrativo directo (diagrama 1), se procederá a exponer cómo funciona. La base de la cual parte este sistema, es del establecimiento de objetivos y planes, éstos dan origen a la determinación de las normas de procedimientos y resultados, para que sean aplicados en los procedimientos de la dirección y ejecución de las actividades, y en los resultados. Aquí, las partes de entrada están representadas por (1), (2) y (3); del proceso por (4) y -- de salida por (5); como se puede observar este sistema es cerrado, difícilmente se puede encontrar un sistema así, en que su actuación correctora sólo vaya directamente a la dirección y ejecución de actividades y a la obtención de resultados.

Cabe aclarar que los sistemas cerrados no lo son completamente, es decir, siempre existen variables ambientales que pueden afectar su operación. Sin embargo, algunos sistemas de control que no fueron concebidos para operar de esta manera, lo hacen. Y es el caso de aquellas unidades administrativas, en las que se confía mucho en que tanto los resultados como su ejecución a la par que se realizan, se ajustan a las normas de referencia respectivas. La utilización de estos sistemas trae como una de las consecuencias

importantes, el desperdicio y la mala utilización de los recursos; los cuales se justifican por los resultados obtenidos, de aquí la expresión de que "se obtengan al costo que sea". No obstante, existen sistemas que por su alto contenido tecnológico, se puede garantizar los resultados, y donde las variables son controladas al dar los suministros necesarios y adecuados (Parte 3); aquí podría mencionarse la utilización de algún sistema computarizado, - donde el programa establece el procedimiento convenido por la planeación y - el resultado esperado, por lo que dicho resultado será dependiente de la información con que se provea.

En este sistema, la determinación de normas de referencia, cumple una función de apoyo a la realización de los procesos de trabajo y a la obtención de resultados. De manera, que la operación de este sistema es rígida y sólo cumplirá con la función que se le ha consignado, no teniendo posibilidad de cambiar o arrojar los resultados inesperados por la planeación. No obstante, si los suministros necesarios no son los requeridos para el funcionamiento del sistema, por tanto, no tendrá las condiciones para operar como se tenía previsto.

Por otra parte, las normas de referencia de procedimientos y resultados, pueden ajustarse de acuerdo a los nuevos insumos que serán utilizados y será este ajuste hecho por el propio sistema de planeación, o sea, a través de la parte de determinación de normas de procedimientos y resultados (Parte 2).

El sistema de control administrativo directo, ejerce su función por la entrada del sistema, es decir, a través de las partes: establecimiento de objetivos y planes, determinación de normas de procedimientos y resultados y - asignación y distribución de recursos, partes (1), (2) y (3) respectivamente. No obstante, este tipo de sistemas funciona en organizaciones con un alto --

contenido tecnológico, es decir, en aquellas organizaciones que tienen procesos de trabajo automáticos. Existen organizaciones cuyos procesos de trabajo están regidos por aparatos, que realizan automáticamente esos procesos como son los "robots" y que son conducidos por un centro de control, - con unas cuantas personas (véase el caso de algunas industrias automáticas japonesas o algunos procesos automáticos bancarios, mediante computadoras).

Existe además, la tendencia en diseñar unidades productivas bajo una - forma de trabajo denominada "servosistema", el cual es un "dispositivo automático para controlar la energía que opera en grandes cantidades mediante - porciones pequeñísimas de energía y corregir el funcionamiento de un mecanismo de acuerdo con una norma determinada mediante un autorregulador sensible a los errores." 108/ De esta manera, se destaca la autorregulación como parte del sistema de control.

La forma de autorregular un proceso de trabajo, es similar a la que un empleado hace para autocontrolar su trabajo, sin necesidad de que sean he--chos por el personal de mando. De hecho, en todas las unidades tanto administrativas como productivas, los empleados ejercen su actuación para que la - unidad funcione como un servosistema; pues en la mayor parte de los procesos, el que los ejecuta directamente es el personal y es quien puede corregir los errores que se presentan. Lo anterior se logra satisfactoriamente, - si este personal tiene un pleno conocimiento de los objetivos, planes y normas establecidos para realizar los trabajos, disponer de los recursos necesarios y estar motivados, así como tener conciencia sobre el papel que desarrolla una organización de la administración pública en la sociedad a la -- que pertenece.

108/ Greene, James H. Op. cit. p. 20. Esta es una cita que realiza el au--tor (Greene) con autorización de Webster, G. y C. Merriam Co.

A continuación se describe un sistema con control de alimentación de entrada, que es similar al que se presenta aquí como directo. (Diagrama 2).

El sistema de control con alimentación de entrada, determina el funcionamiento de un sistema de trabajo, bajo parámetros establecidos como normales en los procesos de operación, a partir precisamente del abastecimiento, es decir, de los insumos. De manera que la retroalimentación, está en la medición y comparación de los insumos con los estándares establecidos por la planeación, teniendo como decisión de control tres posibilidades, de acuerdo a dichos insumos que son: primera, un cambio en el plan o en los estándares, si éstos no reflejan convenientemente lo que realmente se espera del sistema de trabajo y si la medida normal no considera correctamente su comparación; segunda, si el sistema de trabajo puede operar con los insumos, sólo permite su mantenimiento sin interrupción y; tercera, cuando se requiere modificar o ajustar el proceso operativo para que dé los resultados esperados en la planeación. De esta manera, "al comparar los estándares con las entradas actuales, podrán enfrentarse los desequilibrios que amenazan interferir con el rendimiento antes de que se sienta el efecto de los mismos...

En las organizaciones en funcionamiento, el control de alimentación de entrada suele realizarse en conjunción con premisas de planeación. Estas son suposiciones que se refieren a la empresa y a su medio ambiente." 109/

3.3.2. Sistema de control administrativo indirecto.

El sistema de control administrativo indirecto (ver diagrama 3), con--

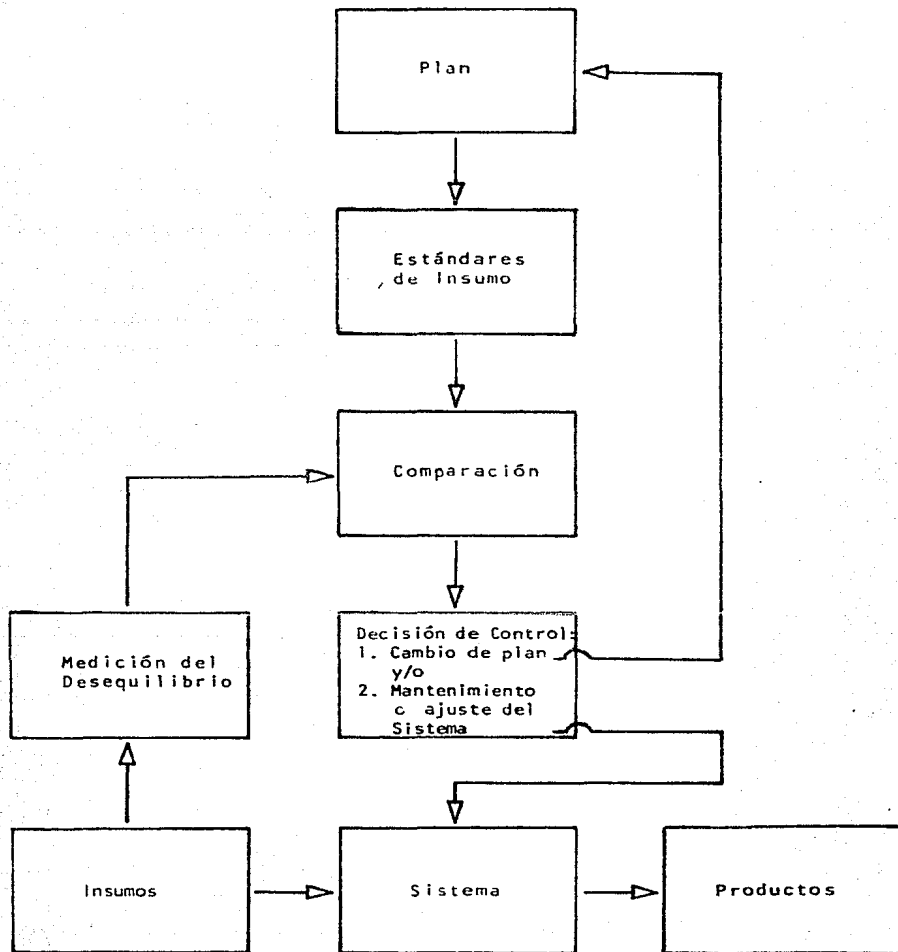


Diagrama 2.

110/ Brown, Warren B. (Y) Moberg, Dennis J. Op. cit. p. 323.
El autor nombra a este sistema de control como "Mecanismo de alimentación de entrada".

Sistema de Control Administrativo Directo e Indirecto

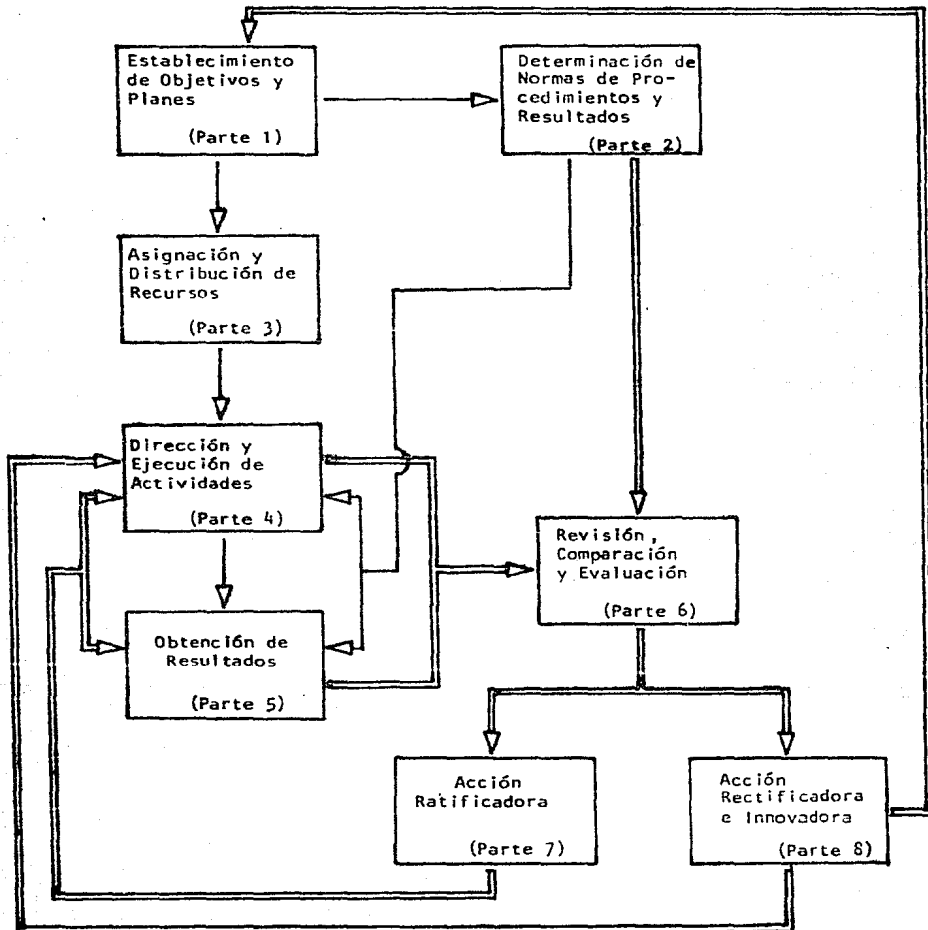


Diagrama 3.

— Flujo del sistema de control administrativo directo.

== Flujo del sistema de control administrativo indirecto.

siste básicamente en un flujo de información y otro de retroinformación. No obstante, este sistema tiene además de las partes y funcionamiento del sistema de control directo, otras que se procederá a explicar antes de describir su operación.

El proceso del sistema de control administrativo indirecto está intergrado con tres partes más, las cuales son:

- Revisión, comparación y evaluación (Parte 6).
- Acción ratificadora (Parte 7).
- Acción rectificadora e innovadora (Parte 8).

Ahora bien, se tratará en qué consiste cada una de estas partes:

3.3.2.1. Revisión, comparación y evaluación.

La revisión, comparación y evaluación (Parte 6), se refiere a la revisión de los procesos de dirección y ejecución de actividades y de resultados obtenidos considerando los objetivos y planes establecidos previamente, es decir, aquí se procede a medir y verificar en los aspectos estratégicos determinados en los procesos de trabajo, si en su desarrollo, se han ajustado a las normas de referencia mediante su comparación; de manera que al llevar al cabo la revisión y comparación, se determinan las variaciones más significativas con respecto a las normas y planes con objeto de que se les de mayor atención.

La función principal de esta parte del sistema, es que se pueda detectar las desviaciones en el proceso de ejecución lo antes posible, para evitar su efecto negativo en los procesos de trabajo y en los resultados; lo cual se logra, con una pronta comunicación del desarrollo de dichos proce-

sos en relación a los planes y objetivos. La información obtenida por la -
revisión y comparación de la dirección y ejecución de actividades y de la
obtención de resultados, permitirá efectuar una evaluación que conceda to-
mar básicamente dos acciones, una ratificadora y otra rectificadora.

De esta manera, aquí se puede observar con claridad que para poder re-
visar y comparar el sistema operativo, con las normas derivadas de los pla-
nes y objetivos se requiere contar con la información necesaria y en los -
términos adecuados. Así también, en la verificación se pueden presentar re-
sultados en forma cuantitativa, como el número de productos producidos. No
obstante, pueden ser en términos cualitativos, como servicios asistenciales
y orientaciones sobre un aspecto jurídico, etcétera; por lo que la medi-
ción puede complicarse en este punto, para lo cual debe hacerse un esfuer-
zo especial, que permita dar una valoración o estimación de si ha sido bue-
no o malo el servicio; sin embargo, este tipo de valoración tiene ciertas
limitaciones, como es el caso de que quien lo valora, es el que considera
su criterio particular como referencia para medirlo, esto nos da una idea
del grado de relatividad de este proceso.

Se puede observar de esta manera, que la evaluación básicamente consis-
te en las conclusiones obtenidas al comparar los procesos de trabajo y los
resultados, en relación a los estándares diseñados y determinados para --
ellos y verificar si se han apegado a los planes de la organización, en ca-
so contrario, se tendrá mejores bases para corregirlo y sobre todo, en que
parte del proceso debe implantarse la medida correctora. Este proceso per-
mite detectar además, las desviaciones por un lado, cuando se están diri-
giendo y realizando las actividades y por otro lado, cuando se ha obtenido
los resultados. La necesidad de esta acción revisora y evaluatoria, se ha-

El primer flujo de retroinformación orientado a la dirección y ejecución de las actividades busca ajustar el sistema operativo e incluso su cauce hacia la línea que le ha determinado las normas de referencia y los planes; este flujo es muy dinámico, pues de la oportunidad con que se realicen dichos ajustes, dependerá el funcionamiento y resultados esperados. Y va directamente a esta parte del sistema (Parte 4), porque es ella la que puede resolver las desviaciones, en el momento en que se están presentado o se están previendo realizar. Esto permite, la seguridad de que los planes serán ejecutados correctamente. Con base en la necesidad de hacer los ajustes pertinentes, es la parte (4) la que decide cual deberá ser la corrección más apropiada y el lugar donde se deberá hacer.

El segundo flujo de retroinformación, es decir, el que va dirigido a la parte de establecimiento de objetivos y planes (Parte 1), es a su vez muy importante, pues aunque no se cambie el objetivo principal de la organización, la estrategia si se puede, debido a las implicaciones internas y externas que le impone el medio ambiente. De manera, que se reformen los planes para que sean más congruentes con las nuevas condiciones que se presentan. Con lo cual si la estrategia cambia y los planes por su lado son modificados, también será necesario ajustar las normas respectivas, de forma que se establezcan coherentemente con la dirección y ejecución de actividades.

En otro sentido, es posible que en el desarrollo de la revisión y evaluación de los procesos de trabajo, se encuentre que las normas no reflejan realmente las medidas apropiadas para la comparación con dichos procesos, por lo que se procederá mediante un trabajo conjunto entre el control y la planeación el ajuste de tales normas o estándares (Parte 2), sin necesidad

de reformar los planes, a fin de facilitar la operación de los mecanismos - de revisión y evaluación.

El sistema de control administrativo indirecto, contribuye a hacer más fácil la gestión de la organización y garantiza que los objetivos y planes serán alcanzados eficiente y eficazmente. Además, este tipo de sistema es - el más usado debido a sus beneficios, ya que permite tener un sistema, que ayuda a adaptarse a las condiciones dinámicas del medio ambiente en que --- actúan.

De esta manera, el sistema de control administrativo indirecto, además del flujo de información establecido en el mencionado sistema de control directo, requiere de otro flujo permanente proporcionado por la dirección y - ejecución de actividades y de obtención de resultados partes (4) y (5) respectivamente, a la revisión, comparación y evaluación parte (6), con objeto de que en ella, se lleve al cabo el proceso de determinación de desviaciones o anomalías en el sistema operativo, con ayuda de las normas de referencia establecidas para el efecto. La conclusión de la parte (6), es la evalua---ción del funcionamiento de dicho sistema operativo, dando básicamente dos - acciones, dependiendo del resultado de tal evaluación, es decir, si se ha - operado eficaz y eficientemente, entonces la primera acción, la ratificadora (Parte 7), aprobará el funcionamiento de las partes (4) y (5), estimulándolas a que lo sigan haciendo. Pero si el funcionamiento no ha sido el esperado, la segunda acción, o sea, la rectificadora e innovadora parte (8), dirige la información necesaria a las partes (1) y (4), dependiendo básicamente de la deducción surgida en la evaluación del sistema operativo.

La primera orientación de información, de la acción rectificadora e --

innovadora va dirigida a la dirección y ejecución de actividades parte (4), porque es precisamente ésta, la que puede influir en el sistema operativo y por tanto en los resultados, regulando o cambiando los elementos que intervienen para satisfacer los planes y objetivos de la organización.

En la parte (8), la segunda orientación de información va destinada al establecimiento de objetivos y planes (Parte 1), con objeto de modificarlos o ajustarlos y en su caso, influenciar para que las normas sean reguladas o renovadas, a fin de lograr una coherencia operativa de todo el sistema de la organización.

La importancia de la información aquí, radica en que es a través de ella como este sistema opera, para lo cual la información debe ser transmitida oportuna y correctamente, además, debe ser confiable y precisa y tiene que comunicarse en los términos adecuados para su fácil aprehensión y comprensión por el personal, para que sea procesada por éste convenientemente, a fin de tomar las acciones correctoras necesarias, para que los procesos de trabajo se encaucen sobre la línea prevista por la planeación.

Los sistemas de control administrativo tanto el directo como el indirecto, pueden considerarse esquemáticos; sin embargo, representan un intento por aclarar y explicar su funcionamiento. Ahora bien, para que sea captado con mayor extensión estos sistemas, es necesario considerar los apartados anteriores a éste para conjugar con mayor precisión su importancia en la Administración Pública.

Cabe señalar que los sistemas de control, no sustituyen a la estructura y prácticas administrativas, sino que están ligados estrechamente a éstas; de manera que lo que hacen es reflejar el grado de eficiencia y eficacia.

cia obtenido en un momento, así como las correcciones necesarias para que - tal grado, sea el esperado por la planeación en la consecución de los objetivos. Además, debido a que cada organización posee características y condi ciones particulares, dichos sistemas deben ser diseñados de manera espe--- cial para que operen coherentemente.

Dado que resultaría oneroso establecer controles en todas las operaciones del proceso administrativo, conviene aplicarlos en aquellos aspectos se leccionados, considerando criterios de valor estratégico. Estos aspectos -- vienen a representar puntos de verificación clave, de manera que el ejerci cio del control se facilita y permite, una mayor economía de operación.

En particular, los sistemas de control administrativo indirecto, gra-- cias a sus procesos de retroinformación, logran determinar cual es la situa ción real en un momento del desarrollo de la organización y su tendencia, - al registrar y comparar los estados obtenidos en periodos definidos. Además permite acentuar el principio de "excepción", el cual consiste en hacer las correcciones oportunas y necesarias, en aquellos aspectos que presentan des viaciones significativas, con objeto de evitar que se obstruya el buen fun cionamiento de los procesos de trabajo.

Con lo anterior, se determina la función principal e importante del -- control, que consiste en la contribución destinada a facilitar y asegurar - una buena administración de la organización, en la realización de sus obje- tivos a través de la toma de acciones correctoras o remediables oportunas y necesarias. Así, su participación es total en cada proceso de trabajo, con siderando no sólo el rendimiento financiero, sino el humano, material y --- técnico.

En este sentido, un sistema de control "tiene como finalidad lograr -- los objetivos de una organización; como tal, es requisito de todas las organizaciones con un fin determinado. Para guiar las actividades de una organización, un sistema de control administrativo debe contener objetivos y metas detallados... El enfoque... lo da el enunciado general de los objetivos organizativos totales y de las metas cuantitativas y cualitativas específicas de cada unidad organizativa principal." 111/ Sin embargo, se puede agregar que el control está estrechamente relacionado con la planeación y la toma de decisiones, de manera que "los planes se preparan para coordinar el esfuerzo organizativo con el fin de satisfacer los objetivos y metas a corto y largo plazo de la organización. El sistema de control administrativo proporciona información para llegar a decisiones administrativas relativas a niveles de personal, presupuestos de operación, fijación de precios, mejoras de productos, gastos de capital, prácticas de personal y otras decisiones repetitivas que necesitan discreción. Los planes se supervisan por el sistema de control administrativo y las variancias de los planes se identifican para efectuar una acción correctiva." 112/

Una apreciación importante por estimar acerca de los sistemas de control, es el proporcionado por Lorange y Scott Morton, quienes indican que "el propósito fundamental para los sistemas de control administrativo es -- ayudar a ésta a llevar a cabo los objetivos de la organización de las variables de control pertinentes; 2) el desarrollo de buenos planes a corto pla-

111/ Maciariello, Joseph A. Sistemas de control en administración por programas. Tr. Piña García, Rodolfo. (1ra. Edición, México, D.F., Editorial Limusa, 1981). p. 23.

112/ Ibidem. p. 25.

zo; 3) el registro del grado de cumplimiento real de los planes a corto plazo mediante el conjunto de variables de control, y 4) el diagnóstico de las desviaciones." 113/ Con respecto a la identificación de las variables de control, ellos afirman que éstas "forman el contenido del plan a corto plazo; éstas representan las metas de la organización y determinan el curso de acción que debe tomarse. Una de las actividades centrales del control administrativo es identificar lo que deben ser dichas variables de control..., - las variables de control provienen de dos fuentes principales.

1. Las metas y objetivos.

2. El medio ambiente situacional, en lo que se refiere a la estructura de la empresa, la gente de la empresa, la tecnología disponible y - el medio ambiente externo." 114/

De esta manera, el diseño e implantación de los sistemas de control debe depender de las condiciones concretas que tenga la organización en particular, tanto interna como externamente, con objeto de otorgar a tales sistemas, la flexibilidad necesaria para su buen ejercicio. Por ello "el medio ambiente cambiante no indica que la naturaleza fundamental del proceso de control debiera cambiar. Sin embargo, sí sugiere la posibilidad de que tal vez tenga que cambiarse la clase de variables en el sistema de control, la forma en que son derivadas y el personal, la estructura y la tecnología que se emplean. En especial, si como se ha sugerido el medio ambiente externo - está cambiando, consecuentemente el sistema de control requerirá diferentes

113/ Lorange, Peter (y) Scott Morton, Michael S. "Una estructura para sistemas administrativos de control." Tomado de "A. Framework For Management Control Systems." Sloan Management Review, Otoño de 1974. Compilado por Patz, Alan L. (y) Rowe, Alan J. Control administrativo y sistemas de toma de decisiones. Texto, casos y lecturas. (Ira. Edición, México, D.F., Editorial Limusa, 1982). p. 31.

114/ Ibidem, p. 32.

variables de control" 115/ por lo cual se considera que "en un sistema de control bien diseñado están incluidas las estructuras de centros de responsabilidad, así como los métodos de medición del rendimiento e incentivos que conducen al autocontrol y al comportamiento congruente con las metas" 116/ por parte del personal.

115/ Ibidem. p. 42.

116/ Maciariello, Joseph A. Op. cit. p. 28.

4. EL CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

4. El control en la Administración Pública.

En este capítulo, se pretende considerar dos cuestiones esenciales del control en la Administración Pública; la primera es, pese a que todavía algunos teóricos argumentan que si una organización tuviera un equipo de trabajo (incluyendo aquí a todos los recursos) de la más alta calidad, su operación tendría por consecuencia un estupendo ejercicio del proceso administrativo, lo cual garantizaría el éxito de sus objetivos. Sin embargo, reconocen la necesidad de manejar los recursos racionalmente a fin de lograr lo óptimo esperado. Realmente, esta situación es válida y muy deseable para el desarrollo de las instituciones; no obstante, en la práctica, se enfrentan a muy diversos límites y obstáculos que se hacen presentes al interior como al exterior de ellas, dificultando su ejercicio.

Con ésto se pretende decir, que la administración de las organizaciones, en su ejercicio se enfrentan a dificultades de diversa naturaleza, proporcionadas tanto por su ambiente interno, como por el externo donde pretenden influir, y que significan inconvenientes o impedimentos para cumplir lo que tienen propuesto.

De esta manera, en el primer apartado de este capítulo se pretenderá -mostrar los principales obstáculos que afrontan las organizaciones y que a veces, hacen dependiente su control administrativo. En el segundo apartado, se considerará el problema relativo al papel que cumple el control en la -- Administración Pública, frente a la sociedad.

En este sentido, el control por una parte, asume la función principal -de asegurar que las organizaciones den su producto, o sea, la prestación ade

cuada de servicios y/o producción de bienes a la sociedad que representa, y por otra parte, su papel fundamental no siempre precisado y declarado, por encerrar éste, la esencia de la existencia de estas organizaciones en los países con una producción hegemónicamente capitalista y cuya necesaria - - correlación entre las relaciones sociales de producción y las fuerzas productivas, tienden a romperse en cuanto tales productos no satisfacen los requisitos que la propia sociedad exige, como condiciones para su desarrollo. Sin embargo, estas instituciones pese a que no pueden satisfacer completamente las necesidades de la sociedad, debido a que es la representante de una clase social, la burguesía, sólo se limita y lo hace bien, a administrar los medios de subsistencia de la otra clase social, el proletariado; - con el fin fundamental de preservar y dar continuidad al sistema hegemónico de producción.

4.1. Factores que obstruyen al control administrativo.

Los factores que obstruyen el funcionamiento del control son muchos y variados, sin embargo en este apartado sólo se verán algunos por considerarlos importantes; de manera que se dividirán en tres grandes rubros, los cuales son:

- Administrativos.
- Políticos, sociales y económicos.
- De índole natural.

4.1.1. Administrativos.

Los factores administrativos, están relacionados al interior del funcionamiento de las organizaciones y corresponden esencialmente a problemas surgidos en la estructura y proceso del control; de manera que muchos aspectos

ocasionan realmente limitaciones y obstáculos para su buen ejercicio, por ello, las limitaciones se pueden dividir y caracterizar de la siguiente manera:

- Objetivos y planeación.
- Estructura orgánica.
- Asignación, distribución y dirección de recursos.
- Sistemas de control.

A continuación se mencionarán los principales problemas o limitaciones de cada uno de los anteriores aspectos, para el ejercicio del control:

4.1.1.1. Objetivos y planeación.

Los objetivos y la planeación son dos aspectos que deben estar estrechamente ligados, sin embargo, para lograrlo es necesario que sean planteados explícitamente. Los objetivos de las organizaciones públicas no son siempre establecidos por cada una de ellas, sino que deben responder a las disposiciones indicadas en la Constitución Política y a las Leyes que de ésta se derivan en el país de que se trate; sin embargo, en algunas empresas públicas, sus objetivos responden a las disposiciones citadas y a las que están en el Acta Constitutiva o documento legal que fundamenta su creación. Por otra parte, deben estar sujetos a prioridades, o sea, conforme a la estrategia que la propia administración pública plantee como mejor alternativa para cumplirlos, de acuerdo a las condiciones concretas que el país de que se trate afronte. Esto llega a ocasionar el problema de determinar con suficiente claridad, qué es lo que se pretende alcanzar y la forma de lograrlo. No obstante, en ocasiones éstos son difíciles de lograr, por lo que se opta por desagregarlos, de manera que se establezcan subobjetivos, de forma tal, que su realización represente la satisfacción de los que se derivaron. El

problema radica entonces, en que no siempre se establecen los subobjetivos - de manera adecuada para que su realización logre aquéllos fundados en la estrategia.

También, los objetivos llegan a perturbarse por las condiciones económico-sociales y políticas imperantes; pero ya en la dinámica de éstas condiciones, sus características suelen cambiar rápidamente más que la revisión - periódica de ellos, de manera que se crea un desfase con la realidad, ocasionando que no representen un factor importante para llevar al cabo la estrategia implantada. De ahí la importancia de su revisión constante, para que se verifiquen los resultados producidos por los procesos de trabajo en correspondencia con los objetivos principales de la organización y en otro nivel - revisarlos para que sean congruentes con los que la administración pública - ha planteado.

Para considerar este hecho, se requiere que el sistema de planeación -- cuente con una retroinformación que le permita, ajustar la estrategia establecida hasta sus niveles más bajos de la organización; pues si bien, dicha estrategia contempla un panorama de actuación a largo plazo, en el interior de las unidades productivas se observan, más especialmente los de corto plazo. Por lo que se debe tener una relación factible entre estos aspectos, para evitar la práctica común de los administradores en preocuparse por los resultados inmediatos y mediatos y olvidar en sus procedimientos, su contribución a la realización de los de largo plazo. La presente situación es originada principalmente, porque es a través de la obtención de los resultados -- inmediatos, como serán evaluados los responsables por el control administrativo.

En otro aspecto, la fijación de objetivos en las unidades administrativas no siempre es aceptada por el personal que habrá de realizarlos, éste tiene como uno de sus orígenes el no considerar a éste en su elaboración -- dentro de la estrategia global. A lo cual se argumenta, que el personal subordinado no dispone de una visión clara de los objetivos de la institución y su contribución a los de la administración pública. Lo anterior, puede ser una consecuencia de una incompleta comunicación, por no transmitir la suficiente información para que el personal subordinado la considere y pueda estar en condiciones, gracias a que interviene directamente en los procesos de trabajo, de emitir opiniones válidas y en ocasiones tácticas para lograr una obtención de resultados, congruentes con los esperados por la organización.

Una limitación sobre los objetivos, es que no siempre están determinados claramente en los documentos formales y muchas veces su establecimiento, no antecede a las acciones de la organización; como es el caso de las empresas adquiridas o expropiadas por el Estado, las cuales tenían otros objetivos a los que corresponden a la administración pública; éstas contienen una estructura específica, que aún con la intervención del Estado, su funcionamiento no responde completa, práctica e inmediatamente a los intereses de la estrategia establecida por la administración pública, por lo cual, ajustar su actuación para que sea adecuada, requiere de tiempo; mientras tanto, se pierden recursos importantes para aquellos otros programas prioritarios. No obstante, que la adquisición responde a los intereses sociales, económicos o políticos del país de que se trate.

Otra situación similar, se da cuando existen cambios en el gabinete de la administración pública, lo cual crea cierta inquietud por parte del perso

nal, pues los planes suelen cambiar también y todos aquellos trabajos e investigaciones son modificados, dado que obedecen a nuevos intereses.

En este orden de ideas, "mientras que los objetivos pueden encajar dentro de una jerarquía de medios y fines, los objetivos operacionales se desvían de este ideal con mucha frecuencia. A veces los objetivos operacionales de un departamento o unidad dejan de servir a los fines de los niveles más altos." 117/

En ocasiones los objetivos fijados para las unidades administrativas, no permiten una adecuada adaptación de la organización al medio en que actúa, es decir, cuando por ejemplo, una oficina encargada de realizar un trámite administrativo tarda mucho tiempo para legalizar un negocio, facilita a éste su instalación clandestina, mientras que se efectúa dicho trámite.

En otro aspecto, en una organización no sólo se encontrarán objetivos de ésta, sino también de las personas, cada una con expectativas específicas; lo cual muchas veces origina conflictos. De manera que "la fijación de objetivos implica la resolución de conflictos. Los objetivos conflictivos entre departamentos, unidades e individuos son factibles de aparecer, y una gran parte del proceso de fijación de objetivos es la administración en presencia de tal conflicto." 118/

La planeación en su formulación, también ocasiona impedimentos para el funcionamiento del control administrativo, como es el hecho de que los pla

117/ Brown, Warren B. (y) Moberg, Dennis J. Op. cit. p. 268.

118/ Ibidem, p. 270. (El texto tiene una parte subrayada que aquí no se marca).

nes establecidos, no se apeguen adecuadamente a los objetivos de la organización, ni a la política establecida por la administración pública; como es el caso de manejar y operar sólo aquellos estrictamente necesarios dado el régimen de austeridad económica que a veces se implanta. En la planeación, se detallan los medios necesarios para la realización de los objetivos y se hacen después de que se efectuaron exámenes, sobre la forma en que se han ajustado los hechos del pasado con los planes elaborados para obtenerlos, el control a veces no se vincula con todos los procesos de trabajo planeado, es decir, la planeación no es hecha colateralmente con la fijación de normas, que habrán de servir de referencia en su ejecución. Esto trae como consecuencia, que algunas operaciones efectuadas en dichos procesos de trabajo carezcan de medidas para comparar su rendimiento.

De esta manera, junto con la planeación se deben formular las normas de medición que habrán de utilizarse por el control administrativo, sin embargo, la determinación de las normas se ve afectada por el hecho que habrá de medir; de forma que a veces, éstas no se ajustan apropiadamente o se descuida su correcta elaboración. El problema principal aquí radica, cuando se deben establecer normas para aspectos cualitativos como el rendimiento del personal, el grado de satisfacción de un servicio prestado o la calidad de un producto.

Los aspectos cualitativos en los procesos de trabajo, también representan una importancia considerable para el funcionamiento adecuado de algunas organizaciones donde sus productos son servicios. La valoración de éstos y su correspondiente medida es estimada por el personal, lo cual implica que serán determinadas en base a sus criterios, que no siempre pueden representar para quienes deben esforzarse en cumplirlas las más idóneas y justas.

Esto puede traer como consecuencia, el desacuerdo entre lo que es bueno o --- aceptable de un rendimiento.

En ocasiones, cuando en las unidades administrativas se opera con el -- personal a base de premios y castigos, qué sucede cuando el personal, ha dado su mejor esfuerzo para obtener buenos resultados y éstos al revisarse y - valorarse, demuestran que no se ha logrado lo esperado por los planes; el - castigo ya sea la negación de un incremento en sus percepciones económicas, el reconocimiento de su esfuerzo o el ascenso en la jerarquía organizativa, - puede conducir más que a su superación, a una desmotivación y a cuidarse después en obtener los resultados que la organización le impone, pese a que es te personal los considere inadecuados. Es entonces, que el control no es contemplado como una guía para facilitar la administración, sino como un obs---táculo al considerarlo impositor y coercitivo en la realización y desarro--llo de las personas, cuando se ven afectadas, no obstante el buen desempeño de éstas.

Se sabe, que la planeación contribuye a establecer las estrategias que facilitan la obtención de los objetivos institucionales; no obstante "puede parecer desconcertante que muchas firmas no las usen más a fondo. Sin embar- go, esto tiene diversas razones posibles. Para empezar, muchas firmas creen aparentemente que pueden operar igual de bien con tipos de planeación más -- sencillas, más limitados y satisfactorios. La razón puede encontrarse en sus ambientes. Cuando el ambiente de una organización es estable y no demasiado competitivo, a la administración le puede parecer sencillamente que no es necesaria la planeación compleja." 119/

Sobre otro aspecto, es posible contar con mucha información para realizar la planeación, lo cual acarrea cierta dificultad para procesarla, y por tanto, limita su elaboración oportuna; no obstante cuando se presentan planes demasiado detallados, el personal que habrá de realizarlos puede parecerle muy complicado y extenso para llevar un seguimiento del trabajo conforme a él, lo cual impide su aplicación práctica. Aunque no existe un patrón que indique a que grado de detalle deberá ser para obtener buenos resultados, se puede facilitar su ajuste mediante un ejercicio de adaptación de los planes a fin de lograr un óptimo de beneficio.

Finalmente, en relación a las normas de referencia, también la elaboración de éstas por la planeación y el control administrativo, no siempre se hacen para medir el desempeño real o esperado en aquellos puntos estratégicos y más representativos de los procesos de trabajo, para que su corrección, cuando se presenten variaciones superiores a las toleradas, se modifiquen oportunamente, con el fin de poner a dichos procesos en los cauces preestablecidos. Lo anterior, representa una dificultad considerable, debido a la gran cantidad y complejidad de operaciones necesarias para lograr la generación de un servicio o un producto. De ahí el requerir que el control, seleccione los puntos estratégicos que permitan indicar, si un proceso se ha desviado de lo normal o su operación no es la adecuada.

4.1.1.2. Estructura orgánica.

En la estructura orgánica se presentan limitaciones, las más de las veces son permanentes hasta que no se modifique. La estructura orgánica establece el orden organizacional para llevar al cabo la administración, se divide la institución por áreas operativas y a éstas se les asigna fun-

ciones y objetivos específicos los cuales habrán de contribuir conjuntamente, al realizarse, al logro de los fines de la organización. Sin embargo, en ocasiones no se establece convenientemente los niveles jerárquicos, lo cual crea confusión y competencia entre las unidades, además en algunos casos, éstas buscan tener más atribuciones para disponer de mayor presupuesto para operar; en este punto, se olvida que la asignación del presupuesto no deberá ir de acuerdo a su nivel jerárquico, sino al costo necesario para realizar dentro de una distribución adecuada, sus funciones.

La estructura orgánica, establece los niveles jerárquicos y el alcance de la administración, a fin de que la cooperación entre las personas y unidades resulte efectiva; sin embargo, a veces se descuida que una persona pueda dirigir y controlar a la vez a un cierto número de personas, aunque no existe actualmente un patrón que diga qué cantidad de individuos podrá dirigir una persona; en ocasiones se sobrepasa esa cantidad perdiendo, por tanto, su control y dirección. No obstante, el problema radica en la capacidad de hacerlo por cada individuo colocado dentro del personal de mando. O bien, puede ocurrir y esto es con frecuencia, el hecho de que una persona tiene como subordinados a una o a dos personas, limitando así su capacidad y desarrollo. Pero el control administrativo para evitar esto, requiere de considerar algunos aspectos como la especialización requerida para efectuar las funciones de una unidad, el tipo y cantidad de operaciones, el grado de autoridad y responsabilidad inherente al trabajo que habrá de realizar, etcétera; estos aspectos, algunas veces son descuidados por la organización impidiendo una máxima utilización de su personal.

También están presentes frecuentemente, problemas relativos a las funciones de las unidades de línea y de asesoría o staff, de manera que --

las unidades de línea, son aquellas que tienen la responsabilidad directa sobre el logro de los objetivos de la organización y las de asesoría asumen la responsabilidad de apoyar a las de línea, para que éstas aumenten su efectividad en la satisfacción de dichos objetivos.

Es en las unidades de línea, donde al personal de mando se les ha proporcionado autoridad sobre sus subordinados, establecida desde la más alta posición administrativa hasta la más baja, facilita una efectiva comunicación y toma de decisiones; sin embargo, "a menudo los administradores contemplan con escepticismo al personal staff. Con demasiada frecuencia el presidente introduce ejecutivos staff, les da autoridad (muchas veces muy vaga) y ordena a los otros administradores que cooperen. El presidente recibe con entusiasmo las proposiciones de los especialistas staff y se hace presión sobre los administradores implicados para que las pongan en práctica. Lo que en realidad tiene lugar aquí es que se está socavando la autoridad de los administradores de departamento; aún así, a regañadientes y con resentimiento, aceptan las proposiciones debido a que reconocen la gran oleada de prestigio de los especialistas staff. Si esta situación se prolonga, los departamentos operativos pueden ser dañados o, inclusive, destruidos... si los asesores staff olvidan que deben asesorar y no a dar órdenes, si pasan por alto el hecho de que su valor radica en la medida en que fortalecen a los administradores de línea y, lo que es peor, si socavan la autoridad de línea, se arriesgan a convertirse en algo inútil." 120/

Esto da una imagen del compromiso que el personal de asesoría, debe asumir para evitar los conflictos con el de línea, en relación a no obs---

truir los procesos de trabajo encaminados a obtener los resultados esperados y no dificultar, el ejercicio del control administrativo a asegurarlos.

Otro problema al respecto, es cuando "los departamentos de asesoría só lo proponen planes. Otros deben tomar la decisión de adoptar el plan y ponerlo en operación, lo cual crea una situación ideal para eludir la responsabilidad por los errores. El personal staff pretenderá que era un buen -- plan y que falló debido a que los gerentes operativos carecían de capacidad, interés o debido a intentos de sabotaje. El administrador que debe hacer funcionar el plan pretenderá que era un plan deficiente, incubado por teóricos no experimentados y poco prácticos." 121/ Aquí el control, se enfrenta a la falta de una responsabilidad definida tanto por el personal de asesoría como el de línea, de manera que lo anterior da origen a fricciones y pérdida de motivación por parte de los involucrados.

Un aspecto más que se descuida, son las relaciones informales que se dan en todas las organizaciones y que pueden obstaculizar el ejercicio del control; pues en ellas, se hacen grupos de personas independientemente de los establecidos formalmente para llevar al cabo los procesos de trabajo; estas personas con intereses propios, se conjugan de manera que crean relaciones interpersonales que buscan lograr satisfacer sus intereses comunes, donde dichas relaciones e intereses se ven influenciados por numerosos factores como los de personalidad de cada uno de ellos, las actividades grupales, el liderazgo cambiante, etcétera. De ahí que los administradores, deben en cierta forma permitir que su actuación no contravenga a los de la organización y si la apoye.

121/ Ibidem, p. 273.

Un problema que impide la adecuada ejecución del control, es la carencia de asignar suficiente autoridad y responsabilidad al personal que se encuentra a cargo de una unidad administrativa o de una área de ésta, de manera que "el delegado debe saber lo que se espera de él y en qué forma, y los límites que marcan el grado de la delegación. Esto debe establecerse de manera indubitable, preferentemente por escrito. La delegación general, para obtener un objetivo resulta imprecisa y, por tanto, de difícil control y supone que se deja al juicio del delegado escoger las formas y los medios para realizarla.

Para evitar los conflictos consecuentes es necesario definir las directrices y pautas a seguir y los límites más allá de los cuales debe solicitarse una nueva orientación. De lo contrario el delegado tendrá que hallar por tanteos la voluntad no expresada del delegante. Este procedimiento implica errores, costos y conflictos." 122/

4.1.1.3. Asignación, distribución y dirección de recursos.

La asignación, distribución y dirección de recursos es vital para que la organización cumpla sus objetivos, pues para poder generar bienes -- y/o servicios, se requiere de personal que los produzca, o de materiales -- para transformarlos, de instalaciones eficientes para la fabricación de un bien o para la atención y trámites relativos a un servicio, o bien para la investigación con el fin de presentar productos o servicios que satisfagan a la sociedad que los consume o solicita. Sin embargo, los recursos no son siempre suficientes y adecuados, lo cual llega a representar, serias limitaciones para la gestión y por supuesto, al control se le dificulta asegurar

que los procesos de trabajo, cumplan con lo que se tenía previsto.

Se presentan problemas importantes para la obtención de recursos materiales, cuando existe la necesidad de disponer de grandes sumas de dinero para adquirirlos y la política de financiamiento es restringida. En muchas organizaciones de la administración pública, el suministro de recursos se ve limitado por las políticas y estrategias diseñadas a lograr un crecimiento y desarrollo global o impulsar ciertas áreas de la economía a niveles especiales, aumentando o disminuyendo el financiamiento para el efecto.

En la dirección de las personas, para que éstas desarrollen su esfuerzo en la consecución de los planes y objetivos, las organizaciones se apoyan en los manuales de políticas y procedimientos, sin embargo, éstos pueden limitar tal consecución cuando se "desarrollan procedimientos que parecen funcionar, las personas se acostumbran a ellos y se aferran a los viejos métodos aún después de que surgen nuevas situaciones. Al personal nuevo se le capacita al estilo antiguo y es posible que se requieran fuerzas casi explosivas para efectuar cambios... Una de las más convincentes evidencias de burocracia, en los negocios o en el gobierno, es la existencia de complicados procedimientos diseñados para evitar errores. La planeación efectiva exige un medio ambiente de cambio, un razonable grado de libertad y disponibilidad para asumir los riesgos de errores lo cual no puede suceder en una empresa limitada por la camisa de fuerza de políticas y procedimientos inflexibles." 123/

Aún cuando existan políticas y procedimientos, éstos pueden ser rigurosos propiciando que se pierdan o no alcancen los objetivos de la organi-

zación. Esta inflexibilidad puede facilitar que las unidades creadas con un fin, no lo obtengan eficazmente por la rigurosidad de sus reglas o procedimientos; de manera, que el control, se ve limitado así por dichas disposiciones, aunque la actuación del personal labore conforme a ellos, pero no de acuerdo a una obtención eficaz de los objetivos.

También se da el caso de requerir para mejorar o producir ciertos productos, de maquinaria especial y para ello, las organizaciones hacen grandes esfuerzos por adquirirla y una vez teniéndola se encuentran con problemas relativos a los nuevos insumos y especificaciones en las instalaciones con los que debe operar, por una parte, y a las limitaciones de obtener personal capacitado para llevar al cabo la nueva operación, por la otra.

En relación a las inversiones, éstas pueden condicionar los insumos de una organización, y por tanto de su planeación; de esta forma "en la mayoría de los casos, una vez que se ha invertido dinero en un activo fijo, se reduce la capacidad para cambiar cursos de acciones futuras, con lo cual la inversión misma se convierte en una premisa de planeación. 124/

Existen pérdidas en las organizaciones cuando hay una estructuración deficiente de los sistemas de control; aquí se puede decir que "no todas las pérdidas originadas en empleados faltos de honradez, son el resultado de que el empleado tenga acceso a las entradas de caja. Algunas, por ejemplo, provienen de empleados que reciben devoluciones de una parte o la totalidad de una determinada suma de dinero, o de la aceptación del equivalente en mercancía, a renglón seguido de una transacción de naturaleza confidencial con otro individuo, en virtud de presión u otra causa." 125/

124/ Ibidem, p. 183.

125/ Leonard, William P. Op. cit. p. 35.

Otro aspecto de importancia a considerar como obstáculo para el control administrativo, es el relativo a los vicios burocráticos, aquí 'nada promueve tanto el aumento del personal burocrático y del 'papeleo', como - su afán de superordenar, uniformar, reglamentar y jerarquizar personas y - tareas. Esto es lo que pudieramos llamar la locura 'superorganizadora' que se adueña de algunas mentes simples, generalmente mecanicistas, que hacen - de la organización un fetiche, como reflejo de su incomprensión de la orga- nización.

De este modo, lo que deber ser un medio se convierte en un fin y se - agravan los efectos negativos de las reglamentaciones y se hace aguda la - inflexibilidad y frecuente irracionalidad de los procedimientos burocráti- cos." 126/

Asimismo se puede observar la apreciación siguiente, donde "el trabajo también se multiplica entre los burócratas, porque se extiende para llenar el tiempo disponible para su terminación, dedicando a una tarea mucho más tiempo que el necesario o añadiendo tareas extrañas e innecesarias o com- plementarias, con lo que tiene lugar un gasto real mayor de energía, pero parcialmente ineficiente... -por lo que- la limitación que exige el creci- miento burocrático es el someterlo, lo más estrictamente posible, al prin- cipio de economía. Cada nueva posición y cada nuevo procedimiento debe es- tar plenamente justificado, directa o indirectamente, por sus resulta- - - dos." 127/

En relación al personal, existe un problema relativo al intercambio -

126/ Vázquez Méndez, Jesús. Op. cit. p. 205. (El texto tiene una parte - subrayada que aquí no se marca).

127/ Ibidem, pp. 206-207. (Lo que está entre guiones es de quien hace es- ta tesis y el texto tiene una parte subrayada que aquí no se marca).

de personal, es decir, al "pirateo", el cual se relaciona al intercambio de personas entre las organizaciones, "es bastante común que las organizaciones públicas y privadas sean rivales en el mercado de trabajo, pues buscan las mismas aptitudes profesionales o técnicas; y la capacidad del sector privado de hacer buenos ofrecimientos al personal preparado que posee valiosas aptitudes es propiciada por la relativa inflexibilidad política en los niveles y estructuras de pago del servicio público. Los intentos -- por aumentar el atractivo de un grado concreto en el servicio público tienen a la vez a incurrir en una feroz política de relatividad de pagos y -- por lo general suponen sumas muchos más grandes que en el sector privado, con sus unidades relativamente menores." 128/

4.1.1.4. Sistemas de control.

El exceso de control administrativo, puede traer como consecuencia sistemas duplicados en distintos procesos de trabajo, lo cual en ocasiones acarrea descontento, frustración o mala apreciación de tales sistemas y resentimiento del personal que está sujeto a los mismos. Existen diversas causas a esto como: "1) una injusticia percibida de los estándares, 2) una falta de aceptación de los objetivos, 3) una carencia de legitimidad de la fuente de control, o 4) una falta de confianza en las mediciones." 129/ Además, dentro de otras formas de respuestas que obstruyen el funcionamiento de los sistemas de control están:

"a) Manipulación de cifras, como la distorsión de los cálculos de costos para los estándares de control de producción.

128/ Hood, Christopher C. Los Alcances de la Administración Pública. Problemas de implantación y control de sistemas. Tr. Hurtado Vega, José. (Tra. Ed., México, D.F., Editorial Limusa, 1979). p. 188.

129/ Brown, Warren B. (y) Moberg, Dennis J. Op. cit. p. 338.

- b) Disminución de la calidad y de la sumisión simbólica con los estándares.
- c) Debilitamiento de la moral.
- d) Traspaso de la responsabilidad, en el sentido de echarle la culpa - a otras personas.
- e) Concentración en el objeto o suceso que se mide, en lugar de en el rendimiento total.
- f) Fricción entre la administración y los trabajadores, lo cual refleja tensiones o mala voluntad creada por los controles.
- g) Fricción y mala coordinación entre los departamentos causada por -- una preocupación excesiva con la situación departamental." 130/

Además, un problema especial en los sistemas de control, es el relacionado a la receptividad adecuada de las desviaciones detectadas, de manera - que, "un sistema de control sólo se manifiesta eficaz cuando existe alguien que responda a sus señales y adopte las medidas que la situación exija. Debe haber, por tanto, una relación entre el carácter de la señal y el tipo - de comportamiento que ella es capaz de generar en su receptor. Ahora bien, - el comportamiento humano no es uniforme en relación con una misma señal, -- pues varía conforme a la percepción de cada uno, a su perfil psicológico social, así como también en función de variables transitorias. Siendo esto -- así, al concebir un sistema de control, es conveniente que se evalúen las - posibles reacciones de las personas que estarán sujetas a ese control." 131/

130/ Ibidem, pp. 338-339.

131/ Oigman, Abraao. (et al.). "Planificación, Programación y Control." -- Punto 1 de la Tercera Parte. Banco Interamericano de Desarrollo (et al.). Op. cit. p. 222.

Existen al respecto algunos elementos a considerarse, el primero está cuando las normas se encuentran expresadas para medir realmente sus trabajos realizados y cuando, éstas personas pueden modificar de manera significativa los resultados que se obtengan. El segundo, consiste básicamente en la aceptación de las normas y metas por las personas, de forma que estén de acuerdo en que son razonables y alcanzables. Y el tercero, lo representa su participación en la elaboración de las normas y metas, lo cual garantiza su compromiso y responsabilidad para ajustar los resultados de sus procesos de trabajo a los objetivos y planes establecidos.

4.1.2. Políticos, sociales y económicos.

Los aspectos políticos, sociales y económicos representan condiciones que pueden interferir en el ejercicio correcto del control. Los límites políticos están caracterizados por aquellas decisiones y estrategias impuestas, para observarse en la realización de las operaciones de las organizaciones y que determinan la forma de llevarlas al cabo, sin prestar mucha atención a su eficiente realización, o bien, pueden representar un gran costo de operación o una interrupción de los planes y programas establecidos con anterioridad. De esta manera, "los límites políticos se refieren a los casos en que la ejecución de políticas falla como resultado de la aplicación del poder político y no tanto por la falta de recursos o por falta de administración. Tales límites son conocidos y son tan importantes como los límites de 'recursos', aunque pueden ser más difíciles de ubicar. Por ejemplo, la mayoría de los impuestos probablemente producirán conmoción civil o trastornos políticos mucho antes de que se haya alcanzado el punto real de la bancarrota. Asimismo, algunos grupos sociales son demasiado po-

derosos políticamente de modo que no aceptan los impuestos en absoluto." 132/

Sin embargo por otra parte, las decisiones políticas en ocasiones entran en conflicto entre las facciones de clase, Christopher Hood al respecto menciona que "los sistemas administrativamente separados a menudo se -- tienen que unir en 'paquetes' para conciliar múltiples intereses a la vez. Esto significa que la 'ayuda restringida' a los 'beneficios administrados' tienden a ser favorecidos como instrumentos de la política para el bienestar, sobre los simples 'impuestos negativos' o incrementos directos al poder adquisitivo, aunque éstos últimos son preferidos por los economistas -- porque elevan al máximo la libertad de elección. El motivo es que subsidiando artículos o servicios específicos para remediar la pobreza, más -- que dar a los pobres dinero para hacer lo que quieran con él; se benefi--- cian tanto los pobres como los productores de los artículos o servicios en cuestión... De igual modo, no deberá sorprender el hecho de que los programas para subsidiar las artes no tienden a dar ayuda directa a los artistas creativos (en donde no existe el elemento de 'doble beneficio'), sino a -- las artes que se ejecutan, a la construcción de edificios, etc." 133/

Otras decisiones como la fijación de precios y a veces su congelamien to por un tiempo determinado obliga a las organizaciones a proporcionar -- servicios y bienes por debajo o sobre el costo que requiere su generación, con objeto de dar cumplimiento a decisiones políticas para mitigar el em-- peoramiento del poder adquisitivo de las clases más bajas de la sociedad, -

132/ Hood, Christopher C. Op. cit. p. 10.

133/ Ibidem, pp. 10-11.

o como una decisión para estimular la operación o la inversión de empresas -- privadas y con ello incrementar el empleo y la demanda. Sobre este aspecto, - puede señalarse que "en el sector público existen organismos cuya misión es - la prestación de servicios que están encaminados a la atención de necesidades de carácter eminentemente social como la educación, la salubridad, la seguridad y la administración del aparato gubernamental, que obedecen a funciones - asignadas al Estado, cuyo costo no es autofinanciable y por tanto está limitado por la capacidad económica del erario; todos estos servicios no producen - utilidad monetaria, sino utilidad social y muchas veces ni siquiera de resultados inmediatos, sino a largo plazo, como ocurre con la educación. Pero existen organismos que tienen a su cargo servicios cuyo costo es en todo o en parte autofinanciable, es decir, en los que los beneficiarios pagan parte o la - totalidad del mismo." 134/

Algunas decisiones políticas no obstante, pueden y en ocasiones lo hacen, limitar el ejercicio del control, es el caso de las destinadas a desaparecer unidades administrativas debido a restricciones presupuestales, para lo cual se toma el criterio de eliminar las que no son prioritarias, asignando a --- otras unidades funciones esenciales de éstas.

Sin embargo las que quedan y con nuevos objetivos, tienen una reducida capacidad para cumplirlos, pues con sus recursos ahora deben realizar más --

134/ Sánchez Guzmán, Francisco. "Sistemas de Control en el Funcionamiento de la Empresa Pública." IV Asamblea General de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública. Organizadora de la Mesa Redonda "Las Empresas Públicas en América Latina." Patrocinado por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad. (México, D.F., tomado de copias estenográficas de este ciclo de conferencias --- acontecido del 6 al 10 de noviembre de 1978). p. 12.

actividades, lo cual ocasiona que su ejecución no sea completamente satisfactoria; como aquellas funciones de elaborar y actualizar manuales que requieren para hacerlas, de personal especializado.

Otros "límites administrativos pueden también en cierto sentido estar - constituidos por la influencia de los altos funcionarios en las decisiones - políticas, la capacidad de tales funcionarios de hacer que sus opiniones -- predominen en las discusiones de las políticas." 135/ En México, "aún cuando teóricamente los problemas de asignación de recursos son difíciles de re solver, sobre todo cuando se trata de las entidades públicas que, en la mayoría de las ocasiones manejan servicios intangibles en los cuales su utili dad directa es difícil de precisar en muchos casos, la negociación para la asignación se torna un poco más sensible en un país como el nuestro, en don de tiene mucho que ver el manejo político de los administradores públicos.- En algunos medios todavía se siente que, una posición política ayuda más a conseguir mayores asignaciones de fondos públicos que razones técnicas o de interés social." 136/

Una situación similar, se presenta cuando los administradores públicos, "sin mostrar un desafío abierto ni perjuicio político, no obstante promueven las políticas difíciles, por así decirlo, para hacer que se aprueben. Este - límite ocurre en el nivel de ejecución más que en el de deliberación de poli ticas; de esta manera, supone un tipo un tanto distinto de maniobra burocrática o tecnocrática y es accesible a funcionarios de niveles inferiores. Un ejemplo..., es la adaptación de las dependencias administrativas al programa

135/ Hood, Christopher C. Op. cit. p. 11.

136/ Saldaña, Adalberto. Op. cit. p. 212.

de presupuesto y planeación, así como a otros controles cuantitativos de -- presupuestación y aprobación de proyectos; pero desde luego el proceso me-- diante el cual el resultado final de cierto programa al respecto tiene esca-- sa relación con 'las grandes ideas del hombre en el poder' es algo tan cong-- cido que difícilmente necesita ejemplificación." 137/

En cuanto a los obstáculos de tipo social para el ejercicio del control, existen diversas formas de participación, como lo es la presión de algunos - grupos partidistas, de evitar que se produzcan ciertos productos militares o se traslade una organización de un lugar a otro porque contamina el medio am-- biente. Por ejemplo, el que una empresa petrolera arroje sus desechos a los ríos y con ello modifique la estructura ecológica, al poner en peligro de - extinción algunas especies acuáticas, o los que se alimentan de las mismas, o bien que distorsione gravemente las formas productivas de los grupos so-- ciales de esa zona.

Este problema llega a agudizarse cuando "en tiempos de precios inflacio-- narios, escasez de recursos (particularmente combustibles), creciente des-- empleo, menor liquidez y mercados de capital decadentes para obtener nuevo capital para crecimiento, las compañías que ordinariamente asumirían respon-- sabilidades sociales invirtiendo en protección ambiental, tienden a recor-- tar su capital y gastos de operación en esa área, en obvio interés de su -- propia supervivencia económica... A la vez que cada una de las compañías so-- licita demoras en la aplicación de los reglamentos de protección ambiental, reduce sus desembolsos de capital para equipo de abatimiento de la contami-- nación y reduce sus gastos de operación en combustibles de baja contamina--

ción, como los aceites de bajo contenido de azufre." 138/

También se da el caso, cuando surgen agrupaciones sociales de algún sector de la ciudad, que hacen presión a aquella organización encargada del -- transporte colectivo, para que cambie el uso de algún tipo de vehículos o -- lo haga circular en otras zonas, aunque ésto represente un incremento en el mantenimiento o se deterioren más rápido las unidades de transporte; de manera que lo anterior, puede implicar mayores gastos a los presupuestados y se limite su utilización en otras zonas en los que se imparte el servicio.

En ocasiones, el control administrativo se ve limitado para asegurar el cumplimiento de los objetivos y planes de la organización, cuando su personal presiona con la huelga o paros a menos que se satisfagan sus demandas, -- ésto pone en peligro la continuidad de los procesos de trabajo, aún cuando se haya previsto la satisfacción de dichas demandas. En muchas organizaciones, la planeación en algunos aspectos, principalmente en la administración de personal, está supeditada a disposiciones sindicales que han obtenido -- por presión grupal; por lo cual, "se deben tomar en consideración las numerosas reglamentaciones de salarios y de condiciones de trabajo en los contratos laborales y la influencia de las políticas sindicales sobre la productividad y actitudes de los empleados. Además de ser influencias importantes del medio ambiente, con frecuencia provocan el surgimiento de inflexibilidad definitivas. Por ejemplo, en la industria de los ferrocarriles, las -- reglas del sindicato obligan a los operadores a llevar carboneros en las cabinas de las locomotoras diesel, durante más de tres décadas después de que ya no había necesidad de palear carbón... Por supuesto, algunas veces los --

138/ Abt. Clark C. Auditoría Social para la Gerencia. Tr. Quijano, R., R. - (1ra. Ed., México, D.F., Editorial Diana, 1981). p. 174.

sindicatos hacen contribuciones importantes a la productividad de las organizaciones. Estos ejemplos sólo ilustran que, en algunos casos, los sindicatos pueden reducir la flexibilidad en planeación y en la puesta en práctica de planes." 139/

La participación de los sindicatos varía, pues "en Alemania y otros -- países, los sindicatos tienen representación en los consejos de administración. En los Estados Unidos esta norma está mucho más restringida, a pesar de lo cual, los sindicatos a menudo toman parte en las decisiones relativas a trabajos de subcontratación, al traslado de plantas industriales, a la implantación de nuevos métodos y equipos y a la asignación de trabajo; además de lo que se refiere a los salarios vigentes, a las horas y a las condiciones de trabajo. Hasta que punto deben llegar esas consultas, no es cosa clara ni mucho menos." 140/

De esta manera, grupos al interior de las instituciones pueden en ciertos casos, limitar la adecuada y oportuna realización de los objetivos y metas de las organizaciones, y por tanto, obstruir un buen control que garantice tal realización.

Otro de los aspectos que pueden obstruir el funcionamiento del control, es el económico, es decir, se refiere a todos aquellos elementos relacionados con la economía de la organización tanto interna como externamente; los cuales pueden representar variables que limitan el que opere bajo las condiciones normales o bien, la altere al grado de poner en peligro la realización de los objetivos de la misma. En ocasiones los aspectos económicos no

139/ Koontz, Harold. (et al.). Op. cit. pp. 184-185.

140/ Newman, William H. (et al.). Op. cit. pp. 58-59.

son aislados, sino responden a las condiciones ambientales existentes no sólo en términos económicos, sino que influyen en éstos los sociales, culturales, políticos y tecnológicos.

En relación a los resultados del control administrativo, éstos pueden ser distintos a los esperados, por lo menos en tres tipos; el primero de ellos, es cuando la aplicación del control da consecuencias deficientes, lo cual significa lograr los planes y objetivos de manera parcial en el tiempo y con los recursos determinados para conseguirlos. En este sentido, "no existen principios universales de operación eficiente: los procesos que son eficientes en un contexto pueden ser ineficientes en otro. Es ineficiente utilizar una conformadora mecánica para cavar un pequeño jardín, lo mismo que es ineficiente hacer uso de palas y carretillas para cavar un canal. La ineficiencia es un límite administrativo de tipo 'económico', o sea que el control se puede volver tan costoso que deja de valer la pena." 141/ Lo anterior evidencia que el costo de operación y de la utilización de los recursos es superior al necesario.

El segundo tipo de resultados obtenidos como límite del control, se refiere a aquellas consecuencias que en absoluto se asemejan a las esperadas. En esta situación existen dos subtipos, uno de ellos, es aquél en que no hay respuesta alguna favorable al objetivo establecido, como es el destinar fondos especiales a un programa de seguridad ciudadana para la contratación de más policías, ocasionando que aumente la corrupción cuando existe y que las organizaciones delictivas como reacción, mejoren sus tácticas terroristas, criminales o de hurto. No aumentando en nada la seguridad ciudadana.

El segundo subtipo, se refiere a la existencia de algunos resultados, - pero que no están relacionados con el cumplimiento, del objetivo determinado. En este punto destaca "el intento de controlar el crecimiento de los -- edificios de oficinas en el centro de Londres a principios de los años se-- senta mediante la emisión de permisos. Esta medida simplemente tuvo el re-- sultado de que las rentas se elevaran bruscamente en el centro de Londres - sin que hubiera ningún efecto apreciable en el área metropolitana exterior o en las provincias." 142/

El tercer tipo, es decir, el relativo a los resultados que son inefecti-- vos se refiere cuando la acción administrativa ejercida arroja consecuen-- cias totalmente contrarias a las deseadas, por ejemplo cuando algunos paí-- ses centroamericanos incrementaron recientemente sus ejércitos para comba-- tirl a los insurgentes, lo que lograron en lugar de acabarlos, fue el que la insurgencia aumentara no sólo en número, sino en extensión y las medidas de los gobiernos no sólo se constriñeron a eliminar guerrilleros sino también de paso a parte de la población civil, lo cual condujo a una radicalización de los movimientos insurgentes y a hacer más severa la crisis política, so-- cial y económica de dichos países.

Asimismo, dentro de los límites económicos, como se observó, no son ais-- lados, sino que están conformados en una dinámica que abarca también aspec-- tos tales como sociales y políticos; no obstante, también entran en ellos los culturales, tecnológicos y geográficos por mencionar sólo algunos. En -- los límites económicos, "los cambios de los niveles de precio afectan clara-- mente a los insumos de una empresa (como por ejemplo mano de obra, materia--

les y capital). Si los precios suben con cierta rapidez, como sucedió en la mayor parte del mundo en la década de los setentas y principios de los ochentas, se puede crear problemas severos en el medio ambiente económico, tanto con respecto a los insumos como a los resultados (por ejemplo, productos y servicios). La inflación no sólo altera los negocios sino que tiene influencias muy perturbadoras sobre todas las organizaciones a través de sus efectos sobre los costos de mano de obra, materia! y otros - - - -" artículos." 143/

Los aspectos tecnológicos, también representan ciertos límites para el ejercicio del control administrativo; la tecnología se refiere al cúmulo de conocimientos reflejados en ocasiones en métodos y/o equipos de trabajo, -- que facilitan e incrementan el rendimiento de una labor específica. Sin embargo la tecnología, también tiene efectos secundarios que es menester considerar, como lo son: "embotellamientos de tránsito, agua y aire contaminados, escasez de electricidad y pérdida de la privacidad por la mala utilización de la tecnología de computadoras. Lo que se necesita es un enfoque -- equilibrado que aproveche la tecnología y minimice algunos de los efectos -- colaterales indeseables." 144/ De esta manera, "aunque todas las organiza-- ciones se enfrentan al medio ambiente tecnológico, algunas deben prestarle más atención que otras. Son particularmente vulnerables aquellas organiza-- ciones que utilizan una base de conocimientos que muestre cambios rápidos, -- o bien que sea compleja." 145/

En relación al ambiente socio-cultural, como límites del control en -

143/ Koontz, Harold. (et al.). Op. cit. p. 47.

144/ Ibidem, p. 49.

145/ Brown, Warren B. (y) Moberg, Dennis J. Op. cit. p. 68. (El texto tiene una parte subrayada que aquí no se marca).

las organizaciones, destaca las conductas y expectativas en dos formas, en la primera, relativa a los empleados que "traen consigo una gran variedad de orígenes, valores e influencias. La segunda forma es aún más directa. - Ya que el éxito de las organizaciones depende en última instancia de sus servicios a los clientes o consumidores, éstas asignan mucho tiempo y esfuerzo para verificar que sus servicios sean apropiados y aceptables." 146/

Con respecto a los límites del control de tipo económico, está grandemente ligado y en cierta forma, dependiente de las prioridades de las políticas, es decir, "las prioridades de las políticas difieren de una situación a otra y, además, suelen cambiar con el tiempo, haciendo que los límites en los que vale la pena que el cumplimiento sea obligatorio en alguna operación administrativa cambien conforme el 'calor' pasa de un tema a - - otro." 147/

Por tanto, los límites y obstáculos del control no son pocos y en la medida en que sean comprendidos, dentro de una dinámica compleja de variables tanto internas como externas, se podrá tener bases suficientemente sólidas para dar mayor atención a aquellas, que en un momento determinado, - puedan ser impedimentos para que la organización cumpla sus objetivos.

4.1.3. De índole natural.

Los límites del control administrativo de índole natural, también son importantes de tener en cuenta, aunque se presentan con poca frecuencia; - pero cuando lo hacen, sus efectos ponen en evidencia la consecución real -

146/ Ibidem, pp. 69-70.

147/ Hood, Christopher, C. Op. cit. p. 240.

de los objetivos de la organización. Dentro de estos aspectos que obstaculizan el control, se pueden considerar a todos aquellos surgidos por trastornos en la naturaleza o por la intervención del hombre, de manera que son -- las causas directas o indirectas para que la naturaleza cambie su sistema normal.

En relación a los trastornos originados por la naturaleza, por ejemplo, destacan los terremotos que pueden derrumbar parte o la totalidad de las instalaciones de una organización, imposibilitándola parcial o completamente en sus operaciones. Otra forma, es la que se da cuando en una región cuya economía es principalmente agrícola la presencia de lluvias consistentes logran anegar amplias zonas, dando como consecuencia que las cosechas se pierdan y aunque existan programas gubernamentales, para contrarrestar mediante fondos presupuestales esos desastres, éstos no llegan a -- compensar las pérdidas y la crisis agrícola de esa región. Además, sus -- efectos no sólo se dan en dicha región, sino también en los mercados a los que surten de insumos agrícolas, esto por su parte, trae aparejado otros -- problemas económicos, como es el de buscar fuentes apropiadas de abastecimiento en el extranjero de tales insumos.

También se da el caso, cuando al contrario se presente una gran escasez de agua, principalmente en aquellas regiones cuya operación carece de un sistema de bombeo y riego artificial, y pese a que algunas veces se -- cuenta con presas, en ocasiones éstas, no son suficientes para la marcha -- del programa agrícola. De esta manera se puede observar, que los efectos -- extremos de la naturaleza no sólo afectan a regiones específicas en términos económicos, políticos y sociales, sino que abarcan a regiones distantes donde se presenta, es decir, que estos problemas, pueden hacer que los

productos agrícolas se coticen rápidamente a un valor superior al que existía antes que surgieran tales eventos, lo cual impulsa como efecto, el desarrollo inflacionario y la consiguiente pérdida del poder adquisitivo de las personas que lo consumen, ocasionando pedimentos de aumentos salariales para compensar tales pérdidas.

Otro aspecto que limita al control administrativo, es por ejemplo, cuando surge un volcán, que en ocasiones, donde aparece obliga a desalojar poblaciones enteras, paralizando totalmente a las organizaciones situadas en dichas poblaciones. Un caso reciente, es el surgimiento del volcán en México denominado "Chichonal", el cual, aparte de destruir amplias zonas aledañas, sus efectos tardaron en desaparecer, no sólo donde se presentó, sino en los cambios ecológicos que originó en otras partes del mundo.

Asimismo, otro fenómeno natural son las nevadas que consiguen interrumpir las vías de comunicación, las instalaciones proveedoras de electricidad a una ciudad o población al caerse las torres conductoras del fluido eléctrico, o bien el imposibilitar las tareas de explotación cuando se hacen sobre la superficie de la tierra, como las minas de carbón a cielo abierto, o de algunas compañías forestales, etcétera.

Dentro de los aspectos en los que la intervención del hombre es la causante de trastornos naturales y ecológicos son por ejemplo, el originado por una guerra, donde se destruyen amplias zonas féculas, instalaciones o ciudades y con ello la forma de vida tradicional de las mismas. Aquí cabe destacar los daños causados por las bombas atómicas arrojadas en Japón. O bien, la utilización de ciertas armas químicas que trastornan evidentemente

la ecología donde se emplean.

Otro, es el relacionado cuando la explotación de un recurso se hace en extremo intensivo, ocasionando su pronto agotamiento y con ello aquellas organizaciones y poblaciones dedicadas a dicha explotación en alguna zona específica, se ve conformada y obligada a cambiar su forma habitual de existencia. Es el caso muy conocido de la crisis petrolera hace unos años, donde la escasez obligó a subir los precios del crudo, para después de encontrarse en otras partes grandes yacimientos petroleros y por la competencia de explotarles y de venderlos como fuente principal de ingresos de los nuevos países productores, los precios se bajaron, ocasionando más que ganancias a largo plazo, pérdidas a corto plazo, y consecuentemente la posibilidad de no lograr como se había previsto en estos países, un desarrollo y crecimiento socio-económico.

Aquí cabe mencionar, el efecto causado por las organizaciones a la naturaleza, como es el caso de la contaminación en sus diversas manifestaciones, que modifica la ecología donde éstas operan y por tanto, contrarrestan el desarrollo productivo de aquellas que se encuentran cerca de las que la producen y a veces lejos, como es el consumir energía nuclear producida en alguna parte distante, que al emplearse en otra, esta última región tiene que enfrentar el problema de reducir los efectos contaminantes de los desperdicios nucleares una vez que fueron utilizados.

De esta manera, lo anterior da motivo a pensar que el control administrativo tiene ante sí retos importantes a vencer, para lograr que las organizaciones de la administración pública se adapten en su estructura, insumos y productos a fin de garantizar los objetivos que se ha fijado. Además tales retos no provienen sólo de una fuente y son unos cuantos, sino varia-

dos y de distintos orígenes, tanto internos como externos a las propias instituciones, por ser precisamente éstas, sistemas organizativos abiertos.

4.2. El control administrativo en la prestación de servicios y/o producción de bienes.

El control de las organizaciones de la administración pública, tiene - que ver directamente con la prestación de servicios y/o producción de bienes a la sociedad que representa, en cuanto se le encarga a éste, el asegurar que logren sus objetivos, a través de la corrección oportuna de aquellos procesos de trabajo, tanto administrativos como productivos que en su previsión, dirección y ejecución presentan desviaciones que puedan significar -- complicaciones y obstáculos para su obtención. El ejercicio del control como se observó, parte de los objetivos y del establecimiento de planes, de los cuales se derivan las normas o estándares que servirán de referencia -- para permitir que los procesos de trabajo se realicen conforme a ellos, asegurando así, el que se efectúen los resultados previstos. Sin embargo, también se estimó que dicho ejercicio posee inherente y externamente límites - que obstaculizan, en ocasiones, determinantemente su actuación esperada. No obstante, en este trabajo se le ha dado una gran importancia en términos internos, lo cual no significa la inexistencia de algunos externos a la propia dirección de las instituciones.

Con respecto a los sistemas de control externo, éstos son establecidos con objeto de apoyar a los internos en su efectividad, es decir, son sistemas orientados a examinar y determinar la eficiencia y eficacia de los internos. En muchos países latinoamericanos, el control externo de las organizaciones de la administración pública, es ejercido por el sector central a

través de la institución creada para ello, o de algunas que tengan encomendada la responsabilidad de cumplir un plan nacional. Existe además, el control ejercido por aquellas dependencias globalizadoras, encargadas de la -- presupuestación y financiamiento.

En estos países se da el caso común, del control ejercido por "los organismos superiores de fiscalización que están organizados a través de contralorías o tribunales de cuentas.

En este sentido, el control que ejercen las entidades superiores de fiscalización adquieren especial relevancia, ya que por la autonomía de su gestión en relación con el poder ejecutivo llevan a cabo análisis minuciosos - encaminados a asegurar no solamente el adecuado manejo de los recursos públicos a cargo de las empresas, sino también a lograr la realización de sus fines, asignados con criterios acordes a su naturaleza jurídica y procesos técnicos y administrativos." 148/

Los sistemas de control externo de las organizaciones de la administración pública, en particular en México, están encargadas al Poder Legislativo, en especial a la Cámara de Diputados, quien dentro de una de sus atribuciones, se encarga de esta función, que la faculta el Artículo 74 constitucional, para examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos de la - Federación y del Departamento del Distrito Federal; así también, revisar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

148/ Garduño Pérez, Javier. "Los sistemas de control en el funcionamiento - de las empresas públicas. Responsabilidades legales, administrativas y políticas de sus cuadros directivos." Revista Latinoamericana de Administración Pública. Números 8-9. Órgano de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública. (México, D.F., Editorial Libros de México, S.A., 1980). p. 209.

El poder legislativo ejerce el control externo, en el proceso presupuestal de dos maneras, una que es a priori, en la cual "la Cámara revisa, discute y aprueba el presupuesto federal con sujeción al cual se efectuarán -- los gastos del gobierno durante el ejercicio fiscal siguiente. El segundo momento es a posteriori (ex post); cuando la cámara examina por sí y con -- apoyo en su órgano técnico -la contaduría mayor de hacienda- la cuenta de - la hacienda pública, para determinar si se cumplieron sus instrucciones pre supuestales.

La revisión de la cuenta pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si los criterios seguidos son los del presupuesto y, por otro, ver el cumplimiento de las metas programadas." 149/

El mismo poder legislativo también está facultado para determinar las responsabilidades, cuando existan desviaciones, entre lo ejercido y lo presupuestado, si no existe sólida justificación. Además cabe mencionar, lo -- que la Constitución en su artículo 93 indica en relación a que "los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos deben -- dar cuenta al Congreso de la Unión, del estado que guarden sus respectivos ramos, una vez abierto el período de sesiones ordinarias. Esta disposición se cumple mediante informes de labores o a través de comparecencias ante la asamblea;" 150/

El control ejercido mediante auditorías externas, a las realizadas por

149/ Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. 2. Funciones y Especialidades. (1ra. Edición., México, D.F., - Libros de Texto I.N.A.P.-CONACYT., 1984). p. 142.

150/ Loc. cit.

la propia organización, pretenden buscar que las razones que justifican el control interno no se desvirtuen, de su correcta apreciación, tales razones son las siguientes:

- " . Hace posible que las operaciones de cualquier institución se conduzcan en orden y con eficacia.
- . En el proceso decisorio, establece la obligación para que los directores rindan cuentas sobre las decisiones tomadas y acerca de aquellas acciones comprendidas en un plan de organización.
- . El control hace posible principalmente, prevenir ciertas irregularidades hacendarias, financieras y operativas.
- . Desde el punto de vista racional, asegura la protección del activo físico.
- . Constituye una herramienta que otorga un cierto grado de confiabilidad de la calidad de información para la dirección de las organizaciones." 151/

Ahora bien, la prestación de servicios y/o producción de bienes responde a la facultad que tiene el Estado de un país, a gobernar para y en beneficio de la sociedad que representa, considerando como criterio de actuación el interés público, con objeto de permitir un desarrollo y crecimiento equilibrado de la sociedad; sin embargo, éste no se da como se quisiera, -- debido principalmente a que el gobierno del Estado, o sea, la administración pública, en su actuación y realización se ve influenciado por muchos factores, tanto internos, relativos a problemas surgidos al interior de las organizaciones, como externos, concernientes a la misma estructura de la sociedad, condiciones económicas y políticas, --

entre otras; además de los efectos causados por el propio grado de desarrollo del sistema económico de producción al que pertenece y su relación, con los imperantes mundialmente.

Los sistemas de control en la administración pública, surgen de las atribuciones que tiene el gobierno de un país para controlar y vigilar que su funcionamiento sea correcto, dichos sistemas de control lo constituyen todo el conjunto de Normas, Leyes, Reglamentos, Manuales e Instructivos de Organización y Procedimientos, Consejos de Administración, Juntas de Gobierno, Congreso de la Unión (Cámaras de Diputados y Senadores), e inclusive las mismas dependencias del Gobierno Federal que se vigilan y controlan entre sí." 152/

Se mencionó que las organizaciones se enfrentan en su operación a muchos factores; dentro de los más importantes de índole externo, que atienden algunos países latinoamericanos, destacan: "las bajas tasas de crecimiento económico, la inflación, los altos índices de crecimiento demográfico, la tendencia a la hipertrofia de los capitales, el fenómeno de la migración rural, la tendencia al deterioro de las relaciones de intercambio en favor de los países desarrollados, la cesantía, el desarrollo exagerado del sector servicios en relación con los sectores primario y secundario, la ausencia de una capacidad de acumulación capitalista autónoma, la dependencia tecnológica y financiera. etc." 153/

152/ Mondragón García, Rogelio. "Los sistemas de control en el funcionamiento de las empresas públicas, responsabilidades legales, administrativas y políticas de sus cuadros directivos". IV Asamblea General de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública. Op. cit. p. 14.

153/ Martínez Corbalá, Gonzalo. "Los campos de actividad de las empresas públicas, su sentido social, económico, científico, cultural y político." Revista Latinoamericana de Administración Pública. Op. cit. pp. 273-274.

Estos problemas representan una complicación evidente para el desarrollo de las organizaciones, en la prestación de servicios y/o producción de bienes. Sin embargo, cabe señalar que su desarrollo en los Estados Latinoamericanos y en general, en los del resto del mundo ha sido distinto; no obstante, que han buscado la estabilidad de sus correspondientes países.

Estabilidad como ámbito de progreso, la cual está determinada por las condiciones concretas e históricas del propio país de que se trate. De manera que "en el pasado y actualmente, no todos los Estados de la región latinoamericana- hacen énfasis en los mismos mecanismos para lograr la estabilidad social, ya que en un gran grupo de países el mecanismo más usado es el que se apoya en la fuerza, mientras que en otros se recurre, mediante la búsqueda del consenso, a la función primordialmente hegemónica del Estado para conseguir el mismo efecto de estabilización." 154/

Asimismo no se considera de igual manera, el grado de participación que el Estado debe tener en la sociedad y en su economía, como mecanismo para lograr la estabilidad; pues algunos países consideran conducente, la mayor intervención en los aspectos en que la sociedad se desenvuelve y otros pretenden minimizar esa participación. Es importante indicar que cuando se refiere a las organizaciones de la administración pública latinoamericana, se está circunscribiendo a aquéllas con gobiernos capitalistas. De tal forma, que su desempeño y desenvolvimiento se ve determinado, por el grado de desarrollo relativo alcanzado en el modo de producción en el que se encuentran, y por tanto, su actuación estará dada por la forma en que coadyuvan a tal desarrollo y reproducción. Es decir, esto conduce a considerar que --

154/ ibídem, p. 275. (Lo que está entre guiones es de quien hace esta Tesis).

"la actividad y sentido tanto de la Administración Pública como de la empresa pública, están determinados por el grado de desarrollo general del modo de producción capitalista, al cual deben necesariamente corresponder, así como deben ser coherentes con la forma en que se concreta aquel grado general de desarrollo del capitalismo en cada realidad particular, en cada país o región..." 155/

Con lo anterior, se puede observar que el objetivo fundamental de las organizaciones de la administración pública ha sido y es asegurar la conservación del sistema productivo imperante en sus propios países, a través de la estabilidad política, económica y social; de tal forma, que considera y atiende las demandas y necesidades de la sociedad, en especial aquellas que la propia clase dominante y hegemónica no puede satisfacer, debido a que -- les representan una ganancia reducida o nula, "es decir, la acción gubernamental consiste en un gigantesco esfuerzo de dirección administrativa, que acomete funciones generales que brotan del organismo productivo total de la sociedad; asume actividades de control, vigilancia, fomento, regulación e -- inclusive producción, y se plasma en los más diversos organismos públicos: -- ministerios, comisiones, juntas, fideicomisos, etc. La administración pública, de este modo, sirve a la sociedad en la medida en que asume la dirección administrativa de las funciones generales que brotan de su aparato productivo." 156/

Ahora bien, el control en las organizaciones de la administración pú--

155/ Ibidem, p. 276.

156/ Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. -- (1ra. Edición., México, D.F., Ediciones del I.N.A.P., 1980). p. 13.

blica, representa un sistema dinámico al interior de otro más grande con una estructura permanente, es decir, el sistema de reproducción capitalista. En otros términos, se puede considerar que los sistemas de control están en constante movimiento, ya que si bien tales sistemas consideran en algunas ocasiones sólo los puntos básicos o estratégicos para llevar al cabo las revisiones, comparaciones y evaluaciones, los mismos están presentes en todas las unidades administrativas, en todos los procesos de trabajo y en todas las actividades. Esto da margen a estimar, el por qué de tal constante movimiento, el cual encuentra su razón principal en el propio hecho que lo justifica, es decir, el asegurar que las organizaciones cumplan el cometido que se les ha encargado, dentro de una estrategia global de actuación de la administración pública.

Es así, que los sistemas de control cuyo propósito es corregir desviaciones que se presentan y con ello facilitar, y en su caso, mejorar la administración a través de reformas o transformaciones en las estructuras administrativas y productivas de las propias organizaciones, sin que tales, cambien su estado imperante, o sea, solamente adecuándolas mejor a la estrategia implantada en su conjunto por el gobierno. La consecuencia global así mencionada, es la contribución directa a reproducir el régimen capitalista de producción.

De esta manera, el control al asegurar que las organizaciones de la administración pública, cumplan con sus objetivos guiados por el interés social, a través de la generación de bienes y servicios dentro del régimen de producción capitalista, garantizan por tanto, la permanencia y reproducción de este régimen.

Sin embargo, cabe señalar algunas consideraciones relativas al por qué

de la actuación de la administración pública en la sociedad, a través de la prestación de servicios y/o producción de bienes, en el marco de reproducción del sistema capitalista en el cual está inmersa. Se ha mencionado que el gobierno mediante sus organizaciones, ejerce en la sociedad la dirección de ciertas actividades cuyo fin es mantener el régimen de producción, así también cumple con otra función, es decir, la de dominio de la sociedad; de manera que "el Estado está relacionado con las clases dominantes, cuyo poder político organiza y ejerce por medio de sus instituciones. La administración pública es una institución estatal y es, por tanto, un centro de poder. De este modo, el poder de la administración pública no es otro sino el poder mismo de las clases dominantes organizado, globalmente, en el - - - Estado." 157/

De esta manera, es la administración pública la que ejerce su dominio relativo en la sociedad; donde dicho dominio no es otro que aquel emanado por la clase hegemónica, la burguesía. Que ante la imposibilidad de gobernar, debido a sus diversas fracciones que las hacen luchar entre sí, para obtener mayor plusvalía en su campo de acción (financiera, comercial e industrial), da su dominio al Estado, que lo ejerce a través de sus organizaciones, es decir, la administración pública; convirtiéndose por tanto, en un gobierno de clase, o mejor determinado como Estado de Clase, Estado burgués.

Ahora bien, es un dominio relativo del Estado, porque también existen fracciones de otra clase, el proletariado y campesinado asalariado, cuyo poder está en su organización y pese a que el Estado a través de su gobierno

trata de evitar que se concretice ese poder, cuando esta clase lo logra, se coloca en condiciones de cuestionar su deteriorado estado de vida; condicionando con ello la actuación del Estado, si las circunstancias lo favorecen, a otorgarle sus pedimentos. El Estado ante el acoso de esta clase, busca mediante el control administrativo de sus instituciones, hacer que dicha organización se subordine a los intereses del Estado, intereses por tanto, burgueses; para que tales pedimentos sean dosificados de acuerdo a esos intereses.

Como se puede observar, el poder del Estado a través de sus organizaciones, es realmente el de las clases dominantes, esto es, "el Estado, además de desempeñar su función natural de dominio, es decir, el dominio de -- unas clases sobre otras, asume la creación de las condiciones de la explotación de las clases dominadas. El Estado se atribuye, entonces, la función económica de establecer condiciones propias para la reproducción del capitalismo como modo de producción. Pero, al crear las condiciones generales de la producción, el Estado también crea las condiciones materiales para la reproducción de las relaciones de producción, es decir, establece bases sobre las cuales se reproducen las relaciones de explotación y dominio entre las clases propietarias y las clases trabajadoras." 158/ Sin embargo, el Estado gobierna a las clases dominantes en la medida en que éstas se someten junto con las clases dominadas al poder del Estado, o sea, el dominio del Estado se da cuando las clases se subordinan ante él y con ello logra atenuar, más no eliminar las luchas y antagonismos que se dan en las relaciones de producción generadas al interior del propio régimen al que pertenecen, a saber, el capitalista.

158/ Ibidem, p. 74.

No obstante, es importante indicar que es la propia estructura de la - sociedad, la que fija que el Estado sea de clase, pues ésta para su existen- cia requiere de la participación de la propiedad; de una parte, de aquellos dueños del capital y medios de producción y de otra parte, de los que sólo poseen su fuerza de trabajo, en una conjugación desigual de los beneficios resultantes de su relación productiva; por ello "al poner como fundamento - del derecho en general el derecho de propiedad y todos los derechos deriva- dos que le son inherentes, el Estado no tiene necesidad de 'interpretar' la 'voluntad de la clase dominante'. Se ha instituido de una vez y hasta su -- fin como Estado de la clase de los propietarios privados, para lo cual le - ha sido preciso imponer la condición de tales a todos los miembros de la so- ciedad. Sólo en este caso una 'voluntad general' puede darse al mismo tiem- po como medio de su juzgamiento y de poder del Estado." 159/

De esta manera, el Estado mediante la administración pública, influye en la orientación, estructura y funcionamiento de la sociedad bajo las si- guientes consideraciones:

- "a) Participación considerable en el reconocimiento, jerarquización y - legitimación de las necesidades colectivas y sectoriales.
- b) Regulación de la disponibilidad, la asignación y el uso de diferen- tes recursos, en función de las necesidades reconocidas y jerarqui- zadas, y de los fines que elige y opciones que realiza, y participa- ción decisiva en los procesos de distribución de bienes, servicios e ingresos; entre clases, sectores y objetivos...

159/ Córdova, Arnaldo. Sociedad y Estado en el mundo moderno. (2da. Edición. México, D.F., Editorial Grijalbo, Colección Teoría y Praxis, 1976). -- p. 63.

- c) Regulación y gestión de servicios públicos y otras actividades de interés general...
- d) Políticas compensatorias, de restablecimiento de equilibrios perdidos y de prevención de crisis...
- e) Organización y coordinación de la economía y la sociedad y de sus principales aspectos y sectores." 160/

Es conveniente resaltar que la evaluación de las organizaciones por el control, se lleva al cabo teniendo en consideración conceptos relativos a la eficiencia y eficacia. Pues algunos sectores de la sociedad aprecian las operaciones de éstas como deficientes al compararlas con las privadas. Lo cual es consecuencia de una falta de conocimiento sobre los fines de la administración pública, que responden sobre todo al interés social, político y económico.

Los conceptos utilizados para evaluar a las organizaciones públicas, es decir, eficiencia y eficacia no son distintos a los aplicados para las privadas, sino que su diferencia radica en el contexto donde se aplican. De manera que, se puede observar "tres diversas formas de la eficacia que revisten características complementarias y no excluyentes; estas son la eficacia social, la económica y la funcional... La eficacia, es conveniente acotarlo, se refiere a la adecuada pertinencia de las decisiones, más que a los resultados incrementalistas de éstas." 161/

160/ Kaplan, Marcos T. "Intervención del Estado y la empresa pública en América Latina Contemporánea; los aspectos políticos e institucionales." Revista Latinoamericana de Administración Pública. Op. cit. p. 248.

161/ Ruíz Dueñas, Jorge. Eficacia y eficiencia de la empresa pública mexicana. Análisis de una década. (1ra. Edición, México, D.F., Editorial Trillas, 1982). pp. 41-42.

Ruíz Dueñas hace una definición de estas tres formas de eficacia, pero antes de presentarlas hay que señalar que la eficacia de las organizaciones responden al cumplimiento de los objetivos específicos que traen aparejado o forman parte de otros de carácter social, político y económico. La eficacia social es entonces la relativa a "las necesidades de la colectividad -- que el sistema económico social considera prioritarias. Son, por tanto, no sólo demandas que el Estado requiere satisfacer en virtud de la ideología -- inmersa en sus fundamentos, sino condiciones necesarias para sostener su -- equilibrio y la correlación de las fuerzas sociales ...

La eficacia económica está íntimamente relacionada con la eficacia social, pero sus criterios de evaluación se definen en términos de política económica... Así será influida por la orientación de la política de empleo, la progresividad y proporcionalidad de la política fiscal; la corrección de distorsiones del mercado; las 'externalizaciones' de la economía pública; los niveles y tipos de endeudamiento, etc.; lo anterior implica que no entendemos como propósito de la política económica la simple 'maximización' - del producto nacional, sino los fines y medios para influir sobre él." 162/

En la eficacia funcional, se considera la capacidad de la dirección para hacer que la organización con sus elementos de organización y control, logre lo previsto en los planes.

En lo que concierne a la eficiencia, el control administrativo considera que la estructura de la organización, sea la más adecuada para realizar sus operaciones con la utilización y esfuerzo racional de los recursos, dentro de los límites económicos que le permitan obtener resultados máximos --

sobre lo que se había previsto. Así, "de este conjunto de elementos evaluatorios se debe pretender la mayor eficacia al menor costo; es decir, las metas de eficiencia, sobre todo financieras, de la empresa pública no deben encuadrarse en la 'maximización' de utilidades sino en la mínima disfuncionalidad económica necesaria para alcanzar los objetivos de política social y política económica." 163/

el control con base en estos conceptos, ejerce su función con objeto de no caer en evaluaciones simplistas, que oculten o modifiquen el papel -- tan importante que tienen las organizaciones de la administración pública, -- en la prestación de servicios y/o producción de bienes destinados a la sociedad. Es así, que esta prestación parte de una distribución de funciones y operaciones entre las instituciones, de manera que "la administración pública, para resolver el problema de la distribución de sus funciones recurre a la organización funcional, que opera mediante dos sistemas; el llamado de unidad funcional, constituido por la administración central y el llamado de división funcional constituido por la administración descentralizada." 164/ En la organización central, la línea jerárquica parte de la -- unidad superior, la cual tiene facultades de dirección administrativa sobre las demás colocadas bajo su poder. En tanto que en la organización descentralizada, la organización tiene la dirección administrativa para cumplir -- sus planes y objetivos y los que le correspondan en los planes nacionales.

Sin embargo, el control se integra a la estructura orgánica y está presente en todas las operaciones de cada unidad que las conforman; además, se encuentra estrechamente ligado a los objetivos y planes de las organizacio-

163/ Ibidem, p. 45.

164/ Sánchez Guzmán, Francisco. Op. cit. p. 8.

nes, los cuales a su vez, están relacionados con el contexto de la planeación estratégica de la administración pública, con objeto de lograr el grado esperado de crecimiento y desarrollo socio-económico. No obstante, los sistemas de control son diseñados y operados de acuerdo a la materia que habrán de controlar.

Se observa que el control debe contar con la estructura adecuada, que le permita tener un ejercicio congruente con el objeto que tiene cada organización de la administración pública. De tal modo, que el ejercicio del control corresponda a asegurar que éstas cumplan su cometido social, económico y político, mediante la prestación de servicios y/o producción de bienes apropiados y pertinentes. Las organizaciones individualmente tienen objetivos específicos, sin embargo, dichos objetivos al realizarse cumplen o satisfacen otros más grandes o generales que tiene el gobierno, como son los de tipo de política económica: sustitución de importaciones, generación de exportaciones, prestación de servicios de asesoría a inversionistas, creación de industrias básicas, de infraestructura en alguna región, etcétera.

Las organizaciones públicas mediante la generación de bienes y servicios favorecen la realización del crecimiento y desarrollo socio-económico, de esta manera, "las empresas públicas se vuelven resortes esenciales de la política económica. Proveen órganos especiales para tareas, programas y proyectos que no encuadran en la actividad normal de aquél (industria, comercio, servicios, investigación-desarrollo, regionalización). Buscan no agobiar más el aparato y el presupuesto del Estado central, separando funciones comunes y tradicionales de gobierno y administración de las funciones de organización y gestión socio-económicas. Pretenden evadir las trabas,

controles y rigideces de tipo burocrático, y combinar la flexibilidad, la iniciativa y la eficacia de las empresas privadas con las ventajas del carácter y el control públicos..., su comportamiento influye en él de toda la economía nacional y en la internacional." 165/

Es así, que el Estado mediante la intervención de sus organizaciones públicas en la prestación de servicios y/o producción de bienes se fortalece y reajusta su mecanismo político-administrativo de dominación; de tal manera que la presencia del Estado se hace cada vez mayor en la sociedad, al considerar una gran diversidad de problemas, conflictos de clases, cesantía, etcétera.

Este hecho, permite a la administración pública expandirse en sus actividades, ajustando a sus organizaciones a las condiciones existentes donde actúan, con objeto de mantener el régimen de producción imperante. No obstante, en ocasiones es la sociedad la que le impone a las instituciones, -- que modifiquen su forma de operación, dado que "las organizaciones son básicamente conservadoras y que tienen una influencia estabilizadora, conservadora, incluso reaccionaria sobre la sociedad que les rodea. El desasociado social en cualquier período de la historia se dirige a las organizaciones -- del período, gobierno, industria privada, universidades, o a cualquiera -- otra que los solicitantes de cambio consideren impedimento para el progreso." 166/

El Estado capitalista se caracteriza entonces, mediante su intervención con la prestación de servicios y/o producción de bienes a la sociedad, en un

165/ Kaplan, Marcos. Op. cit. pp. 249-250.

166/ Hall, Richard H. Organizaciones: Estructura y Proceso. Tr. De Feferbaum, Stella. (6a. Impresión, Madrid, España. Editorial Prentice/Hall Internacional, 1982). p. 288.

Estado político y administrativo, es decir, ejerce una dominación política y dirección administrativa de la sociedad. Y el control en las organizaciones de la administración pública, contribuyen a lograr tal dominación y -- dirección mediante la oportuna y adecuada generación de bienes y servicios, ya que es a través de éstas como el Estado puede mantener y reproducir las condiciones necesarias y relaciones sociales pertinentes para la continuación y fortalecimiento del sistema de producción imperante. Aquí, "la dominación política corre pareja a la dirección administrativa, porque la primera no subsiste si la segunda -que es una actividad que concreta actos -- públicos- no es realizada. La dirección administrativa, que conjuga una -- serie de funciones públicas indispensables y variadas -económicas, sociales, religiosas, judiciales, etc.- es el soporte material de la dominación política y, frecuentemente, su legitimación ideológica." 167/

Sin embargo, el dominio político de la sociedad mediante la actuación de las instituciones de la administración pública, hace patente la separación existente en el sistema capitalista de producción, entre el Estado y la sociedad; dominio público que le permite al Estado mantener una autonomía relativa con respecto a la sociedad y de ella, su antagonismo inherente de clase, traducida en una desigualdad, consecuencia no de la producción social de dicho sistema, sino más bien, de la distribución y apropiación -- del producto. Explotación de una clase por otra, es decir, el dominio político de las clases explotadas; y es así, porque el Estado es el representante de una clase, la hegemónica que hace su unidad en el Estado a fin de reproducir su propia ideología como forma justificadora de su actuación en las relaciones sociales de producción y con base en el Derecho que no es --

resultado de una competencia equilibrada de intereses de la sociedad conformada por una dominada y otra dominante, sino que parte y se apoya de la justificación de la actuación de la clase dominante en un contexto de propiedad privada.

Al tratar sobre el papel que desempeña la burocracia político-administrativa, es decir, el conjunto de servidores públicos, ellos se hallan sometidos a las mismas relaciones sociales de servicio y producción; de manera que su campo de acción es realmente restringido a la actuación legal encargada por el Derecho. De tal forma, que "no se puede pedir que obren contra las leyes fundamentales de valorización y acumulación del capital, ni contra ciertas relaciones esenciales entre clases (dominantes, subalternas, dominadas) y el régimen de poder político. No tienen una actividad autónoma - que se desarrolle fuera de las relaciones sociales de producción y de las condiciones generales de la reproducción social y de la acumulación de capital, a partir de criterios externos a la ley del beneficio máximo. No dominan el juego social en que participan. No controlan la competencia monopólica -nacional e internacional- de los capitales, deben plegarse a sus condiciones para perdurar como aparato que compensa a posteriori los desequilibrios más agudos y regula los movimientos entre los grupos dominantes y entre éstos y los dominados." 168/

De esta forma, la influencia de los servidores públicos en la mayoría de las decisiones importantes es realmente limitada, si no es que nula; -- pues su comportamiento se encuentra regulado por ordenamientos, en ocasiones severos, que deben considerarse pese a su rechazo y cumplir en última

instancia el fin que tiene la administración pública, no como un agente de cambio, sino como regulador de la sociedad, de mediatizador de conflictos surgidos en coyunturas de antagonismos por las luchas de clases al interior de la sociedad. La actuación de las burocracias, está encaminada y regulada por sistemas de control, hacia los objetivos de la administración pública - en general y de cada organización de ella en particular, a fin de que en su conjunto respondan conveniente y satisfactoriamente a la planeación estratégica nacional con fines preservativos dentro de un contexto de desarrollo, equilibrio y crecimiento socio-económico.

La actuación de quienes realmente materializan la presencia del gobierno, a través de la prestación de servicios y/o producción de bienes a la sociedad es precisamente la burocracia, el conjunto de servidores públicos -- con trabajos parcializados. Su desempeño, que está regido por sistemas de control, se ve concretizado más no identificado, como el generador de las condiciones y garantías de existencia, de reproducción y continuidad equilibrada del sistema capitalista; mediante los servicios y bienes producidos en las organizaciones de la administración pública.

Es aquí, donde se puede apreciar el dominio político y la dirección de la administración pública, en su tarea principal y esencial, a saber, la reproducción del régimen social de producción capitalista, mediante la prestación de servicios y/o producción de bienes.

Con respecto a la dirección de la sociedad, el gobierno realiza una serie de actividades cualitativas y cuantitativas distintas, que permiten conducir y regular las que la sociedad ejecuta; todas éstas con intención de mantener el régimen social productivo. De manera que, "como dirección del trabajo socialmente combinado, la administración pública cumple con la rea-

lización de una gran variedad de funciones públicas: salubridad, orden público, represión policial, defensa, relaciones exteriores, obras públicas, producción, asistencia pública, etc.; asimismo, asume, como dominio político, la regulación y el control de otras muchas actividades atribuidas a particulares: industria, comercio, agricultura, banca, etc. Por tanto, estas funciones pueden clasificarse en dos grandes ramos: a) de dominación política y b) de dirección administrativa." 169/

La actuación de la administración pública en la sociedad, no se aprecia o concreta como se quisiera, debido principalmente a que posee límites en su ejercicio, límites que por sí marcan el margen de su desarrollo, como reproductora del sistema de producción capitalista al sentarse por encima de la sociedad, es decir, ésta se enfrenta al gravísimo problema de mitigar la pauperización de una fracción de la sociedad, la clase dominada y explotada. Sin embargo, si lograra eliminar la miseria y las bajas y peores condiciones de vida de las clases explotadas, se estaría rompiendo con el orden establecido de relaciones sociales de producción en el sistema capitalista, o sea, se terminaría con la forma especial de relación de sojuzgamiento, represión y explotación del capital sobre el trabajo y con ello, la consecuencia inmediata del cambio de la superestructura ideológica y política del Estado.

El Estado por tanto, no busca eliminar el pauperismo de la clase explotada, sino sólo paliarlo a través de reformas en sus organizaciones. Las cuales corresponden a exigencias suscitadas en los cambios de las condiciones políticas, económicas, sociales, ecológicas, tecnológicas, culturales,

demográficas, etcétera; estas modificaciones en las condiciones, afectan las relaciones de las organizaciones con la sociedad, lo cual hace necesario que las instituciones se adapten en una constante dinámica, para hacerse congruente con su medio ambiente y controlar en algún grado satisfactorio, el que dichos cambios en las condiciones no vayan más allá de aquellos límites, que puedan significar obstáculos al propio desarrollo y reproducción del sistema capitalista. Tales controles son asumidos por las organizaciones de la administración pública, a través de su dominio político y dirección administrativa, que es traducida y concretizada en la realidad mediante su producto: la prestación de servicios y/o producción de bienes.

De esta manera se llevan al cabo sus reformas, cuando las presiones de las condiciones han llegado a un punto representativo, que la hacen meritoria como instrumento para mantener su estabilidad, en el ambiente en que se desarrollan; o bien, lograr que una variación que sea tan significativa, no tenga repercusiones sobresalientes en otras condiciones.

El papel que desempeña aquí el control, está circunscrito a servir como el sensor de las organizaciones, ante las variaciones detectadas en la sociedad, mediante la aceptación, rechazo o indiferencia de sus productos o servicios.

Se mencionó, que pese a la intención de las organizaciones de la administración pública, por satisfacer las principales necesidades de la sociedad - mediante la prestación de servicios y/o producción de bienes, estas necesidades no son cubiertas satisfactoriamente, porque de hacerlo, se crearía realmente las condiciones necesarias para abolir el papel que el Estado tiene -- asignado, en una sociedad dividida en clases, y éstas, antagónicas.

Además es conveniente considerar que el Estado aquí, su constitución y estructura responde precisamente a ese antagonismo, que lo preserva como -- forma de subsistencia de un sistema económico basado en contradicciones sociales, o sea, sustentado en la desigualdad social, entre propietarios de los medios de producción y de aquellos otros propietarios, pero de su particular fuerza de trabajo. La burguesía explota el trabajo, siendo un dominio económico en la sociedad; sin embargo ejerce también dominio político, "pero debido a sus fraccionamientos internos, a sus rivalidades intestinas, su unidad de clase queda condicionada a la unidad misma del Estado y la unidad del Estado está sujeta a las clases, incluyendo a las dominadas, y por tanto, a los conflictos de clase. De este modo, la burguesía, clase hegemónica, dominará con otras clases en la medida en que el Estado imponga sus intereses sobre los intereses de las clases dominadas. Es entonces cuando una burocracia política gobierna en su nombre, inclusive lesionando sus intereses económicos, para garantizar sus intereses políticos." 170/

La administración pública mediante sus organizaciones, busca controlar los problemas que la sociedad enfrenta, en particular, aquellos que representan condiciones de inestabilidad social como el desempleo, la inflación, el hambre, la salud, la lucha de clases, etcétera.

Sin embargo los problemas sociales no los resuelve, sino los mediatiza, en un intento por conservar la relativa estabilidad del sistema capitalista. De esta manera, es la estructura social y material del régimen capitalista, la que indica la presencia de condiciones necesarias e inherentes a este régimen, como lo es el desempleo y la explotación, entre otros. Por --

ello, las acciones emprendidas por la administración pública, hacia problemas sociales como éstos, sólo son parciales, pues si fueran de fondo y radicales, se estaría atentando contra su propia unidad, la base del sistema -- productivo capitalista; por ello "los problemas sociales que engendra el capitalismo, por serle inherentes, no tienen solución alguna; sólo son paliativos." 171/

De esta manera, la administración pública logra eficazmente su desempeño en tanto que a través del producto de sus organizaciones, administra -- las condiciones mínimas de subsistencia, condiciones que son inherentes al propio sistema de producción capitalista. La gestión, se hace con objeto de evitar un agravamiento de los conflictos, que puedan poner en peligro la estabilidad del sistema social productivo, por ello, es eficaz en la medida -- en que permite conservar el orden establecido y es eficiente en la medida -- en que utiliza sus recursos convenientemente a ese fin, no muchas veces declarado y comprendido.

Las organizaciones de la administración pública al proporcionar servicios y bienes a la sociedad, lo hacen considerando el beneficio de las clases sociales, donde a la proletaria sólo es relativo y como una forma de -- compensar su deteriorado estado de vida, por lo cual "el acceso al transporte subsidiado, a la energía eléctrica abaratada y a otros servicios mantenidos por debajo del costo, se convierten en una fórmula compensatoria, un paliativo a la pauperización de las clases explotadas. Lo mismo que ciertas -- instituciones públicas de carácter tutelar, la administración pública también desarrolla ministerios o empresas dedicados a compensar las deficien--

cias manifiestas en los ingresos de obreros, campesinos y empleados. Los servicios públicos son, en este caso, la compensación necesaria de la pauperización." 172/

Con respecto al control, éste permite a las organizaciones de la administración pública cumplir con sus objetivos manifiestos establecidos en la estrategia nacional, los cuales contribuyen a los no manifiestos y que son la esencia y razón de su existencia, en un régimen de producción capitalista, es decir, por una parte, coadyuva a que estas instituciones logren sus objetivos, ya sean de salud pública, educación, alimentación, transportes, salubridad, defensa y seguridad, industria, etcétera. Y por otra parte, satisface las condiciones necesarias, mediante la realización de esos objetivos, la permanencia del propio sistema en que están inmersas. Sin embargo, los problemas surgidos al interior de la sociedad no son resueltos completamente, sino sólo se limitan a administrarlos y mantenerlos dentro de los márgenes controlables, que no pongan en evidencia la continuidad del régimen social de producción. Porque de lo contrario, es decir, si la administración pública mediante los productos de sus organizaciones, resolviera satisfactoria y completamente los problemas que la sociedad presenta, el régimen social habría cambiado a otro, que represente formas más elevadas de relaciones sociales de producción, con la correspondiente congruencia de sus fuerzas productivas.

El control administrativo es entonces, el mecanismo de que disponen las organizaciones de la administración pública para cumplir sus atribucio-

nes y funciones para gobernar a la sociedad, a través de la prestación de servicios y/o producción de bienes. De esta manera, la administración pública es la administración del Estado en la sociedad, que es ejercida mediante su dominio político y dirección administrativa, dado que el gobierno teniendo presente el interés del Estado, es decir, el interés de la clase dominante sobre la dominada.

CONCLUSIONES

Conclusiones

El tratamiento en este trabajo sobre el control administrativo en las organizaciones, ha permitido determinar algunos aspectos relevantes sobre la función que desarrolla en la administración pública. Por lo que aquí se presentarán las principales consideraciones que muestran su importancia.

El control administrativo en la Teoría Clásica de la Administración, estuvo circunscrito a factores estrechamente relacionados a la función que desempeña el personal integrante de las organizaciones, de manera que se desarrolló en el marco de la desagregación, parcialización y sistematización de los trabajos tanto administrativos como productivos, a fin de hacerlos congruentes y coordinantes en todo el enlazamiento de tareas, operaciones y actividades; haciendo del control, una técnica lógica, rígida, estática y formal para asegurar que tales actividades se desarrollaran como se había previsto, teniendo como referencia el rendimiento máximo obtenido mediante la estandarización de los trabajos parcializados. En la Teoría Humanista, el enfoque cambia y centra la atención al personal como el elemento esencial, de manera que el control administrativo se abocó a la solución de conflictos entre los intereses de la organización y de su personal.

La Teoría Humanista, surgió como reacción a los postulados de la Teoría Clásica y desarrolló una concepción amplia sobre las relaciones informales no consideradas profundamente por la Clásica, de manera que se puso especial atención a las personas como integrantes de grupos de trabajo; con lo cual resalta el tratamiento de la comunicación, la participación y el liderazgo.

Se mostró al control, como un complemento importante en la administra--

ción de las organizaciones; se introdujeron aspectos relacionados a disciplinas del comportamiento humano en las prácticas administrativas. Se buscaba - con el control, promover cierta armonía compatible con el desarrollo de las personas, a fin de que la organización lograra a su vez, sus objetivos establecidos.

No obstante, pese a la apreciación de las dos Teorías, los hechos comprobaron que los problemas surgidos al interior de la organización no fueron solucionados completamente, debido a una gran diversidad de factores que limitaban su desarrollo, por lo que ya no se fijó la atención en los resultados financieros, sino en una amplia apreciación de elementos que inciden directa e indirectamente en la obtención de objetivos.

En la Teoría Clásica, el control se limitó a la atención de unas cuantas variables de la organización desde la perspectiva formal, mientras que - la Teoría Humanista a su vez, se limitó a apreciar una gran cantidad de variables desde el punto de vista informal, relacionadas con factores humanos más que a los aspectos formales.

El control en la Teoría Moderna de la Administración, marca el avance - más significativo, ya que recoge los principios, fundamentos, investigaciones, conceptos y apreciaciones de las Teorías Clásica y Humanista y las presenta con mayor impulso, al relacionarlas con otras disciplinas y ciencias; - lo cual permitió enriquecer terminantemente la Teoría Administrativa. Por -- otra parte, la Teoría Moderna, permite colocar a la administración como una disciplina científica frente a otras y a ciencias al asumir un método definido para su investigación.

El control en la Teoría Moderna, se apoya en una serie de técnicas más

completas y diversificadas, lo cual es producto del crecimiento y complejidad adquirida por las organizaciones, al tener que atender una amplia gama de actividades de ella, en términos formales e informales en un cambiante - contexto ambiental interno y externo.

En la Teoría Moderna, el control se auxilia de procedimientos especiales para vigilar, medir, comparar y evaluar las actividades y desempeño del personal en las organizaciones. El control se ve aquí relacionado directamente con las políticas, el proceso de planeación, la dirección y la toma de decisiones, a fin de lograr la eficacia en la gestión dentro de una adaptabilidad, tanto de las personas como de la institución a los cambios ambientales; para lo cual, hace uso de técnicas de planeación y control en la asignación y utilización racional de los recursos humanos, financieros, técnicos y materiales con objeto de optimizar la ejecución de los trabajos y disminuir los riesgos surgidos en la realización de los planes a corto, mediano y largo plazos.

Asimismo, se auxilia de la teoría de sistemas ubicada en el ámbito estructural-funcional de la organización, con sus respectivas interacciones ambientales, cuyo producto permite influir en el ambiente externo, no obstante su influencia y condicionamiento de éste a la propia organización.

El ejercicio del control, permite asegurar el logro de los objetivos y planes de la organización, mediante su acción rectificadora y ratificadora de los procesos de trabajo; de tal manera, que la función del control hace realidad la administración de las instituciones, es decir, se presenta no como un fin en sí mismo, sino como un medio para facilitar la gestión, al revisar dichos procesos de trabajo con las normas o estándares formulados como referencia y guía, a fin de determinar oportunamente las desviaciones y ano-

malias presentadas para corregirlas, atendiendo las causas que las originaron, con objeto de que no vuelvan a significar obstáculos o limitaciones en la obtención de resultados previstos.

También el control, coadyuva a mejorar la prestación de servicios y/o producción de bienes, ya que permite preveer, asignar y utilizar los recursos convenientemente. Además, el control para lograr su cometido, se hace presente en todos los procesos de trabajo, en todas las personas y en todas las unidades administrativas, bajo consideraciones como patrones, centros de responsabilidad y autoridad de acuerdo a su ámbito de participación y en sistemas de control definidos que sirven de guía en la obtención de resultados congruentes con los objetivos de la organización.

El control así, representa para el personal que ejecuta los trabajos, un apoyo para su desempeño responsable, en cuanto a las funciones que se le han encomendado. Asimismo, es el personal el que le da dinamicidad y presencia al considerarlo y aplicarlo en la realización de sus trabajos y actividades, es decir, la responsabilidad del control está ubicada en todas las personas integrantes de la organización de acuerdo a su ámbito de operación, independientemente de la unidad administrativa encargada de él y por el órgano externo a ella ubicado en la Dependencia o Ministerio de control y fiscalización de la Administración Pública.

Se hace más necesario e imprescindible el control, cuando los recursos a utilizar son escasos, lo cual hace delicada la administración y su funcionamiento en el uso racional de ellos, por parte de las unidades de la organización. El control en su ejercicio, se vale de técnicas e instrumentos -- que van desde la simple observación del personal responsable, los presupues

tos, los programas, hasta la utilización de sofisticados equipos de cómputo; estas técnicas e instrumentos, son medios para que las instituciones de la administración pública proporcionen a la sociedad bienes y servicios adecuados y pertinentes.

Además el órgano de control de la organización, busca apoyar en la toma de decisiones a los responsables de la ejecución y desarrollo de los procesos de trabajo a través de verificaciones y evaluaciones, a fin de tener una apreciación independiente y obtener juicios objetivos con respecto a tales procesos.

En las organizaciones, el control administrativo está conformado por una estructura y un proceso; donde la estructura del control se integra con elementos de la administración como tal, es decir, conglomerada la determinación de objetivos, planes, estructura orgánica, recursos, medios de evaluación y el ambiente tanto interno como externo; en tanto que el proceso de control se compone por tres subprocesos, el primero, es la determinación de normas o estándares que sirven de guía y referencia en la asignación, dirección y utilización de recursos en los procesos de trabajo y realización de resultados previstos en los planes; el segundo, es la determinación de anomalías o desviaciones, lo cual implica la detección oportuna de obstáculos que puedan detener o limitar la obtención de dichos resultados, descubriendo las causas que las originaron; y tercero, la implantación de las medidas correctoras, con objeto de superar y eliminar las causas, en su caso, que originaron tales anomalías o desviaciones. Con la estructura y proceso de control determinados, se busca auxiliar a la gestión de las organizaciones en el dominio y conducción de las actividades congruentemente con los propósitos establecidos.

La estructura del control en las organizaciones, debe ser coherente con la estrategia política, económica y social de la administración pública, en una adecuación administrativa capaz de cumplirla satisfactoriamente a fin de lograr la conducción de la sociedad mediante la prestación de servicios y/o producción de bienes. De esta forma, el control fortalece a las demás fases del proceso administrativo, facilitando la gestión y permitiendo el manejo racional de los recursos empleados, redituando así, en una mejor generación de servicios y bienes.

El proceso y estructura del control administrativo, se puede localizar en sistemas definidos para asegurar la eficaz y eficiente realización de -- ciertos procesos de trabajo, en un desarrollo coherente con los resultados esperados. Sin embargo, los sistemas de control para llevar al cabo un buen ejercicio, requieren de tener presente algunas consideraciones necesarias -- a observar en su funcionamiento como: la flexibilidad, la adaptabilidad, la participación, que sean precisos, integrales, que reconozcan las políticas, los planes, los objetivos, la delegación técnica de funciones, las obliga-- ciones, las responsabilidades, las disposiciones legales aplicables, que ma-- nejen información útil para realizar las evaluaciones correspondientes y -- brinden al personal tanto de mando como operativo, el apoyo suficiente y -- adecuado para la toma de decisiones, a fin de lograr el cometido que se les ha encomendado.

Los sistemas de control, teniendo presente dichas consideraciones, podrán funcionar convenientemente en la satisfacción de los propósitos para -- los cuales fueron diseñados e implantados, permitiendo además, su ajuste ne-- cesario, dentro de los límites en que todo sistema de control está sujeto -- en las organizaciones de la administración pública.

Debido a que las organizaciones de la administración pública tienen fi nes específicos dentro de una estrategia integral, que responde a la dirección y administración de la sociedad en términos principalmente políticos, económicos y sociales, deben contar con sistemas de control diseñados para cumplir con dichos fines, es decir, la particularidad y metodología adoptada para el ejercicio y operación de estos sistemas, requieren ir acordes y congruentes con los aspectos que tienen que controlar y evaluar. No obstante, el interés por garantizar una buena gestión en la consecución de los ob jetivos, ha originado muchas veces establecer sistemas de control excesivos, lo cual más que facilitar resultados idóneos y óptimos, dificultan la opera ción oportuna de los procesos de trabajo, implicando ésto el desprestigio - de estas organizaciones.

La evaluación a su vez, de los procesos de trabajo y de los resulta dos de las organizaciones de la administración pública, deben ser hechas de manera particular, atendiendo no sólo las políticas y objetivos de cada una de ellas, sino el impacto social, económico y político previsto en los planes nacionales; por lo que no se debe incurrir en apreciaciones simples y - subjetivas al considerar criterios tomados de formas de evaluación realizadas en organizaciones privadas.

Cabe indicar, que no existe una forma universal y precisa sobre cómo - diseñar e implantar los sistemas de control, ya que como se mencionó, cada organización posee características especiales; por lo que son ellas, las -- que deben instrumentar sus sistemas en función de dichas características y condiciones concretas particulares y del contexto socio-económico y político, dentro de la estrategia gubernamental establecida.

No obstante, el control en su ejercicio, se enfrenta a límites que lo obstaculizan; algunos de ellos inherentes al propio proceso y estructura del control localizados al interior de la organización, y otros, son externos a ella, como los relativos a situaciones políticas, económicas y sociales, además de los que se presentan como independientes, como son terremotos, nevadas, inundaciones, etcétera. Estos últimos dificultan el ejercicio de dichos sistemas, no obstante que sean eficaces y eficientes.

Las organizaciones de la administración pública, se presentan como delegados del Estado ante la sociedad y regidos por el interés colectivo de las clases sociales, a las que representan en la medida que éstas se someten a ella, la administración pública, para garantizar la permanencia del sistema capitalista de producción; esta representación le permite al colocarse por encima de la sociedad, la regulación de sus intereses y demandas evitando a su vez el conflicto social.

Sin embargo, el Estado representa realmente a una clase de la sociedad, la burguesía, de la cual, por ser hegemónica toma su ideología, su concepción y actuación en la producción material-social, con objeto de difundirla y hacerla válida ante la clase proletaria que busca desaparecerla. Para lograr tal difusión, requiere de la participación de sus organizaciones, donde su actuación se ve materializada y definida por los servicios y/o producción de bienes que proporcionan. Estas organizaciones, para alcanzar un eficaz desempeño en la dirección y administración de la sociedad y para la continuación del sistema productivo capitalista requieren disponer de un control administrativo, que asegure el cumplimiento de sus objetivos.

De manera, que el Estado a través de sus instituciones garantiza a la -

sociedad las condiciones generales de estructuración y generación del sistema productivo, mediante la ejecución de actividades de organización colectiva de políticas y estrategias socio-económicas.

Así, en la medida en que las contradicciones en la estructura del sistema social de producción capitalista desemboca en crisis severas, que ponen en peligro la permanencia de tal sistema, se hace más necesaria e inevitable la participación del Estado en la sociedad; de manera, que su presencia y actuación se hace con independencia relativa de la sociedad, a fin de permitirle un marco de acción que facilite el gobierno de la sociedad. La intervención del Estado en la sociedad a través de sus instituciones y del control administrativo que le permite a éstas, una actuación eficaz y eficiente, favorece el desarrollo de las condiciones necesarias para un régimen de explotación, cubriendo además, actividades que la burguesía a la cual beneficia directamente no satisface para asegurar la permanencia de dicho sistema. Esta participación, se refleja en actividades como: educación, servicios sociales y asistenciales, salud, políticas socio-económicas, transportes, alimentación, seguridad, producción de bienes estratégicos de capital, etcétera. De ahí la importancia del control administrativo, para que estas organizaciones cumplan objetivamente, mediante la generación de bienes y servicios, con los propósitos del Estado, relativos a la permanencia del sistema social de producción capitalista.

BIBLIOGRAFIA

Bibliografía

- Abt, Clark C. Auditoría social para la Gerencia. Tr. Quijano R., R. (1ra. Ed., México, --- D.F., Editorial Diana, 1981).
- Acosta Flores, J. Teoría de Decisiones en el Sector Público y en la Empresa Privada. (1ra. Ed., México, D.F., Editorial Representaciones y Servicios de Ingeniería, 1977).
- Amador, René. Elementos de Auditoría Financiera y - Operacional. (1ra. Ed., México, D.F., Editorial Publicaciones Administrativas y Contables, 1982).
- Asociación Latinoamericana de Administración Pública. "IV Asamblea General de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública." Mesa Redonda: "Las Empresas - Públicas en América Latina." Patrocinado por la Coordinación General de - Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, de Petróleos Mexicanos, de la Comisión Federal de Electricidad y de Nacional Financiera. (México, D.F., Copias estenográficas de diversos expositores. Acontecido del 6 al 10 de noviembre de 1978).
- Asociación Latinoamericana de Administración Pública. "Revista Latinoamericana de Administración Pública." Números 8-9 y 10-11. - (México, D.F., Editorial Libros de -- México, S.A., 1980).
- Banco Interamericano de Desarrollo (et al.). Administración de Empresas Públicas - Vol. 1. (1ra. Reimpresión, México, -- D.F., Editorial Limusa, 1983).
- Banco Interamericano de Desarrollo (et al.). Las Empresas Públicas en América del Sur y México. Vol. 2. (1ra. Ed., - México, D.F., Editorial Limusa, 1979).

Banco Interamericano de
Desarrollo (et al.).

Proyectos de Desarrollo, Planifica--
ción. Implementación y Control. (2da.
Ed., México, D.F., Editorial Limusa,
1982).

Blanco Illescas, Francisco.

El Control Integrado de Gestión. Ini-
ciación a la dirección por sistemas.
(1ra. Reimpresión, México, D.F., Edi-
torial Limusa, 1980).

Brown, Warren B. (y)
Moberg, Dennis J.

Teoría de la Organización y la Admi-
nistración. Enfoque Integral. Tr. --
Salazar Palacios, José Manuel. (1ra.
Ed., México, D.F., Editorial Limusa,
1983).

Campero, Guillermo (y)
Mendoza, Lilia.

Relaciones laborales en la empresa -
paraestatal de transformación. Cua-
dernos del Instituto del Trabajo, --
S.T.P.S. (México, D.F., I.N.E.T., --
S.T.P.S., 1980).

Centro Nacional de Productividad.

La Empresa Pública en México, Factor
de Desarrollo Económico y Social del
País. Memoria I del Programa de --
Desarrollo de la Alta Dirección en -
la Empresa Pública (ADEP), dentro --
del Marco del Programa de Formación
en Relaciones Laborales para Funcio-
narios de Entidades Públicas (FORE--
LA). Coordinado por la Secretaría -
del Trabajo y Previsión Social y la
Coordinación General de Estudios Ad-
ministrativos de la Presidencia de -
la República. (México, D.F., Impreso
por Talleres Gráficos del Centro Na-
cional de Productividad, 1981).

Centro Nacional de Productividad.

Sistema de Relaciones Laborales. --
Diagnóstico del Sistema en Relacio-
nes Laborales. Programa de Formación
en Relaciones Laborales para Funcio-
narios de Entidades Públicas. (Méxi-
co, D.F., Impreso por Talleres Gráfi-
cos del Centro Nacional de Producti-
vidad, 1980).

Córdova, Arnaldo.

Sociedad y Estado en el mundo moder--
no. (2da. Ed., México, D.F., Edito---
rial Grijalbo, Colección Teoría y ---
Praxis, 1976).

Chiavenato, Idalberto.

Introducción a la Teoría General de -
la Administración. Tr. Fittipaldi de
Ruiz, María Isabel. (2da. Ed., Méxi--
co, D.F., Editorial McGraw-Hill, - -
1984).

Díaz Rufz, Juan Danilo (y)
Ordóñez y Cortés, José Angel.

"El Control de Gestión y sus Aplica--
ciones!" Selecciones. Número 8. Bitá-
cora de la Facultad de Contaduría y -
Administración. (México, D.F., Facul-
tad de Contaduría y Administración, -
U.N.A.M., 1985).

Dirección General de Control y
Auditoría Gubernamental.

Manual de Auditoría Gubernamental. --
Subsecretaría de Evaluación, depen---
diente de la Secretaría de Programa--
ción y Presupuesto. (México, D.F., --
Ed., Talleres Gráficos de la Nación, -
1981).

Due, John F. (y)
Friedlander, Ann F.

Análisis Económico de los Impuestos y
del Sector Público. Tr. Jorge Thomas,
Juan. (4a. Ed., Buenos Aires, Argenti
na, Editorial "El Ateneo", 1977).

Duhalt Krauss, Miguel.

Los manuales de procedimiento en las -
oficinas públicas. (2da. Ed., México,
D.F., Editado por la Dirección Gene--
ral de Publicaciones, U.N.A.M., 1977).

Field, Michel (y)
Ramírez, Guillermo.

Introducción al Control de Gestión --
(y) Control de Gestión y Empresas Pú-
blicas. Documentos proporcionados en
el Seminario Sobre Control y Exceden-
te de Productividad. Patrocinado por
la Secretaría de Energía, Minas e In-
dustria Paraestatal y Grupo Proesa --
Consultores, S.C., (Insurgentes Sur -
No. 552-10º piso. S.E.M.I.P., Méxi--
co, D.F., Seminario efectuado en mar-
zo de 1984).

French, Wendell L. (y)
Bell, Cecil H. Jr.

Ciencia de la conducta para el Desarrollo Organizacional. Cómo perfeccionar las Empresas. Tr. Pardo, V.F. (2da. Impresión, México, D.F., Editorial Diana, 1979).

Fulmer, Robert M.

Administración Moderna. Tr. Martínez, - Enrique. (2da. Ed., México, D.F., Editorial Diana, 1981).

García Cantú, Alfonso.

Enfoques prácticos para planeación y -- control de inventarios. (1ra. Ed., México, D.F., Editorial Trillas, 1978).

García Manzano, Oscar (y)
Martín, Flor de Marfa.

Administración y Desarrollo Gerencial. (3ra. Ed., México, D.F., Editorial Diana, 1981).

Gerencia General de Administración
y Relaciones Públicas.

Supervisión y Mandos Intermedios. Serie Capacitación No. 4. (México, D.F., Centro de Capacitación y Desarrollo de Personal de Fertilizantes Mexicanos, 1981).

Greene, James H.

Control de la Producción. Sistemas y -- decisiones. Tr. Blanco, Félix. (6a. Impresión, Editorial Diana, 1978).

Guerrero, Omar.

La Administración Pública del Estado -- Capitalista. (1ra. Ed., México, D.F., - Editorial I.N.A.P., 1980).

Gvishiani, D.

Organización y Gestión. Tr. Vládor, L.- (México, D.F., Ediciones de Cultura Popular, el libro carece de fecha de publicación).

Hall, Richard H.

Organizaciones: Estructura y Proceso. - Tr. De Feferbaum, Stella. (6a. Impresión. Madrid, España. Editorial Prentice/Hall International, 1982).

Harding, H.A.

Dirección de Producción. Manuales para dirección de empresas. Tr. Linares, Andrés. (1ra. Ed. en español. Madrid, España. Editorial EDAF, 1978).

Hernández y Rodríguez, Sergio (y Ballesteros Inda, Nicolás.

Fundamentos de Administración. (3ra. Reimpresión, México, D.F., Nueva Editorial Latinoamericana, 1984. Curso de Universidad Abierta. Facultad de Contaduría y Administración, U.N.A.M.).

Hodgetts, Richard M. (y Altman, Steve.

Comportamiento en las Organizaciones. Tr. Corona de Contín, Hortensia. (5a. Reimpresión, México, D.F., Nueva Editorial Interamericana, 1984).

Hood, Christopher C.

Los Alcances de la Administración Pública, Problemas de Implantación y Control de Sistemas. Tr. Hurtado Vega, José. (1ra. Ed., México, D.F., Editorial Limusa, 1979).

Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C.

Control Interno. Informe especial elaborado por el Comité de Procedimientos de Auditoría. Instituto Norteamericano de Contadores Públicos. (Traducción y Publicación por la Comisión de Publicaciones Técnicas del I.M.C.P. Federación de Colegios de Profesionistas. México, D.F.).

Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C.

Esquema Básico de la Auditoría Operacional. Boletín No. 1. (1ra. Ed., México, D.F., Editado por la Federación de Colegios de Profesionistas. Comisión de Auditoría Operacional. I.M.C.P., 1982).

Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C.

Metodología de la Auditoría Operacional. Boletín No. 2. (2da. Ed., México, D.F., Editado por la Federación de Colegios de Profesionistas. Comisión de Auditoría Operacional. I.M.C.P., 1980).

- Isoard, Carlos A. Auditoría de las Operaciones del Gobierno. Efectividad, eficacia y eficiencia del gasto público. (1ra. Reimpresión, México, D.F., Editorial Fondo de Cultura Económica, 1981).
- Jonio, F., (et al.). Control de Gestión. Tr. García Martín, A. (1ra. Ed., Barcelona, España. Editorial Sagitario, 1962).
- Kohler, Eric L. Auditoría. Tr. Balarezo, Jorge. (11a. Impresión, México, D.F., Editorial -- Diana, 1982).
- Koontz, Harold, (et al.). Elementos de Administración. Tr. Díaz Mata, Alfredo. (3ra. Ed., México, --- D.F., Editorial McGraw-Hill, 1984).
- Koontz, Harold (y O'Donnell, Cyril). Curso de Administración Moderna. Un análisis de sistemas y contingencias de las funciones administrativas. Tr. Gómez Mont Araiza, Jaime. (6a. Ed., - México, D.F., Editorial McGraw-Hill, - 1982).
- Leonard, William P. Auditoría Administrativa. Evaluación de los métodos y eficiencia administrativa. Tr. Bracamonte, Mario. (9a.- Impresión, México, D.F., Editorial -- Diana, 1981).
- Lockyer, K.G. Control de la Producción. Tr. De -- Allende, Bernardo. (1ra. Ed., México, D.F., Editorial Técnica, 1967).
- Luthans, Fred. Introducción a la Administración. Un enfoque de contingencias. Tr. Bárcena Montañez, Agustín. (1ra. Ed. en español, México, D.F., Editorial McGraw-- Hill, 1982).

- Maciariello, Joseph A. Sistemas de Control en Administración por Programas. Tr. Piña García, Rodolfo. (1ra. Ed., México, D.F., Editorial Limusa, 1981).
- March, James G. (y) Simon, Herbert A. Teoría de la Organización. Tr. Maluquer Wahí, Juan. (4a. Ed., México, D.F., Editorial Ariel, 1980).
- Martín, Charles C. Administración por Proyectos: Cómo hacerla operante. Tr. Pardo, Vicente. (1ra. Ed., México, D.F., Editorial Diana, 1981).
- Martínez Villegas, Fabián. El Contador Público y la Auditoría Administrativa. (2da. Reimpresión, México, D.F., Editorial Publicaciones Administrativas y Contables, 1982).
- McBeath, Gordon. Organización y Planeación de Recursos Humanos. Tr. Fabián Frankel, Bartolomé. (2da. Ed., México, D.F., Editorial Logos Consorcio Editorial, 1981).
- Merril, Harwood F. Clásicos en Administración. Tr. Díaz Ramírez, Alberto. (4a. Reimpresión, México, D.F., Editorial Limusa, 1982).
- Newman, William H. (et al.). La dinámica administrativa. El proceso administrativo: conceptos, fundamentos y aplicaciones prácticas. Tr. Pardo, Vicente. (6a. Ed., México, D.F., Editorial Diana, 1980).
- Oficina Internacional del Trabajo. Introducción al Estudio del Trabajo. (12a. Ed., Ginebra, Suiza. Editorial "Journal de Geneve", 1969).
- Parkinson, C. Northcote. Parkinson Habla. Tr. Management Services de México, S.A. (6a. Impresión, México, D.F., Editorial Diana, 1979).

Patz, Alan L. (y)
Rowe, Alan J.

Control administrativo y sistemas de toma de decisiones. Texto, casos y -- lecturas. Trs. Blanca Mendoza, Beatriz E. (y) Harris Howard, Timoteo E. (1ra. Ed., México, D.F., Editorial -- Limusa, 1982).

Pichardo Pagaza, Ignacio.

Introducción a la Administración Pública de México. 2. Funciones y Especialidades. (1ra. Ed., México, D.F., -- Libros de Texto. I.N.A.P.-CONACYT, -- 1984).

Pyhrr, Peter A.

Presupuesto base cero. Método práctico para evaluar gastos. Tr. Corral -- Camou, Leonor. (2da. Reimpresión, México, D.F., Editorial Limusa, 1980).

Reyes Ponce, Agustín.

Administración de Empresas. Teoría y Práctica. Segunda Parte. (17a. Reimpresión, México, D.F., Editorial Limusa, 1980).

Reyes Ponce, Agustín.

Administración por Objetivos. (8va. - Reimpresión, México, D.F., Editorial Limusa, 1980).

Riedmann, Wolfgang.

Técnicas de dirección por ... Management por: Motivación; Delegación; Objetivos; Excepción; Resultados y Sistemas. Tr. Mosch Fernández, Anneliese. (1ra. Ed. en español, Madrid, España. Editorial Paraninfo, 1981).

Rodríguez Valencia, Joaquín.

Sinópsis de Auditoría Administrativa. (1ra. Ed., México, D.F., Editorial -- Trillas, 1981).

Rubio Ragazzoni, Víctor M. (y)
Hernández Fuentes, Jorge.

Guía Práctica de Auditoría Administrativa. (2da. Ed., México, D.F., Editorial Publicaciones Administrativas y Contables, 1983).

Ruiz Dueñas, Jorge.

Eficacia y eficiencia de la empresa - pública mexicana. Análisis de una década. (1ra. Ed., México, D.F., Editorial Trillas, 1982).

Saldaña, Adalberto.

Teoría y Práctica del Presupuesto por Programas en México. Un caso concreto. (1ra. Ed., México, D.F., Editorial I.N.A.P., 1977).

Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

1. "El Control en la Administración - Pública Federal."
2. "Lineamientos generales sobre control."
3. "Marco de actuación de las Contralorías Internas de las entidades de la Administración Pública Federal."
4. "Marco de actuación de las Contralorías Internas, Sector Central."
5. "Marco de relación entre las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades."

Documentos (algunos) proporcionados - en el Ciclo de Conferencias sobre Control y Auditoría en la Administración Pública Federal. Efectuado por la Dirección General de Control de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y de la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República. (Biblioteca "Emilio Portes Gil". P.G.R. México, D.F., López No. 12. Seis conferencias acontecidas de febrero a abril de 1985).

Sexton, William P.

Teoría de la Organización. Tr. Contín, Agustín. (11a. Reimpresión, México, - D.F., Editorial Trillas, 1982).

Sisk, Henry L. (y)
Sverdlik, Mario.

Administración y Gerencia de Empresas. Tr. Sverdlik, Mario. (3ra. Ed., - - - México, D.F., Editorial Saber, 1982).

Vázquez Méndez, Jesús.

Administración de la Producción. Teoría de la Organización, Dirección, -- Planificación y Control. (1ra. Ed., -- La Habana, Cuba. Editorial Pedagógica, 1966).

Waldo, Dwight.

Administración Pública. La Función -- Administrativa, los sistemas de Organización y otros aspectos. Tr. Durán D'Acón, Odón. (6a. Reimpresión, México, D.F., Editorial Trillas, 1982).