



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE INGENIERIA

23
22

LA ORGANIZACION COMO ELEMENTO DE LA
ADMINISTRACION Y LOS MANUALES DE
ORGANIZACION COMO INSTRUMENTO
DE LA EFICIENCIA OPERACIONAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE;
I N G E N I E R O C I V I L
P R E S E N T A

JOSE DE JESUS VAZQUEZ ALBA

MEXICO, D. F.

1983



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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

PAGINA

I. LA ADMINISTRACION EN SU PERSPECTIVA HISTORICA.	
1.- Antigüedad.	2
2.- Egipto, Grecia y Roma.	4
3.- La Iglesia Católica, como la organización formal más eficiente.	7
4.- Período Medieval y la Etica Capitalista.	9
5.- El Legado.	12
6.- Revolución Industrial.	13
7.- Los Forjadores de la Administración.	16
8.- El Auge Administrativo.	20
9.- Definición de Administración.	24
II. LA ORGANIZACION Y SU RELACION CON LA ADMINISTRACION.	
1.- Características de la Administración.	29
2.- Desarrollo General del Pensamiento Administrativo.	31
3.- Beneficios de una División Conceptual.	32
4.- Diversos Criterios de División.	32
5.- Elementos de la Mecánica Administrativa.	34
6.- Elementos de la Dinámica Administrativa.	35
III. ORGANIZACION.	
1.- Definición de Organización.	38
2.- Principios Básicos de la Organización.	38
3.- Organización Formal.	40
4.- Organización Informal.	41
5.- Tipos de Organización:	42
5.1.- Sistema Lineal.	42
5.2.- Sistema Funcional o de Taylor.	44
5.3.- Sistema Lineal y de Staff.	48

	PAGINA
6.- Diseño de Organizaciones:	48
6.1.- Principios Fundamentales según Lindal Urwick	50
7.- Especialización y División del Trabajo:	51
7.1.- Determinación del Grado de Funcionali- zación.	52
7.2.- Especialización.	52
8.- Departamentalización.	52
8.1.- Tipos de Departamentos	53
8.2.- Departamentos de Servicio.	55
9.- Autoridad. Definición.	55
9.1.- Límites de Autoridad.	56
9.2.- Tipos de Autoridad.	56
9.3.- Relaciones entre Autoridad Lineal y Autoridad Staff.	58
9.4.- Ventajas de los Servicios de un Depar- tamento de Staff.	58
9.5.- El Staff y la pequeña empresa.	59
9.6.- Delegación de Autoridad.	59
9.7.- Principios de la Delegación.	60
9.8.- Centralización y Descentralización de la Autoridad.	61
10.- Comités. Concepto.	62
10.1.- Tipos de Comités.	62
10.2.- Ventajas de la Organización por Comité.	63
10.3.- Desventajas de la Organización por Comité.	63
11.- Procedimientos Organizacionales.	63
11.1.- Cuestionario de Organización.	64
11.2.- Descripción de la Posición.	65
11.3.- Organigrama.	65
11.4.- Manual de Organización.	68
 IV. MANUAL DE ORGANIZACION.	
1.- Definición.	70
2.- Objetivos.	71

	PAGINA
3.- Clasificación.	71
3.1.- Por su área de aplicación:	
3.1.1.- Macroadministrativos	71
3.1.2.- Microadministrativos	72
3.2.- Por su contenido:	
3.2.1.- De Organización.	72
3.2.2.- De Procedimientos.	72
3.2.3.- De Contenido Múltiple.	72
4.- El Manual de Organización.	73
4.1.- Identificación.	74
4.2.- Índice o Contenido.	74
4.3.- Prólogo y/o Introducción.	81
4.4.- Directorio.	81
4.5.- Antecedentes Históricos.	81
4.6.- Legislación o Base Legal.	82
4.7.- Atribuciones.	82
4.8.- Estructura Orgánica.	82
4.9.- Funciones.	83
4.10.- Organograma.	83
4.11.- Descripción de Puestos.	84
5.- El Manual de Procedimientos.	88
5.1.- Identificación.	89
5.2.- Índice o Contenido.	89
5.3.- Prólogo y/o Introducción.	89
5.4.- Objetivo de los Procedimientos.	89
5.5.- Areas de Aplicación.	89
5.6.- Políticas o Normas de Operación.	90
5.7.- Descripción de las Operaciones.	90
5.8.- Formularios o Impresos.	90
5.9.- Diagramas de Flujo.	90
6.- Proceso de Elaboración.	91
6.1.- Unidades Responsables.	91

	PAGINA
6.2.- Aspectos Metodológicos Generales.	91
6.2.1.- Recolección de información.	92
6.2.2.- Fuentes de Información.	93
6.2.3.- Procesamiento de la información.	93
6.2.4.- Redacción.	94
6.2.5.- Elaboración de diagramas.	94
6.2.6.- Formateo.	95
6.2.7.- Aprobación.	95
6.3.- Forma de Elaboración del Manual General de Organización.	95
6.4.- Forma de Elaboración de los Manuales Específicos de Organización.	97
6.5.- Forma de Elaboración de los Manuales de Procedimientos.	97
7.- Distribución y Control.	98
8.- Revisión y Actualización.	99
Conclusiones	100
Recomendaciones	101
Bibliografía	103

CAPITULO I

LA ADMINISTRACION EN SU PERSPECTIVA HISTORICA

I.- LA ADMINISTRACION EN SU PERSPECTIVA HISTORICA

Una de las barreras más grandes, para entender a la Administración, es que la recibimos como una "Panacea Universal" que cura todos los males de una empresa -sea ésta privada o pública-, propuesta por algún personaje ilustre y que a través de los años se ha ido transmitiendo como una costumbre.

Bajo esta consideración, aquellos que no están en contacto directo con una empresa, conceptúan a la Administración como una "abstracción". Para los que sí lo están, como algo engorroso y que produce terror al oír de un ¡Cambio de la Administración!, que trae aparejadas modificaciones de lugar físico, de personal, de actitud, de jefes, de nombres de los puestos, de funciones, etc.

Gary Dessler, en su libro "Organization and Management", señala tres razones para tratar el estudio de la Administración, desde una perspectiva histórica:

1. La primera, es que los cimientos de la Teoría Administrativa Clásica fueron establecidos en las sociedades antiguas y en las más modernas sociedades pre-industriales como:
 - División del Trabajo.
 - Especialización.
 - Estructuras Organizacionales.
 - Tramo de Control.
 - Línea de Autoridad.
 - Delegación de Autoridad.
2. La segunda, se refiere a que durante las centurias que precedieron a la industrialización, se registraron modificaciones significativas - en los conceptos del hombre acerca del poder y la autoridad.
3. La tercera, es que el cambio de mentalidad acerca del trabajo fue evolucionando, ya que antes del Siglo XVIII el trabajo sólo se concebía desempeñado por esclavos, mientras que para esta época se consideró - como una actividad inherente al hombre, como muestra de su honorabilidad y bondad!

Veamos como ocurrió todo ésto, mencionando las organizaciones de varios países y su evolución histórica.

1.- ANTIGUEDAD.

Es fácil imaginar a dos hombres de la antigüedad, empeñados en la tarea de mover una piedra, comunicándose a través de sonidos guturales y coordinado sus esfuerzos para empujarla hacia el lugar deseado.

Sofisticando aún más el ejemplo, imaginemos las diferentes actividades que realizaban para cazar un mamut y la forma en que eran divididas -distraer al mamut, matarlo, destazarlo y, finalmente, distribuirlo equitativamente- entre los cazadores, según nos revelan los estudios antropológicos desarrollados.

Otro ejemplo, son las actividades realizadas por la familia primitiva. El hombre se dedicaba a la cacería; la mujer a cuidar la casa, a los ancianos y a los niños; mientras que éstos cooperaban con la mujer en la recolección de frutos.

Esta división de trabajo, permitió al hombre, antes que nada, sobrevivir a las inclemencias del tiempo y, más tarde, desarrollar actividades que darían margen al surgimiento de la ganadería y la agricultura.

Ernest Dale, en su libro "Organización", profundiza también en este hecho, haciendo un análisis de la Biblia, en especial del capítulo referente al Exodo: Pensemos en los problemas que tuvo Moisés para dirigir a esa multitud de Israelitas que junto con él salieron de Egipto en busca de la "Tierra Prometida".

Moisés, el único dirigente, tenía que sostener entrevistas con todas las personas que acudían a él, para tratar los asuntos más diversos que nos podamos imaginar, desde desavenencias con el cónyuge, hasta el deseo de consolarse ante la aparente interminable tarea de encontrar la tierra prometida.

Es lógico imaginar que el trabajo de Moisés era arduo y parecía no tener fin. Esto traía como consecuencia que la marcha fuera cada día más lenta. El suegro de Moisés le aconsejó que escogiera entre los hombres que lo seguían, a aquellos que lo pudieran ayudar con esta labor. Es así como Moisés nombró a un encargado por decena, por cincuenta, por centena y por millar, los cuales tenían la consigna de solucionar los problemas pequeños y pasar a Moisés los de grave envergadura.

La paradoja es que el pueblo Israelita progresó más en "menos de un año que en los 39 años anteriores".

Ernest Dale, al continuar con el análisis histórico, establece que los Jardines Colgantes de Mesopotamia, las Pirámides de Egipto, etc. no fueron obras de la casualidad, sino que el logro de estas maravillas de la antigüedad, sólo se puede explicar si hubo una división del trabajo y una coordinación en las labores.

Joaquín Gómez Morfín, en su libro "La Administración Moderna y los Sistemas de Información", nos ilustra más sobre el desarrollo histórico de la administración, ya que afirma que en algunas parábolas de Confucio se dan sugerencias para la Administración Pública.

Wilburg Jiménez Castro, complementa esta referencia de la Cultura China, en su libro "Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa", con las siguientes palabras: "El gran filósofo Confucio"

Recomendó que todos los que ocupan posiciones públicas, bien sean éstas determinativas o ejecutivas, conozcan las condiciones del país, con el propósito de que estén en capacidad de resolver adecuadamente problemas públicos, para lo cual deben tomarse en cuenta diferentes opiniones y hacerse estudios imparciales y carentes de egoísmo. En su criterio, ésta es la forma de resolverlas de

manera moderada, práctica y lógica, de acuerdo con las mejores normas de ética.

Para el mismo filósofo y administrador chino, para ejercer una posición gubernamental, se requiere un gran espíritu público y excluir de sus actividades el favoritismo y el partidismo, a fin de poder promover el bienestar económico del pueblo.

En su criterio, el arte de gobernar consiste en tener presentes los asuntos públicos sobre todas las cosas y en practicarlos infatigable, consistente y continuamente, para lo cual es necesario estudiar los pequeños fenómenos estatales, por observación de las políticas fundamentales del gobierno.

Recomendó, finalmente, como norma de conducta, la selección de funcionarios honrados, desinteresados y capaces.

Otros contemporáneos de Confucio se interesaron también en los asuntos administrativos y de ellos Micius o Mo-ti fundó, 500 años antes de Jesucristo, una rama de la misma escuela, que difería fundamentalmente en aspectos filosóficos - más que en principios. Sin embargo, algunos historiadores han revelado que 600 años antes de esa fecha, Chou había usado un manual elaborado por él sobre gobiernos y administración y al cual se le dió las características de Constitución, que estableció reglas sobre organización, funciones, procedimientos, labores de rutina, controles, castigos y registros.

A través de varios siglos, los chinos tuvieron un sistema administrativo de orden, con un servicio civil bien desarrollado y una apreciación bastante satisfactoria sobre muchos problemas modernos de administración pública".

2.- EGIPTO.

Gary Dessler hizo un análisis de la civilización egipcia, a la que calificó como "la Primer Organización en Gran Escala".

De acuerdo a los datos históricos recabados, a la cabeza de esta estructura organizacional se encontraba el Faraón, cuya autoridad se basaba en el derecho de vino a gobernar; en el nivel inmediato inferior se ubicaba el Visir, el cual actuaba como: Primer Ministro, Jefe de Justicia y Tesorero, y era el responsable directo de una compleja estructura, en cuya base se encontraban miles de esclavos. Esta estructura permitió la construcción de las pirámides, los grandes sistemas de irrigación, la construcción de canales, etc.

La economía egipcia estaba basada en la agricultura y la función primordial de la burocracia era básicamente la de pronosticar y utilizar los movimientos del Río Nilo.

GRECIA Y ROMA.

Gómez Morfín se refiere a estas dos civilizaciones, señalando que la historia de éstas "indica la existencia de conocimientos administrativos, especialmente en los tribunales, en las funciones gubernamentales, en la organización de los ejércitos y en el establecimiento de la autoridad.

El éxito del Imperio Romano no puede deberse a otra cosa sino a la eficiencia de la organización que establecieron los romanos en todos los órdenes".

Gary Dessler se orienta más a señalar la mentalidad existente en la Grecia de la antigüedad, en la que el contacto con todo lo material era considerado indigno del hombre, de esta manera, todo el trabajo manual no era aceptado y, - por lo tanto, todos aquellos que lo ejercían no se les permitía una situación de ciudadanos.

-Irónicamente, como señala Tilgher, estas actividades consideradas por los aristócratas griegos como indignas del hombre, fueron desarrolladas por los esclavos-.

La mentalidad romana no variaba mucho en relación a la griega, ya que también en sus inicios, existía un gran desdén por los trabajos materiales, pero a medida que el pueblo romano se consolidaba como un estado, que garantizaba el desenvolvimiento de las actividades de comercio, los aristócratas gubernamentales se incorporaron a éstas.

Encima de este desarrollo comercial, se encontraba la aristocracia militar, la cual, con los conceptos de disciplina y funcionalismo, permitieron al imperio manejarse con mano de hierro. El funcionalismo se logró a través de una alta división del trabajo, la cual permitió que todos los integrantes del ejército tuvieran funciones muy precisas.

Si bien, los puntos arriba anotados enfatizan los logros alcanzados en materia administrativa por estas dos culturas, considero necesario incluir las notas de Wilburg Jiménez Castro, ya que concretizan lo señalado por los dos autores citados:

"La administración gubernamental griega tuvo cuatro pasos evolutivos, puesto que sus estados tuvieron monarquías, aristocracias, tiranías y democracias, - con la única excepción de Espartaco, en donde siempre hubo una aristocracia.

La monarquía ateniense fue su primer sistema de gobierno y tuvo relativamente poca importancia desde un punto de vista administrativo; en tanto que el período aristocrático, que duró hasta el siglo V antes de Jesucristo, y el democrático sí tuvieron una gran trascendencia.

Durante el sistema aristocrático, las dos principales instituciones públicas fueron el Areópago y el Arconteo, que tenían respectivamente, las responsabilidades legislativas y ejecutivas.

Mientras la democracia, el sistema de gobierno griego consistió en una asamblea popular denominada la ecclesia, en la cual residía la autoridad máxima y en ella participaban directamente todos los ciudadanos... En la ecclesia se encuentran en buena parte las bases de nuestros sistemas democráticos actuales, con algunas limitaciones y diferencias... Los ciudadanos solamente podían ejercer sus derechos mediante su presencia personal y, en consecuencia, nadie podía representarlos o hablar en su nombre...

Otras labores legislativas estaban al cuidado de la Bulé o Consejo de los Quinientos escogidos a la suerte, cincuenta de cada una de las tribus (Demos). Sólo lo cincuenta de ese número desempeñaban propiamente las labores. Se turnaban

mensualmente en sus actividades... su función principal consistía en preparar medidas que eran sometidas a consideración de la ecclesia, la cual, a su vez, no tenía iniciativa en aspectos legislativos, sino la función de aceptar o de rechazar las propuestas, siendo su decisión irrevocable.

El principio mandatorio al cual debía ajustarse la ley, era establecido por el Psefisma, nombre con el cual se conocía la medida legislativa preparada por la bulé y aprobada por la ecclesia...

El órgano ejecutivo estaba integrado por un cuerpo pluripersonal, compuesto de nueve miembros desde la época de Pericles, denominados los Arcontes, nombrados también por el pueblo cada año..."

Existía otra institución muy importante llamada la Heliaia y cuyas funciones comenta así el profesor Carlos Monge...

"La institución verdaderamente característica de la democracia ateniense, en lo que hace a la justicia o al orden judicial, era la Heliaia, que comprendía un conjunto de tribunales populares (dicasteria). Había tantos como tribus..."

Las causas sometidas a conocimiento de la Heliaia se dividían en dos categorías: negocios o intereses privados (dikai) y negocios o intereses públicos (graphai)...

... la Heliaia no tenía funciones legislativas, es decir, no estaba en sus manos la atribución de hacer leyes -ello correspondía a la bulé y a la ecclesia-. Sus funciones eran eminentemente de orden judicial".

"El espíritu de orden administrativo que tuvo el imperio Romano hizo que se lograra, a la par de guerras y conquistas, la organización de las instituciones de manera satisfactoria. El estudio de estos aspectos se puede dividir en las dos etapas principales por las cuales pasó la evolución romana, a saber: la República y el Imperio. Sin embargo, deben estudiarse también la monarquía y la autocracia militar.

La primera época de la República comprendió a Roma como ciudad y la segunda a su transformación en Imperio mundial, y es justamente este último período el que puede ser de mayor interés de estudio por el ejemplo administrativo que ha dado.

Después de la revolución inicial que cambió la monarquía en República, los cónsules se convirtieron en los magistrados principales y eran elegidos cada año por los Comitia Centuriata. Sus funciones eran parcialmente administrativas y judiciales y especialmente militares. El "Cónsul" era el jefe de los ejércitos, en tanto que el "Cónsul Pretor" era un magistrado civil. Existían dos "Cónsules", razón por la cual se les dió tal nombre, que equivale a "asociado". Alternaban de acuerdo con las necesidades en el servicio militar exterior o en las labores administrativas de la ciudad.

Cuando vino el Imperio y éste extendió sus dominios, el sistema consular tuvo que transformarse en el preconular, que trató de lograr una prolongación de la autoridad del cónsul. Fue así como éstos y los pretores recibían una extensión del territorio bajo su tutela, después de un año de trabajo y pasaban así a tener jurisdicción sobre una provincia, bien como cónsules o como pretores.

A través de la ley pompeyana del año 53 antes de Jesucristo, el proconsulado se convirtió en un cargo público distinto, en el cual no podía ser electo - quien hubiera sido cónsul o pretor durante los cinco años anteriores.

Años más tarde, al comienzo de la Era Cristiana, vino otro cambio de gran importancia, al convertirse el Imperio Romano en una autocracia militar establecida por Julio César y mantenida luego por sus sucesores.

El consulado se convirtió en un título honorífico, y las asambleas populares, copiadas de las griegas, se atrofiaron progresivamente, habiendo conservado su importancia en el nuevo régimen sólo el Senado.

El Imperium en un comienzo no era un cargo público, sino una autoridad inherente a la función consular y proconsular y que tenía su fuero en lo militar, pero que no podía ejercerla en Roma. Cassiodorus dijo que "Magistrado" era un nombre de dignidad. César cambió tales disposiciones y disfrutó de mayores prerrogativas al respecto, aplicando su verdadero sentido latino que significa "poder superior".

Correspondió a Diocleciano (284-305 después de Jesucristo) reformar la autoridad imperial; eliminó los antiguos gobernadores de provincias y estableció un sistema administrativo con diferentes grados de autoridad. Fue así como debajo del emperador venían los prefectos pretorianos, bajo ellos los Vicari o gobernantes de la diócesis y subordinados a ellos los gobernadores de provincias, hasta llegar finalmente a los funcionarios de menor importancia.

Por otro lado, la reforma de Diocleciano separó en departamentos las labores civiles y militares. Las primeras eran atendidas por los pretorianos. Los Vicari y los gobernadores de provincia, todos los cuales estaban investidos como magistrados civiles, lo que limitaba sus poderes.

En el aspecto militar, la gradación correspondía en su orden a los Magistri militum, duces, comitum.

No hubo una diferenciación de las labores ejecutivas y judiciales, pero sí sentaron las bases para que ello pudiera tener efecto siglos más tarde.

Entre las limitaciones mayores que le apuntan a los sistemas administrativos romanos están la errada ampliación que tuvo la forma de gobierno de la ciudad de Roma al Imperio y también la reunión de las labores ejecutivas con las judiciales, a pesar de que se reconoce que fueron aislados los conflictos de autoridad que se presentaron por equivocadas concepciones entre los derechos y los deberes particulares. Ello se subsanó por la disciplina que tuvieron en su organización jurídica, la cual ha servido de pilar fundamental a la concepción del "derecho".

3.- LA IGLESIA CATOLICA, COMO LA ORGANIZACION FORMAL MAS EFICIENTE.

Al alcanzar la cúspide la aristocracia militar romana, surgió refulgente la iglesia católica, la cual, como afirma Gómez Morfín, se transformó en la orga

nización formal más eficiente del occidente, "creando el concepto de especialización y de administradores especializados, definiendo ese concepto claramente y añadiendo el principio de autoridad a la administración".

Las palabras de Gómez Morfín son contundentes al señalar a la Iglesia con estos adjetivos; sin embargo, como Wilburg Jiménez Castro recomienda, vale la pena analizar en detalle a esta Organización:

"Durante la misma Edad Media, floreció y se consolidó también la Iglesia Católica Apostólica Romana. El estudio de su organización ha de interesar a quien se inicia en las disciplinas administrativas, cualquiera que sea su credo religioso, porque ella tiene características muy particulares que inclusive en algunos aspectos obedecen a una concepción distinta del patrón clásico.

De acuerdo con los principios doctrinales de la Iglesia Católica Apostólica Romana, el Papa recibe su autoridad directamente de Dios y ocupa la mayor jerarquía en la organización. Su autoridad central es poderosa y única, por cuanto a diferencia de lo que sucede con otras formas administrativas, en donde conforme la organización crece se van estableciendo niveles intermedios e inferiores de autoridad, en la Iglesia Católica existe un proceso inverso, no de delegación, sino de superposición de autoridad a niveles superiores. El Papa siempre conserva una autoridad no delegada y los nombrados derivan la suya no del Papa, sino directamente de Dios.

Conforme creció el número de fieles a consecuencia de la propagación de su doctrina, las pequeñas misiones iniciales se constituyeron en iglesias y éstas, desde un principio, se agruparon en diócesis. La autoridad coordinadora de toda la Iglesia Católica se caracteriza, ya en su comienzo, por la existencia de un poder central, que tiene unido un colegio de obispos con poderes propios, que requieren, sin embargo, la subordinación a dicho poder central.

Los cardenales de la Iglesia Romana constituyen el Senado del Romano Pontífice y le asisten como consejeros y colaboradores principales en el gobierno de la Iglesia. El Sagrado Colegio de Cardenales se distribuye en tres órdenes: episcopal, presbiteral y diaconal.

El Papa Gregorio X, en el año de 1274, organizó el "Cónclave" (confinamiento de los cardenales durante el proceso de elección del Papa) y, desde entonces, los Papas son elegidos por el Sagrado Colegio y el poder le viene directamente de Dios al aceptar el elegido su nominación. Anteriormente, ellos eran designados por el clero y laicos de Roma, en la misma forma que los obispos eran nombrados por el clero y laicos de cada diócesis.

Además del Sagrado Colegio, la organización central de la Iglesia cuenta con otra importante institución: la Curia Romana. Corresponden a ella las funciones propiamente administrativas y para atenderlas está dividida en departamentos, siendo su división principal las congregaciones romanas... La razón por la cual ha podido ser efectiva con tal sistema administrativo, que se separa fundamentalmente de los sistemas clásicos, es por su inmutable e indiscutible doctrina, para quienes laboran dentro de su organización...

Es interesante destacar también, que dentro de la evolución administrativa de la Iglesia Católica Apostólica Romana, su organización ha tenido que atender un crecimiento no sólo funcional, sino también geográfico, como consecuencia del establecimiento de grupos de misioneros o de monjes...

De la organización de la Iglesia Apostólica Romana se obtiene un principio administrativo muy importante y que ha demostrado en los muchos siglos de operación, lo que vale el adoctrinamiento de quienes, ante un objetivo común, están dispuestos a aunar sus esfuerzos individuales en uno colectivo. Indudablemente, el "dominio de una idea", sea ésta dogmática, de servicio social o de coordinación de acciones, no puede ser sustituido por la estructura administrativa o por ningún principio científico. En ello está el secreto tras el cual se anda desde hace muchos siglos".

4.- EL PERIODO MEDIEVAL Y LA ETICA CAPITALISTA.

Jiménez Castro comenta al respecto de la Edad Media, lo siguiente:

"La Edad Media se caracterizó por las formas descentralizadas de gobierno y como reacción de lo que había sucedido en el Imperio Romano y aún en el gobierno democrático griego, que fueron altamente centralizados. Fue así como apareció el feudalismo, bajo el cual los antiguos ciudadanos y habitantes del caído Imperio Romano, se agruparon alrededor de personajes importantes en busca de protección.

Al igual que sucede con otras materias históricas de la misma época medieval, hay pocos datos sobre los sistemas administrativos que tuvieron los pequeños estados feudales y luego monárquicos. Dentro de los pocos que se conocen, están los que brindan el Capitulario de los estados imperiales de Carlo Magno sobre la administración de sus dominios imperiales, del año - 812 después de Jesucristo; el Diálogo Inglés en el cual Richard - Fitz - Neal, Tesorero de Inglaterra y obispo de Londres en 1179 narra las operaciones diarias del tesorero medieval inglés.

Uno de los más importantes documentos fue el libro Husbandry, de Walter - Henley, que fue publicado en 1200 como breviario técnico sobre métodos para localizar las tareas y anotar las actividades de funcionarios y jefes".

Según James D. Mooney, durante la época medieval hubo una notable evolución de los sistemas organizativos como resultado del debilitamiento del poder central durante los últimos días del Imperio Romano. La autoridad pasó al terrateniente, el cual tenía poderes extraordinarios para fines tributarios y de policía dentro de su dominio o saltus. Se extendió también la comendatio o entrega voluntaria de tierra a algún príncipe poderoso, de parte de un pequeño terrateniente que continuaba viviendo en ella como precarium, con el objeto de que se le protegiese de por vida. Es decir, que pasaba de terrateniente a arrendatario.

Los jefes militares que rodeaban a un rey, lograban recompensas de guerra que constituyeron un sistema de tenencia de tierras denominado comitatus.

En el Siglo IX, el precarium pasó a constituir el verdadero sistema feudal, mediante el cual, a través del "beneficio" y de la "comendación se cobraba una cuota vitalicia del deudor o bien a voluntad del latifundista respectivamente.

En un próximo paso de la evolución medieval, el "beneficio" se convirtió en feudo que los vasallos recibían en ceremonias particulares por servicios especiales prestados, casi siempre de carácter militar. Estos vasallos, a su vez, hacían lo mismo con otros y se estableció así una pirámide feudal, en cuya cúspide estaba el rey, y en su cuerpo diferentes categorías de súbditos.

Dice el mismo Mooney, que el "...rasgo característico del feudalismo es la naturaleza de la autoridad que se delegaba. La autoridad de que el rey investía a su vasallo era revocable a voluntad. Bajo el sistema feudal, los vasallos dependían poco del rey; la dependencia seguía otros caminos. En realidad, las personas situadas en la base de la pirámide feudal dependían para su protección de su señor inmediato, pero esta dependencia no corría a través de todas las gradaciones hasta la cima... El control que podría tener el rey sobre sus vasallos era el juramento de lealtad, lo que significa que en muchos casos la obligación descansaba más bien en el honor personal que en el recíproco interés. Como consecuencia de ello, el rey sólo podía contar con la lealtad de sus vasallos en la medida en que tuviera algunos medios para poner en vigor su autoridad."

"En tales condiciones, se imponía una disyuntiva. O los vasallos se desprendían de la autoridad regia haciéndose virtualmente independientes, o bien el rey, mediante el desarrollo de otras fuentes de poder, conseguía reducir a sus vasallos a la condición de súbditos. De hecho, lo primero ocurrió en Alemania y lo segundo en Francia".

La principal evolución del feudalismo a las formas modernas de gobierno - fué más bien de carácter económico y social, pues su estructura declinó con el crecimiento de la industria, del comercio y de la vida en comunidad, por ser todas ellas actividades que no pudieron ser asimiladas por la época y sus costumbres.

Es interesante el estudio de esta evolución administrativa medieval, el cual, como expresa Mooney "...subraya un punto en cuya importancia nunca se insistirá demasiado al estudiar los problemas... (administrativos). Los principios... son universales, pero el modo de aplicarlos lo determinan siempre las circunstancias de cada problema específico".

Gary Dessler hace algunas consideraciones para mostrar lo importante que fué el aspecto ideológico que motivó el fenómeno que se ha dado por llamar "Revolución Industrial":

Es fácil imaginar que paulatinamente la Iglesia fué tomando fuerza, e incluso se llegó a convertir en la mayor poseedora de tierras, ocupando una gran cantidad de siervos en éstas.

También en los inicios de la Edad Media, se seguía conservando la mentalidad griega en cuanto a las actividades de comercio y sólo eran aceptadas como males necesarios.

Sin embargo, las cruzadas, al permitir un mayor contacto con los diferentes países, estimuló el comercio, mientras que los excesos de la Iglesia y la pérdida de bonos religiosos por las cruzadas, resultaron en el deterioro paulatino de poder de la misma, para que, por otro lado, se incrementara el de los reyes, de acuerdo a lo expuesto en párrafos superiores por Jiménez Castro.

En Alemania surgió la figura de Martín Lutero, quien proclamó sus 95 tesis, las cuales representaron el más serio golpe al poder de la Iglesia. Esto llevó al surgimiento del Individualismo Económico, el cual en las palabras de Harbison es definido más como "una coincidencia de la Reforma que un efecto de ésta". Esta idea, aunada a la decidida contradicción entre la Doctrina de Lutero y la Iglesia, llevó a los trabajadores a tomar la decisión inmediata, ya que veían la posibilidad de desligarse de la Iglesia y de los diezmos que ésta les imponía. Por otra parte, la clase media vio la posibilidad de apoyarse en las ideas de Lutero, para dedicarse al negocio y al comercio, mientras tanto la monarquía visualizó que en un futuro pudiera tomar las tierras de la iglesia.

En esta época, también surgió Calvino, cuya tesis es considerada por Dessler como más orientada al presente que al pasado, como lo hizo Lutero. De esta manera, tenemos que Calvino desarrolló el concepto de elitismo, el cual establecía que cualquier ser humano pertenecía a este grupo, siempre y cuando se dedicara intensamente al trabajo, el cual permitía olvidarse de las dudas religiosas y atraer la gracia de pertenecer a este grupo.

De esta manera, podemos ver que si bien la religión en sus inicios tuvo un papel poco motivador para impulsar a la industria, en esta etapa de su desarrollo, se introduce cambiando el concepto de los católicos tradicionales, los cuales pensaban que debían llevar una vida monástica para poder alcanzar la gloria, por el concepto de que sólo el trabajo duro podría establecer una satisfacción en el hombre.

Todo esto fue llevando poco a poco a un desarrollo de la producción doméstica, la cual pudo satisfacer al recién iniciado comercio, pero al final de esta etapa, cuando el comercio dió un gran salto, este tipo de producción demostró su ineficacia para atender las demandas de este mercado en expansión, por lo que el advenimiento de la Revolución Industrial era un hecho irremediable.

Hacia el Siglo XVI, el intercambio internacional y la aparición de gobiernos centralizados, produjeron la filosofía económica del mercantilismo, el cual dió un gran papel al gobierno en el financiamiento y regulación del comercio.

Hacia el Siglo XVIII, aparecen economistas de gran renombre, como es François Quesnay, el cual desarrolla el concepto de laissez-faire (dejar hacer), mismo que influyó grandemente en Adam Smith. Este, al desarrollar su trabajo "Wealth of Nations" (Riqueza de las Naciones), deja patente la necesidad de

que el gobierno no debe intervenir en el desarrollo de las operaciones mercantiles, las cuales son reguladas por un algo invisible, que corrige todas las desviaciones posibles, permitiendo que siempre se cubran las necesidades de los que se ven obligados a acudir al mercado.

Por otro lado, Smith también estableció que la única manera de lograr la libertad, es a través de la liberación del mercado, dejando que la competencia interactúe, bajo una base de división y especialización del trabajo.

También en esta época destacó John Locke con su ensayo titulado "Concerning Civil Government" (Preocupación Civil del Gobierno), en el cual atacaba los derechos divinos de los reyes.

Gary Dessler resume todas estas ideas en que a través de ellas se obtuvo un concepto de "Racionalidad Económica", "Un interés por uno mismo" y el de la "Predestinación". Todos éstos sumados al de "Justicia", "Igualdad" y los "Derechos del Hombre", llevaron a lo que se ha dado en llamar "Revolución Industrial".

Irónicamente, como dice Dessler, este movimiento, lejos de poner a todos los hombres en igualdad de circunstancias, dejó a los trabajadores en las mismas o peores condiciones. El resultado fué que muchos escritores de administración siguieron el concepto de March y Simon, tratando a los trabajadores como: "Instrumentos inertes ejecutando las tareas a ellos asignadas".

5.- EL LEGADO.

Antes de analizar la "Revolución Industrial", quiero señalar el resumen que hace Dessler del legado obtenido de la historia y que impactó notablemente para el desarrollo del pensamiento administrativo:

- El concepto de autoridad de acuerdo a la clase social.
- El punto de vista griego acerca del trabajo.
- La filosofía del liderazgo reflejada en los trabajos de Maquiavelo y Hobbes.
- Las Organizaciones eran altamente centralizadas.
- Los trabajos eran altamente especializados en unidades funcionales.
- La disciplina, el dogma y el terror, eran las herramientas utilizadas para mantener el control.
- Una rígida y jerárquica cadena de mando era la norma y la autoridad y las comunicaciones emanaban del nivel más alto.
- Este tipo de organizaciones fué largamente un producto de un medio-ambiente relativamente estable.

Como Toffler ha hecho notar:

"Cada época produce una forma de organización apropiada a su tiempo. Durante la época de la agricultura, las sociedades se caracterizaron por una baja - transición. Los retrasos en la comunicación y transportación disminuyeron la velocidad de transmisión de la información. La paz de la vida fué equiparablemente lenta, y las organizaciones fueron raramente dirigidas a permitir la rápida toma de decisiones".

6.- REVOLUCION INDUSTRIAL.

T. S. Ashton en su libro "La Revolución Industrial", se refiere a este fenómeno indicando que no sólo la Revolución se realizó en el sector industrial, sino también en la "agricultura, los caminos y transportes, la población: en su distribución y crecimiento, el comercio y las finanzas, la estructuración social, con sus agentes e influencias, la conceptualización intelectual y la valoración humana."

Por lo tanto, al hablar de esta revolución, debemos de ser cautelosos, ya que si bien el sector guía fue el Industrial, en especial el de la Industria Algodonera (la cual según datos de Ernest Lluch en su libro "El Desarrollo Económico", alcanzó una producción multiplicada por seis entre los años de 1773 y 1798), también se modificaron los otros sectores que señala Ashton en su libro.

Como podemos recordar, en los párrafos anteriores se señaló que el comercio y la producción se desarrollaban a un nivel artesanal; es decir, como señala Pedro Woessner ("El Director de Mercadería"), el concepto de "fábrica" no existía. Este apareció a raíz de la incapacidad de los talleres artesanales para hacer frente a la demanda del mercado.

Empezaremos por señalar las causas de la Revolución Industrial. Ernest Lluch las enumera de la siguiente manera:

1. La evolución de la cultura; puesto que se habían introducido una serie de ideologías y mentalidades que favorecían el liberalismo económico.
2. El desarrollo de la ciencia y de la técnica, que proporcionaron los elementos necesarios para iniciar la producción en serie (por ejemplo, la máquina de vapor).
3. El aumento de la población, que significaba un incremento de la demanda, por un lado, y una mayor oferta de fuerza de trabajo por otro.
4. La acumulación primitiva de capital, a la que de un modo sencillo podemos considerar como el resultado del comercio exterior que había proporcionado altos beneficios y otro tipo de acumulaciones como las provenientes de la agricultura.
5. La Revolución Agraria.

Estos factores permitieron tener los tres elementos necesarios para desarrollar a la Industria, es decir, se tuvo por un lado a los empresarios, por otro a los consumidores y, por último, a los productores.

El lugar de origen de esta Revolución fue Inglaterra, la cual entre los años de 1780 y 1850 dobló el producto por persona, mientras que en el período de 1800 a 1850, también alcanzó el producto interno bruto una duplicación. Esto colocó a Inglaterra a la vanguardia durante toda la mitad del Siglo XX.

El panorama de aquella época, T. S. Ashton lo ilustra indicando que los lugares dedicados anteriormente al cultivo o pastoreo, fueron cercados o vallados; las pequeñas aldeas, al empezar a recibir a toda la gente que dejaba los campos para buscar un empleo en la naciente industria, se transformaron en ciudades. Esto estuvo ayudado por un proceso para construir caminos, que permitió el rápido traslado tanto de materias primas como de combustibles para la industria surgiente.

El empleo en las industrias era ofrecido en condiciones infrahumanas, las cuales se vieron obligados a aceptar, dados los requerimientos de la vida que los presionaba a tener un medio de ganarse el sustento.

Por otro lado, el trabajo tuvo modificaciones significativas, ya que paulatinamente se fué especializando y creando nuevas habilidades. Así mismo, se intensificó la búsqueda de nuevas materias primas, las cuales vinieron a complementar el concepto que se tenía acerca de la industria y, por lo tanto, del trabajo.

En el terreno legal, se hicieron adaptaciones a fin de permitir la libre empresa.

Se consolidó un sistema para la compra-venta, que tenía como respaldo el oro a través del papel moneda; por otro lado, apareció el sistema bancario. Esto a consecuencia de un mayor ingreso de la gente y, por lo tanto, una superior posibilidad para ahorrar, ayudado ésto por el tipo de estructura de organización social, que marcaba grandes diferencias y, por lo tanto, la posibilidad de ahorrar.

Por último, en el terreno del intercambio de bienes procesados, se abrieron nuevos mercados y se idearon nuevos métodos de comercio.

En general, como dice Ashton, esta época se caracterizó por la existencia de "entrepreneurs" (empresarios), hombres que desarrollaron ideas a fin de intensificar sus ganancias, a través de combinar de múltiples maneras los factores de la producción -trabajo, tierra y capital-. Por otro lado, es importante resaltar que la realización de proyectos que implicaban la inversión de grandes capitales, no sólo fue a consecuencia de los grandes ahorros, que en esta época se crearon, sino también se debió al gran deseo de invertir en otras que redituaran grandes ganancias.

Hablando del aspecto social, nos encontramos con que este período se caracterizó principalmente por un aumento de la población, debido más que nada a una disminución considerable de la mortalidad, entre otras razones por:

1. Mejor alimentación.
2. Mejora en los hábitos de limpieza.
3. Construcción de casas-habitación, que sustancialmente evitaban las epidemias.

Este período tuvo como señal un avance en el terreno de las invenciones. A este respecto, Ashton afirma que fue consecuencia de que el hombre se consagrara a una sola actividad, debido a la división del trabajo tan profunda que en este período se registró.

Ashton continúa diciendo que "la invención se producirá más fácilmente en una comunidad que atesora cosas de la mente y no en aquella que se conforma con satisfacer sus necesidades materiales. La corriente del pensamiento científico inglés, nacido de las enseñanzas de Francis Bacon y aumentado por el genio de Boyle y de Newton, fué una de las principales fuerzas dentro de la Revolución Industrial".

Gary Dessler hace un análisis desde el punto de vista organizacional de la Revolución Industrial, indicando que ésta se caracterizó por una estrategia orientada a la acumulación de recursos y al crecimiento de las compañías.

Lógicamente, esta estrategia originó muchos problemas para los empresarios, ya que reconocieron que ellos por sí mismos, no podían dirigir y controlar las actividades de sus organizaciones, ya que no tenían herramientas como - es el caso del Dogma, utilizada por la Iglesia, o la disciplina empleada por el ejército, para con ellas controlar a sus subgerentes y trabajadores. Por otro lado, la obra de mano capacitada presentaba problemas para aceptar la estandarización de métodos, partes y herramientas.

Ante esta situación, los empresarios se vieron forzados a volver los ojos a los viejos principios de administración, encontrados en el pasado como son - los de:

- Centralización
- Niveles jerárquicos
- Especialización del trabajo
- Liderazgo autocrático

Debemos recordar que independientemente que éstos permitían una solución inmediata a los problemas que se les presentaban, también iban acordes a los principios filosóficos y religiosos que fueron establecidos en etapas precedentes a la Revolución Industrial.

Por último, quisiera concluir con lo anotado por Gómez Morfín sobre la "Revolución Industrial":

"La revolución industrial ha originado cambios trascendentales en la administración de las empresas, tales como: problemas laborales, coordinación de trabajos, dispersión de la propiedad en forma de acciones y los controles gubernamentales.

El control sobre las labores del trabajador y el cambio de los miembros de una familia a miembros de un grupo de especialistas, han modificado y complicado tremendamente la labor de dirección en los negocios. También es importante destacar el impacto de las organizaciones obreras en los problemas de la administración.

La cuestión de coordinar las actividades de un grupo de personas se ha acentuado por otra característica de la revolución industrial. Los trabajadores no tienen los mismos objetivos que los patrones; aunque ambos desean beneficiarse a través del negocio, sus motivos son diferentes. El trabajador desea obtener más dinero y más poder mediante su posición; en cambio, el patrón puede tener las mismas metas, pero las realiza a través de la operación exitosa del negocio como un todo.

Otro cambio fundamental que también en cierto modo constituye una revolución y un problema en la administración de empresas, es la separación de la propiedad de la administración propiamente dicha. Al constituirse las grandes sociedades, ha existido la dispersión de la propiedad en forma de acciones. Esta separación de la propiedad y el control ha dado gran importancia al aparato administrativo en las grandes organizaciones.

El efecto de los controles gubernamentales no sólo ha complicado los deberes de los directores de empresas, sino que ha permitido la intervención del gobierno en el establecimiento de políticas en las propias empresas. Los aspectos fiscales y la regulación de precios, así como la fijación de salarios, condiciones de trabajo, planes de pensiones y otras prescripciones de las leyes laborales, influyen decididamente en la administración de toda clase de instituciones.

Es interesante hacer notar también que, a partir de la revolución industrial, quizá la fase más descuidada fue el problema fundamental de la administración. Hasta antes del Siglo XIX y años después, se dió mucha atención al aspecto técnico, a la explotación humana, división del trabajo y al aumento de la producción. En cambio, el problema de establecer una operación eficiente de grupos humanos recibió muy poca consideración.

En resumen, la revolución industrial se caracterizó por una marcada división del trabajo, así como por una situación cambiante en los mercados, motivos que dan surgimiento a la administración como ciencia, al coordinar y orientar los esfuerzos individuales de acuerdo con estos cambios. Esto implica una visión al futuro, con el fin de tratar de anticiparse a dichos cambios y estar en una situación competitiva más favorable con respecto a otras empresas".

7.- LOS FORJADORES DE LA ADMINISTRACION.

Filley/House/kerr, nos remontan a la antigüedad, para encontrar a los precursores de la Administración, en su libro "Managerial Process and Organizational Behavior" -pág. 4-:

"Jetro - Biblia, Exodo 18: 17-26-, propuso a Moisés el "Principio de Excepción" y el "Tramo de Control".

Los Egipcios apreciaron y utilizaron el concepto de "Descentralización" - año 2600 a. c.-

Mabucodonosor II el Grande, rey de Babilonia - año 605 a 562 a. c.- utilizó el "Control de la Producción" y el "Pago de Incentivos".

Ciro practicó el "Estudio de los Movimientos" - año 400 a. c.

Platón enunció el principio de la "Especialización" - año 350 a. c."

Drucker, en su libro "Management" -pág. 21 a 26- continúa señalando a los forjadores de la Administración:

"Los grandes economistas ingleses, desde Adam Smith (1723-1790), David Ricardo

(1772-1823) a John Stuart Mill (1806-1873), incluyendo su sucesor y antagonista, Karl Marx (1818-1883), no sabían de Administración. Para ellos la economía era impersonal y objetiva. Como un exponente moderno de la tradición clásica, el Anglo-Norteamericano Kenneth Boulding (1910) expresó: "La economía se refiere al comportamiento de los productos, más bien que al comportamiento de los hombres", o como dice Marx: las leyes impersonales de la historia son las que dominan. El hombre únicamente puede adaptarse. Es te puede, en el mejor de los casos, optimizar lo que la economía hace posible; en el peor de los casos, impedir las fuerzas de la economía y gasto de recursos. El último de los grandes economistas clásicos ingleses, Alfred Marshall (1842-1924), añadió la Administración a los factores de la producción, tierra, trabajo y capital. Pero esto fue una mera concesión. La administración fué, inclusive hasta Marshall, un factor extraño más que central.

J. B. Say (1767-1832), quizás el más brillante economista francés, fue un temprano seguidor de Adam Smith y el propagandista de "The Wealth of Nations" ("La Riqueza de las Naciones") en Francia. En sus trabajos, considera que el pivote no son los factores de la producción, sino que es el empresario quien dirige los recursos de inversiones poco productivas a otras más productivas y quien, por consiguiente, crea riqueza. Say fue seguido por los "Socialistas Utópicos" de la tradición francesa, especialmente Francois Fourier (1772-1837) y el genio excéntrico del Conde de Saint-Simon (1760-1825). Para aquel entonces, no existían grandes organizaciones ni gerentes, pero ambos, Fourier y Saint-Simon, anticiparon tendencias y "descubrieron" la administración antes de que realmente existiera. Saint-Simon en particular visualizó el surgimiento de la organización, y también la misión de hacer los recursos productivos y construir estructuras sociales...

En Norteamérica, la Administración fue tempranamente vista como relevante. - El famoso "Report on Manufactures" ("Reporte de Manufacturas") de Alexander Hamilton (1757-1804) empieza con Adam Smith y posteriormente da énfasis al papel constructivo, objetivo y sistemático de la Administración. El vió la Administración, más que en las fuerzas económicas, el motor del desarrollo económico y social y, en la organización, el medio para el avance económico.

Henry Clay (1777-1852), con su famoso "American System" ("Sistema Americano") produjo lo que podríamos llamar el primer programa detallado de acción para el desarrollo sistemático de la economía.

Un poco más tarde, un industrial en Escocia, Robert Owen (1771-1858), el cual puede ser considerado como el primer gerente, en su fábrica textil de Lanark, Owen, en el año de 1820, primero estudió los problemas de productividad y motivación, de la relación del trabajador con el trabajo, del trabajador con el empresario y del trabajador con la Administración - hasta este día cuestiones clave en Administración. Con Owen, el gerente surge como una persona real más que como una abstracción, como sucedió con Say, Fourier, Saint-Simon, Hamilton y Clay.

El surgimiento de las organizaciones en gran escala provocó la obsoletización de los esquemas y conceptos tradicionales y requirieron de la Administración.

Una respuesta a ésto fue dada por Henry Towne (1844-1924) en los Estados Unidos, especialmente en su ensayo "The Engineer as Economist" ("El Ingeniero como Economista"). De manera general, Towne expuso lo que podríamos llamar el primer programa de Administración. Puso en relieve cuestiones básicas: eficacia comparada con eficiencia; organización del trabajo comparada con la organización de la comunidad de la planta; ésto es, de los trabajadores; fijación de precios en el mercado y por el consumidor comparado con la habilidad técnica...

Aproximadamente por el mismo tiempo, en Alemania, Georg Siemens (1839-1901), en la consolidación del Deutsche Bank como la institución financiera líder del Continente Europeo, diseñó una alta gerencia efectiva... y estudió los problemas básicos de comunicación e información en las grandes organizaciones.

En Japón, Eiichi Shibusawa (1840-1931)... puso en relieve cuestiones fundamentales observando la relación entre los negocios y el propósito nacional y entre los requisitos del negocio y la ética individual. Estableció la necesidad de un estudio sistemático de la Administración. Imaginó la constitución de gerentes profesionales. La aparición del Japón en esta centuria como líder económico está grandemente fundada en las ideas y trabajo de Shibusawa.

En el año de 1880 Frederick W. Taylor (1856-1915)... inició el estudio del trabajo. Está de moda reflexionar sobre Taylor y menospreciar su psicología obsoleta. Sin embargo, Taylor fué el primero en conocer la historia de la humanidad, no tomó a la ligera el trabajo, sino que lo estudió a conciencia... Lo que guió a Taylor en su trabajo, fué el deseo de liberar a los trabajadores de la carga pesada del trabajo, destructor del cuerpo y del espíritu... La esperanza de Taylor fué hacer posible una mejora en la vida de los trabajadores a través de incrementar la productividad del trabajo.

Por el mismo tiempo, en Francia, Henri Fayol (1841-1925)... estudió la consolidación de la estructura de organización y desarrolló la primer manera racional de estructurar una organización: El Principio Funcional.

En Alemania, Walter Rathenau (1867-1922)... preguntó: "¿Cuál es el lugar de la gran empresa, en una sociedad moderna y en una nación moderna? ¿Qué impacto tiene en ambas? y "¿Cuáles son sus contribuciones y responsabilidades fundamentales? La mayoría de las cuestiones fueron primeramente contestadas por Rathenau en los años precedentes a la Primera Guerra Mundial.

También en Alemania, por el mismo tiempo, la nueva disciplina de Betriebswissenschaft fué desplegada por hombres como Schmalenbach (1873-1955). Las ciencias administrativas desarrolladas desde entonces - contabilidad administrativa, investigación de operaciones, teoría de decisiones y otras - son extensiones del Betriebswissenschaft de aquellos años previos a la Primera Guerra Mundial.

En norteamérica, Hugo Münsterberg (1863-1916) trató de aplicar las ciencias sociales y de la conducta y, especialmente la psicología, a la Administración y organización moderna.

Después de la Primera Guerra Mundial, surgió lo que podríamos llamar el primer auge administrativo, con el norteamericano Herbert Hoover (1874-1964) y el checo Thomas J. Masaryk (1850-1937). Hoover alcanzó renombre por la aplicación de principios administrativos a la primera operación masiva de apoyo en el extranjero en la historia: la alimentación de cientos de miles de gentes hambrientas; primero, antes de la entrada de norteamérica en la Primera Guerra Mundial en su operación de ayuda a Bélgica y posteriormente al terminar la Primera Guerra Mundial en las operaciones de apoyo a Europa Central y Oriental.

Por otro lado, Masaryk, el primer presidente de la nueva república checa, concibió la idea de que la Administración sería capaz de restaurar las economías de Europa, después de su destrucción por la guerra -una idea - que encontraría su realización 25 años más tarde en el Plan Marshall, después de la Segunda Guerra Mundial.

En los inicios de los veinte, Pierre S. Du Pont (1870-1954), en la compañía Du Pont, seguido por Alfred P. Sloan, Jr. (1875-1966) en la compañía General Motors, estructuraron el principio de organización para los nuevos "grandes negocios", el Principio de la Descentralización. Du Pont y, quizás más, Sloan, también desarrollaron puntos de vista sobre los objetivos y estrategias de los negocios y planeación estratégica. También en los Estados Unidos, Sears Roebuck, conducida primero por Julius Rosenwald (1862-1932) y posteriormente por Robert E. Wood (1879-1969), construyó el primer negocio basado en la mercadotecnia.

La disciplina de la Administración fue más ampliamente desarrollada. En los Estados Unidos, los sucesores de Taylor, los esposos Gilbreth y Henry Gantt (1861-1919) trabajaron en ello. En Gran Bretaña, Ian Hamilton (1853-1947), reflejando sus experiencias como líder militar durante la Primera Guerra Mundial, reconoció la necesidad de balancear la estructura formal y las políticas que dan "espíritu" a una organización.

Dos norteamericanos, Mary Parker Follet (1868-1933) y Chester Barnard (1886-1961), estudiaron el proceso de toma de decisiones en las organizaciones, las relaciones entre las organizaciones formal e informal y el rol y función del ejecutivo.

Cyril Burt (1883-1972) en Inglaterra y el australiano Elton Mayo (1880-1949), trabajando en Harvard, desarrollaron, respectivamente, la psicología industrial y las relaciones humanas y aplicaron ambas a las empresas y a la Administración.

Los norteamericanos James Mckinsey (1889-1937) y el inglés Lyndall F. Urwick (1891) iniciaron la consultoría administrativa en políticas empresariales y organización administrativa. Urwick también clasificó y codificó el trabajo sobre la estructura de la Administración y sobre la función del ejecutivo que había sido realizado hasta ese tiempo".

El desarrollo de la Administración, como puede verse, tiene muchas nacionalidades -Estados Unidos, Japón, Alemania, Checoslovaquia-, ha requerido de un esfuerzo muchas veces incomprendido, algunas hasta criticado; sin embargo, estos estudiosos se sobrepusieron y su triunfo está ahora reflejado en deferenciarlos como los forjadores de la Administración. Considero que la lista expuesta por Peter Drucker contempla a los más relevantes; sin embargo, es importante resaltar simbólicamente a todos aquellos que tu

vieron confianza para que en sus empresas fueran utilizadas estas técnicas, ya que, como afirma Nicolás Maquiavelo en su libro "El Príncipe", - pág. 9:

"No hay nada más difícil de emprender, ni más dudoso de hacer triunfar, ni más peligroso de manejar, que el introducir nuevas leyes. Se explica: el innovador se transforma en enemigo de todos los que se beneficiaban con las leyes antiguas y no se granjea sino la amistad tibia de los que se beneficiarán con las nuevas. Tibieza en éstos, cuyo origen es, por un lado, el temor a los que tienen de su parte a la legislación antigua y, por otro, la incredulidad de los hombres, que nunca fían en las cosas nuevas hasta que ven sus frutos..."

Por ésto, es doblemente valioso el trabajo de estos estudiosos y creyentes, cuya perseverancia no tuvo límites ante el ideal de lograr la implantación de sus ideas.

8.- EL AUGE ADMINISTRATIVO.

Si bien, el interés por la Administración ha sido universal, como ha quedado patente en la sección anterior, no podemos hablar de que la Administración ha sido reconocida siempre como la pieza medular del movimiento de la maquinaria empresarial.

Peter F. Drucker, en su libro "Management" ("Administración"), en los capítulos "The Management Boom and its Lessons" ("El Auge Administrativo y sus Lecciones"), "How the Management Boom Began" ("Cómo empezó el Auge Administrativo") y "The End of the Management Boom" ("El Fin del Auge Administrativo") -págs. 11 a 13 y 15 a 16- nos habla de cómo la Administración se fue convirtiendo en materia de estudio:

"Antes de la Segunda Guerra Mundial, la Administración fue la preocupación de un grupo de "verdaderos creyentes", la mayoría consultores y profesores. Muy pocos gerentes prestaban alguna atención, a excepción de Alfred P. Sloan en General Motors, Robert E. Wood en Sears Roebuck y Chester Barnard en la compañía American Telephone. Los compañeros de Chester Barnard no mostraron interés en lo que ellos calificaban el "pasatiempo" de Barnard. Pocos gerentes de aquella época llegaban a reconocer que practicaban la Administración.

Habitualmente no existía un interés por considerar a la Administración como materia de estudio, disciplina o como función social.

La más grande colección de libros sobre Administración anterior a la Segunda Guerra Mundial fue la colección del Sr. Harry Hopf (1882-1949). Actualmente se encuentra en el Advanced Management Institute de la compañía General Electric en Crotonville, N. Y. Contiene algunos mil volúmenes, de los cuales 60 ó 70 podrían ser considerados propiamente de Administración.

El cambio del abandono de la Administración a su conocimiento y después a su énfasis, vino como un resultado de la Segunda Guerra Mundial. Fue sobre todo la actuación de la industria norteamericana durante la guerra, la que atrajo la atención sobre la Administración, considerándola como una práctica, disciplina y también como pieza focal de los factores sociales, económicos y éticos.

Sin embargo, el Auge Administrativo fue disparado por un inglés, Sir Stafford Cripps (1889-1952), Primer Ministro del Trabajo de la post-guerra... quien concibió a la Administración como la fuerza que podría restaurar la economía Británica y dotarla de ímpetu para su crecimiento y actuación. Inventó los equipos de productividad de los hombres de negocios británicos y gerentes, quienes fueron enviados a los Estados Unidos para conocer los secretos de la Administración. Fue él quien convenció al mundo -incluyendo a muchos norteamericanos- de que la Administración fue un invento norteamericano.

Unos cuantos años después del inicio del intercambio de equipos de productividad entre Inglaterra y Estados Unidos, fue fijado el Plan Marshall, para utilizar a la Administración en la reconstrucción económica y social. El triunfo del Plan Marshall convirtió a la Administración en el gran éxito. Repentinamente, todos hablaban y estudiaban Administración.

No fue mucho tiempo después en que los japoneses siguieron a occidente. Esos hablaron del Auge Administrativo cuando, después de 1950 el gobierno y negocios alcanzaron la autonomía después de años de ocupación norteamericana, empezaron sistemáticamente a trabajar en la reconstrucción de la economía japonesa. Ellos tomaron a la Administración como fuerza principal y factor crítico.

La Administración rápidamente se extendió en India, Brasil, en los países independientes de Africa y Asia se formaron asociaciones de Administración, se establecieron escuelas y se utilizó tanto en el gobierno como en los negocios.

Finalmente, el Auge Administrativo alcanzó el mundo comunista. Un país después de otro, empezando con Yugoslavia, Polonia, Hungría y Checoslovaquia, establecieron escuelas e institutos de Administración, tradujeron libros y empezaron a enseñarla como solución al estancamiento económico. Últimamente también la Unión Soviética la utilizó. En 1969-1970, se crearon dos escuelas avanzadas de Administración y simultáneamente empezaron a hablar acerca de fijar gerencias autónomas en las más grandes industrias y empresas."

En este último punto, quiero abrir un paréntesis para transcribir lo escrito en Marzo-Abril de 1918 y publicado en los periódicos Pravda, núm. 83, e Izvestia del C.E.C., núm. 85 por Lenin, en su folleto "Las tareas inmediatas del poder Soviético", apartado titulado: "El Aumento de la Productividad del Trabajo":

"... Otra de las condiciones del aumento de la productividad del trabajo, la constituye, en primer término, la elevación del nivel cultural y de instrucción de las grandes masas de población... también es una condición del ascenso económico la elevación de la disciplina de los trabajadores, la maestría en el trabajo, un mayor rendimiento, -

la intensidad del trabajo, su mayor organización.

... Este trabajo debe ser apoyado e impulsado por todos los medios. Se debe plantear en la orden del día, la aplicación práctica y la experimentación del trabajo a destajo, la UTILIZACIÓN DE LO MUCHO QUE HAY DE CIENTÍFICO Y PROGRESISTA EN EL SISTEMA TAYLOR, la coordinación del salario con el balance general de la producción o con los resultados de la explotación del transporte ferroviario y fluvial, etc., etc."

Si no supiera que estas palabras fueron escritas por Lenin, pensaría que son del más recalcitrante capitalista de occidente, o ¿usted no lo haría?

Por último, recientemente se pudo leer en el periódico Excelsior (30 de Enero de 1981) que China devolvía puestos de poder a antiguos empresarios:

- *Ayudarán a la Modernización del País.
- *Son "Componentes de la Clase Obrera"
- *Dominan las Técnicas Administrativas.

Pekín, 29 de Enero (PL) - Los remanentes de la burguesía China están alborozados después que el partido de gobierno decidió otorgarles papeles más activos en la estrategia de conversión acelerada del país en una potencia.

Más de 400 delegados de la Asociación de Construcción Nacional Democrática y de la Federación de Industrias y Comercio, que agrupan a los representantes de esa capa social, están reunidos desde ayer, aquí.

Los objetivos públicos de ambas conferencias nacionales son intercambiar criterios y experiencias en beneficio del programa de modernización, pero observadores consideran que están evaluando diversas ideas sobre cómo, a su entendimiento, deben marchar las cosas en la Administración económica nacional, para proponerlas al gobierno.

En recepción que ofreció el Comité Central del partido, Ulanhu, miembro de su buró político, llamó a los antiguos industriales y comerciantes "nuevos componentes de la clase obrera china".

Señaló que muchos de ellos muestran alta iniciativa, responsabilidad y entusiasmo al participar en la denominada "modernización" y, además, conocen bien la técnica y la gestión empresariales.

Ulanhu consideró positivas las propuestas formuladas, y dijo que serán debidamente consideradas por los órganos competentes.

Las dos conferencias se efectúan diez días después de que el Comité Central del partido gobernante orientara a sus dependencias inferiores "dar mejor colocación a los ex-industriales y ex-comerciantes".

La circular encomienda a los comités del partido en todos los niveles colocar en puestos dirigentes a aquellos ex-industriales y ex-comerciantes con experiencia en la administración empresarial e, incluso, concederles "títulos" a algunos.

A aquéllos con niveles especializados, pero de edad avanzada y salud delicada, indicó, se les debe nombrar asesores de la gestión profesional y técnica, y tratarlos debidamente.

Activos 20 % de Ex-Industriales.

Según información oficial, están en activo cerca del 20 por ciento de los ex-industriales y ex-comerciantes residentes en el país. El resto abandonó el trabajo por diversas causas, entre las cuales hay que incluir los maltratos físicos y persecuciones a que fueron sometidos durante la llamada "Revolución Cultural".

Durante ese período (1966-76), la mayoría de ellos fueron considerados "enemigos", confiscados sus bienes personales, depósitos bancarios y las rentas fijas que recibían por sus antiguas propiedades, reducidos sus salarios, perseguidos intensamente y muchos murieron.

La política hacia los sobrevivientes de la burguesía nacional cambió desde finales de 1978, cuando les restituyeron cuanto les fue expropiado, les pagaron retroactivamente sus anteriores salarios y progresivamente les fueron dando acceso a puestos claves en la administración pública y empresarial.

Ejemplo típico de esta singular alianza gobierno-burguesía, es Rong Yiren, vástago de la mayor familia capitalista de China, los Rong de Shanghai, hoy presidente de la poderosa corporación estatal que canaliza las inversiones del capital financiero extranjero en el país.

Expertos estiman que la estrategia oficial no va dirigida solamente a movilizar a los ex-capitalistas residentes aquí, sino básicamente a la burguesía de origen chino radicada en el exterior.

Se trata más bien, opinan, de un nuevo llamado a esos "compatriotas de ultramar" para que incorporen sus capitales a los planes de los gobernantes de Pekín y, si es dable, colaboren más diligentemente con sus proyectos en el terreno político local y regional.

En el sudeste asiático residen más de 20 millones de los denominados "chinos de ultramar" (Hoachiao), y entre ellos se ha desarrollado una fuerte burguesía que monopoliza importantes resortes económicos y detenta posiciones políticas clave de los estados donde viven.

Esos núcleos de burgueses de origen chino son denunciados como quintacolumnistas al servicio de la política exterior de Pekín y elementos de presión política dentro de las naciones en que habitan.

Oficina Itala en Pekín.

Milán, 29 de Enero (ANSA)- La banca comercial italiana, tras la autorización de las autoridades del gobierno chino, está abriendo una oficina de representación en Pekín, siendo la primera, entre las bancas italianas - que operan en territorio chino.

La apertura de esta oficina de representación, que será dirigida por Aldo Morante, actualmente representante de la "Comit" en Hong Kong, implicará una mayor asistencia al desarrollo del intercambio entre Italia y la República Popular China, como también la realización de iniciativas comunes en el campo industrial.

La información subraya también que recientemente la "Comit" firmó un acuerdo de cooperación técnica y financiera con la "CITIC" (China International Trust and Investment Corporation), institución que depende directamente del consejo de estado y que tiene el fin de promover la introducción en China de tecnologías avanzadas y realizar "joint ventures" con partes extranjeras.

Continuando con Drucker, nos comenta que algunos autores como J. Kenneth Galbraith "The New Industrial State" ("El Nuevo Estado Industrial") y Jean-Jacques Servan-Schreiber "Le défi Américain" ("El Desafío Americano"), en sus obras señalan de alguna manera que el Auge Administrativo terminó.

A este respecto, Drucker argumenta:

"... Los gerentes repentinamente reconocieron que la Administración es desafío y trabajo más que una PANACEA, y que las técnicas administrativas, no importa que tan sofisticadas sean, no son conjuros mágicos.

... No hay regreso al período de la inocencia, ignorancia y obscuridad administrativa, ésto es, al período precedente a la Segunda Guerra Mundial y anterior al Auge. Por encima de todo, el conocimiento de la Administración como una fuerza, una función, una responsabilidad y una disciplina permanecerá..."

En mi primer capítulo, "La Organización en su Perspectiva Histórica", señalé acerca de las características de la Administración, que para que no se catalogue como una "abstracción", debe ser "real" y "práctica"; es decir, que se pueda cuantificar de alguna manera con la solución o prevención de un problema. Y el Plan Marshall es el más vivo ejemplo.

Por otro lado, también comenté que, una de las barreras más grandes para entender a la Administración, es que la recibimos como una "Panacea Universal", que cura todos los males de una empresa. Personalmente así sentí la enseñanza de la Administración; Peter Drucker confirma mi punto de vista y la necesidad urgente que tenemos de ver la realidad y enfrentar con entusiasmo el desafío y trabajo que implica propiciar la utilización de las técnicas administrativas.

9.- DEFINICION DE ADMINISTRACION.

A) Definición Etimológica:

Agustín Reyes Ponce, en su libro "Administración de Empresas" (Tomo I pág. 15 y 16), nos da esta definición:

"... Administración, se forma del prefijo "ad", hacia y de "ministratio". Esta última palabra viene a su vez de "minister", vocablo compuesto de "minus", comparativo de inferioridad y del sufijo "ter", que sirve como término de comparación.

La etimología de minister es pues diametralmente opuesta a la de "magister": de "magis", comparativo de superioridad y de "ter".

Si pues "magister" (magistrado), indica una función de preeminencia o autoridad - el que ordena o dirige a otros en una función -, "minister" expresa precisamente lo contrario: subordinación u obediencia; el que realiza una función bajo el mando de otro..."

En el Diccionario "Pequeño Larousse Ilustrado", aparece la siguiente definición etimológica de Administración, que, en mi concepto, complementa a la de Reyes Ponce:

"Administrat: (del lat. ad, a, y ministrare, servir). Gobernar, regir: administrar la república, administrar bienes ajenos".

B) Definición en base a sus características:

Establecer una definición de Administración, que reúna objetivamente todos los aspectos que marquen su importancia, la considero una tarea muy difícil ya que se puede incurrir en omisiones de factores importantes que demeriten a la Administración, o bien exaltar otros que no sean relevantes y con ésto confundir la verdadera finalidad de la Administración.

Todos los estudiosos de la Administración, han emitido su propia definición las que podremos ver coinciden algunas veces y, en otros casos, son diametralmente opuestas. Para este fin, utilizaré el detalle que hace Reyes Ponce, pág. 16 y 17:

"E. F. L. Brech: Es un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones de una empresa, para lograr un propósito dado.

J. D. Mooney: Es el arte o técnica de dirigir e inspirar a los demás, con base en un profundo y claro conocimiento de la naturaleza humana. Y contra pone esta definición con la que da sobre la organización como: La técnica de relacionar los deberes o funciones específicas en un todo coordinado.

Peterson and Plowman: Una técnica por medio de la cual se determinan, clarifican y realizan los propósitos y objetivos de un grupo humano particular.

Koontz and O'Donnell: consideran a la Administración como: la corrección de un organismo social y su efectividad en alcanzar sus objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes.

G. P. Terry: Consiste en lograr un objetivo predeterminado, mediante el esfuerzo ajeno.

F. Tannenbaum: El empleo de la autoridad para organizar, dirigir y controlar a subordinados responsables (y, consiguientemente, a los grupos que ellos comanda), con el fin de que todos los servicios que se prestan sean debidamente coordinados en el logro del fin de la empresa.

Henry Fayol: administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar.

Wilburg Jiménez Castro, en su libro "Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa" -pág. 23 y 24- emite su propia definición, así como la de Brook Adams:

Wilburg Jiménez: Administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr.

Brook Adams define la administración como ... la capacidad de coordinar hábilmente muchas energías sociales con frecuencia conflictivas, en un solo organismo, para que ellas puedan operar como una sola unidad.

Joaquín Gómez Morfín: La Administración es el proceso por medio del cual el hombre trata de introducir orden y aplicar dirección y control adecuados en las diversas instituciones de la sociedad, para lograr determinados objetivos, incluyendo en ésto el bien común.

Peter Drucker, en su libro "Management" (pág. 9 a 15), da algunos puntos que si bien no llegan a tener el formato de las anteriores definiciones, ayudan a entender a la Administración. Por otro lado, es conveniente en este punto señalar las características de la palabra "Management" (Pág. 4 a 6):

"La Administración es trabajo y por tal motivo tiene sus propias habilidades, herramientas y técnicas...

La Administración es una disciplina -ésto es, un cuerpo organizado de conocimiento y, por lo tanto, aplicable en cualquier lugar-también es "cultura". No es simplemente ciencia. La Administración es una función social incorporada en una cultura -una sociedad-, una tradición de valores, costumbres, creencias y bajo un sistema gubernamental y político.

... La Administración también es gente. Cada logro de la Administración es el logro de un gerente. Cada fracaso es un fracaso de un gerente. La gente dirige más que fuerza. La visión, dedicación e integridad de los gerentes determinan si hay o no Administración.

La palabra "Management" es singularmente difícil. En primer lugar es americana y difícilmente puede traducirse a cualquier otro idioma, incluyendo el propio inglés británico. Denota una función, pero también a la gente que la ejecuta. Establece una posición social y un rango, pero también una disciplina y un campo de estudio.

Pero aún dentro del uso en inglés norteamericano, no es adecuada como térmi-

no; para las instituciones que no son negocios no hablamos de management o managers, como regla general. Las universidades o las agencias gubernamentales tienen administradores, así como los hospitales. La armada tiene comandantes. Otras instituciones hablan de ejecutivos, etc.

Como señalé en la introducción a esta sección, dar una definición completa es lo más difícil que se puede intentar.

En lo particular, considero que una definición no es práctica, sin embargo vivimos en una sociedad de definiciones y conceptos. Se ha tratado de definir al hombre, y no se ha logrado, aunque algunos afirman que sí, pero ¿cómo definirlo? si como dice Herman Hesse, el hombre está constituido de miles de tejidos como una cebolla, quitamos uno y queda otro, definimos un hombre y queda otro tan diferente que ya no se puede incluir en la anterior definición, y si consideramos que somos varios miles de millones de hombres, la situación es bastante compleja.

Sin embargo, ha habido hombres que han dedicado sus vidas a esta tarea y a otras tantas, como la de definir si Dios es o no es lo que dicen. Hay algunos que lo han logrado, en apariencia, lo cual dudo mucho, máxime que esto es completamente un intangible; sin embargo, sus argumentos convencen al más incrédulo, después de varias horas de discusión, al término de las cuales han fluído miles de palabras, después de que la definición había quedado resumida a sólo unas cuantas.

La definición que yo seleccioné como la más adecuada, es la de Reyes Ponce, porque hace referencia al hombre, que es el que da razón de ser a la Administración, las cosas o medios con que realiza las diferentes acciones, la coordinación del hombre y las cosas para el logro de lo esperado de la Administración que son resultados, por lo que la definición queda de la siguiente manera:

"Es la técnica que busca lograr resultados de máxima eficiencia en la coordinación de las cosas y personas que integran una empresa".

CAPITULO II

LA ORGANIZACION Y SU RELACION CON LA ADMINISTRACION

II.- LA ORGANIZACION Y SU RELACION CON LA ADMINISTRACION

El capítulo anterior se enfocó a analizar la Administración como un conjunto. En el presente, me propongo dar inicio a la configuración plena del objetivo de este trabajo, que es el de establecer la importancia de las estructuras organizacionales, ya que no es posible tratar a la Organización como un ente autónomo de la Administración. La razón de éste es comprensible para aquellos que están familiarizados con la Administración; sin embargo, para los que no, podría provocar una confusión que atentaría contra la característica de "Unidad Temporal" de la Administración.

Aquellos que conocen de una manera profunda la Administración, habrán encontrado en los párrafos anteriores que los principios enunciados corresponden a la Organización, ya que en ésta se han ubicado, por razones de simplificación para el estudio de la Administración.

George Terry, en su libro "Principios de Administración" (pág. 171), menciona que la primer parte de la Administración que se desarrolló fue la Organización. Es por lo que, al analizar la historia de la Administración, lo primero que encontramos fue precisamente la Organización.

En este capítulo, trataré partes fundamentales de la Administración, como son: Características y Elementos de la Administración, separando de éstos a la Organización para concentrarnos en su análisis.

1.- CARACTERISTICAS DE LA ADMINISTRACION.

En las palabras introductorias hice mención a la característica de "Unidad Temporal" de la Administración. Esta y otras tres más, son establecidas por Agustín Reyes Ponce en su libro "Administración de Empresas" (pág. 27-28). - Por su parte, George Terry, en su libro "Principios de Administración" (pág. 20-23), amplía éstas a un número mayor, atacando puntos que Reyes Ponce omitió. Las características agrupadas son las siguientes:

1. Universalidad. El fenómeno administrativo se da donde quiera que existe un organismo social, porque en él tiene siempre que existir coordinación sistemática de medios.
2. Especialidad. Aunque la Administración va siempre acompañada de otros fenómenos de índole distinta... el fenómeno administrativo es específico y distinto a los que acompaña...
3. Unidad Temporal. Aunque se distinguen etapas, fases y elementos del fenómeno administrativo, éste es único y, por lo mismo, en todo momento de la vida de una empresa se están dando, en mayor o menor grado, todos o la mayor parte de los elementos administrativos.
4. Unidad Jerárquica. Todos cuantos tienen carácter de jefes en un organismo social, participan, en distintos grados y modalidades, de la misma Administración.

5. La Administración sigue un propósito... La Administración se refiere al logro de algo específico.
6. La Administración es un medio notable para ejercer un verdadero impacto en la vida humana.
7. La Administración se logra por, con y mediante los esfuerzos de otros.
8. La Administración es una actividad, no una persona o grupo de personas.
9. La efectividad administrativa requiere el uso de ciertos conocimientos, aptitudes y práctica.
10. La Administración es intangible.
11. Los que practican la Administración no son necesariamente los propietarios.

Etapas de la Administración.

Si observamos cómo se desarrolla la vida de todo organismo social -y principalmente la de aquellos que, como la empresa, forma el hombre libremente-, podemos distinguir dos fases o etapas principales:

... La primera etapa en todo organismo es la de estructuración o construcción del mismo.

... La segunda etapa es aquella en la que, ya totalmente estructurado el organismo, desarrolla en toda su plenitud las funciones, operaciones o actividades que le son propias, en toda su variada, pero coordinada complejidad, que tiene a realizar la vida de ese organismo.

Cosa semejante ocurre en un organismo social: en su primera etapa, partiendo de la iniciativa de uno o pocos hombres, todo se dirige a la estructuración de ese organismo social; cuando está debidamente estructurado, hay una segunda etapa, de suyo indefinida, que consiste en la operación o funcionamiento normal del mismo, para lograr los fines propuestos.

... Urwick ha dicho en su libro "La Teoría de la Organización", que una teoría sobre la materia es posible tan sólo si somos capaces de distinguir entre estos dos aspectos, que él llama Mecánica y Dinámica de la Administración.

En lo que él denominó la Mecánica Administrativa, o sea los aspectos de estructuración, se trata de "cómo deben ser las relaciones". Mira siempre -hacia el futuro, inmediato o remoto, pero siempre hacia algo que "debe hacerse".

En la Dinámica Administrativa, o sea en lo que es ya operacional, se busca "cómo manejar de hecho los hombres y los bienes" que forman un organismo social. Mira hacia lo inmediato y factual.

Los dos aspectos se refieren por lo tanto a LAS FORMAS DE ESTRUCTURAR Y DE OPERAR un organismo social, o sea, a su coordinación teórica y -práctica". (Agustín Reyes Ponce "Administración de Empresas" pág. 20-22)

2.- DESARROLLO GENERAL DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO.

"Durante los primeros años de la década de 1930 se estaba dando cada vez mayor importancia al hecho de que la gente era un factor determinante en la Administración, a que se establecieran y logaran los objetivos mediante la gente y con ella.

... Estas consideraciones fueron sostenidas en los famosos estudios de Hawthorne, en la planta Hawthorne de la Western Electric... La importancia de la guía y de las relaciones humanas fue resaltada y tomó fuerza la creencia de que la aportación de las ciencias de la conducta tales como la psicología y la sociología, eran esenciales en el estudio de la administración.

Desde aproximadamente 1950, otro enfoque a la administración está representado por el uso de las matemáticas o por el énfasis dado a los métodos cuantitativos de análisis...

...Otra amplia clasificación del pensamiento administrativo es el caracterizado por su concentración sobre el enfoque racional de las decisiones...

...Otros estudiosos creen que el medio más útil para el estudio de la administración es el enfoque de sistema. Brevemente, de acuerdo con esta línea de pensamiento, todas las actividades están interrelacionadas" (1)

Estas corrientes del pensamiento administrativo, provocaron que se diera en varias etapas de la historia de la administración, diferentes enfoques y -quizás el desprecio por otros, pero la verdad es que los "gerentes practican la administración". La economía, los métodos cuantitativos, las ciencias de la conducta, son herramientas para el gerente. Pero él no practica la economía más que un doctor los exámenes de sangre, ni más las ciencias de la conducta que lo que un biólogo pueda utilizar el microscopio y tampoco los métodos cuantitativos más de lo que un abogado pueda utilizar los antecedentes. El gerente practica la Administración.

Unicamente debe considerarse que existen habilidades gerenciales específicas que pertenecen a la Administración, más que a cualquier otra disciplina. Una de éstas es la comunicación dentro de las organizaciones. Otra es la toma de decisiones bajo condiciones de incertidumbre. Una más, de carácter empresarial, es la Planeación Estratégica.

Como cualquier disciplina, la administración tiene sus propios problemas, -sus enfoques, sus intereses... Una persona que conoce únicamente las habilidades y técnicas, sin entender los fundamentos de la Administración, no es -

(1) George Terry: "Principios de Administración" -pág. 26-27.

un gerente; en el mejor de los casos simplemente es un técnico." (1)

3.- BENEFICIOS DE UNA DIVISION CONCEPTUAL.

"... Desde un punto de vista meramente conceptual, metodológico y con el fin de estudiar, comprender y aplicar mejor la administración, es conveniente y lógico separar aquellos momentos o elementos que en una circunstancia dada - puedan dominar, porque de esa manera se pueden fijar mejor sus reglas, técnicas, etc.

... Entendemos pues, por elementos de la Administración, de acuerdo con la terminología usada por Fayol, "Los pasos o etapas básicas a través de los - cuales se realiza aquella." (2)

4.- DIVERSOS CRITERIOS DE DIVISION.

"Siendo toda división de algún modo arbitraria y con fines de estudio, es natural que se presenten criterios diversos para distinguir y separar los elementos de la administración, máxime tratándose de una técnica en pleno período de formación.

Mencionaremos los criterios más seguidos, haciendo notar los problemas que en cada uno de ellos se presentan:

- A. División Tripartita. La American Management Association considera que en la Administración existen dos elementos: 1) Planeación y 2) Control. Pero al dividir este último en Organización y Supervisión, en realidad propone una división tripartita: 1) Planeación, 2) Organización y 3) Supervisión.

Esta división de elementos, además de ser sumamente amplia (apenas si añade nada a la división de fases: mecánica y dinámica, de Urwick), tiene - el inconveniente de que la organización, como elemento impar intermedio, no se puede saber si pertenece a la mecánica o a la dinámica y, con ello, si la organización se refiere al "cómo deben ser las relaciones", o al "cómo son de hecho".

- B. División en cuatro elementos. Una de las formas más extendidas de agrupar los elementos, es quizá la que considera en ella cuatro, la cual es seguida, entre otros, por Terry. Estos elementos son: 1) Planeación, 2) Organización, 3) Ejecución y 4) Control.

Una variante en esta clasificación es la de llamar al tercer elemento, en vez de ejecución, dirección, considerando que la ejecución, por parte de - quien administra, consiste en dirigir.

Tiene esta división las ventajas de ser sencilla, de estar muy difundida o generalizada y de distinguir bien las etapas de la mecánica: Planeación y Organización; y las de la dinámica: Dirección o Ejecución y Control.

(1) Peter F. Drucker "Management" -pág. 17.

(2) Agustín Reyes Ponce "Administración de Empresas" -pág. 57-58.

Nosotros le encontramos, con todo, dos limitaciones: la primera radica en que no distingue entre Previsión y Planeación; ésto es, entre "lo que puede hacerse" y "lo que se va a hacer de hecho". Con ello, limita, como hacen notar muchos autores, las posibilidades de forzar la mente a encontrar entre los diversos cursos alternativos el mejor, pues se da por hecho que partimos de "algo que debe hacerse", o sean los planes. De hecho, la previsión es reconocida por la mayoría de los autores en el capítulo que dedican a lo que ellos llaman "planning premises" ("premisas de planeación").

Por otra parte, da un mismo tratamiento a técnicas que hoy están bastante bien diferenciadas, como son las de la previsión y las de la planeación. Diremos con Fayol que una cosa es "escrutar el futuro" y otra distinta "hacer los planes de acción". El principal inconveniente de reunir ambas, está en que conduce, o al menos favorece, lo que Drucker llama "la falacia del camino único", o sea, que da por supuesto que los planes de los que partimos son los mejores o los únicos, siendo que pueden existir otros más eficientes.

La segunda limitación es que confunde en el término dirección o ejecución, lo que corresponde a cómo se debe integrar un organismo social, - una empresa y lo que se refiere a como dirigirlo, mandarlo o conducirlo. Aunque es indiscutible que existen relaciones de contacto entre ambos elementos, los problemas de que cada uno se ocupa son bastante diversos como para justificar su especificación separada.

- C. División en cinco elementos. Fayol, como ya sabemos, pone cinco elementos en la administración: 1) Prever, 2) Organizar, 3) Mandar, 4) Coordinar y 5) Controlar. Al hablar de las siguientes divisiones derivadas de la de este gran autor, haremos su crítica.
- D. División de Koontz en cinco elementos. El magnífico libro de Koontz y O'Donnell, "Principles of Management" ("Principios de Administración"), propone una división en los siguientes elementos: 1) Planeación, 2) Organización, 3) Integración, 4) Dirección y 5) Control. En el fondo será la que adoptemos en clase, con la sola distinción del primer elemento en dos: Previsión y Planeación, por lo arriba señalado.
- E. División en seis elementos. Urwick sigue la división de Fayol, descomponiendo tan sólo la Previsión, primer elemento propuesto por este autor, en los dos repetidos antes: Previsión y Planeación; y justifica ésto, tanto haciendo notar que en tiempos de Fayol realmente la previsión técnica apenas si consistía en mera adivinación -lo que hoy no ocurre, dadas las diversas técnicas típicas de previsión, tales como la investigación operacional, las previsiones con base estadística, etc.- como también observando con gran agudeza lo que ya dejamos apuntado: que el mismo Fayol distinguió en su definición de previsión los dos elementos al decir que consiste en: 1) Escrutar el futuro y 2) Hacer los programas de acción.

Recopilando lo más útil, a nuestro juicio, de las diversas clasificaciones de los elementos, pero sobre todo de las de Terry y de Koontz y O'Donnell, seguiremos la siguiente:

Previsión: responde a la pregunta ¿qué puede hacerse?
 Planeación: responde a la pregunta ¿qué se va a hacer?
 Organización: responde a la pregunta ¿cómo va a hacerse?

Estos tres elementos se refieren a la fase que Urwick llama mecánica.

Integración: responde a la pregunta ¿con qué se va a hacer?
 Dirección: se refiere al problema: ver que se haga.
 Control: investiga en concreto: ¿cómo se ha realizado?

Estos tres elementos se encuentran dentro de la fase dinámica de la administración.

5.- ELEMENTOS DE LA MECANICA ADMINISTRATIVA.

A) PREVISION. Consiste en la determinación, técnicamente realizada, de lo que se desea lograr por medio de un organismo social y la investigación y valoración de cuales serán las condiciones futuras en que dicho organismo habrá de encontrarse, hasta determinar los diversos cursos de -- acción posibles.

La previsión comprende, por lo mismo, tres etapas:

1. Objetivos: A esta etapa corresponde fijar los fines.
2. Investigaciones: Se refiere al descubrimiento y análisis de medios con que puede contarse.
3. Cursos Alternativos: Trata de la adaptación genérica de los medios encontrados, a los fines propuestos, para ver cuantas posibilidades de acción distintas existen.

B) PLANEACION. Consiste en la determinación del curso concreto de acción - que se habrá de seguir, fijando los principios que lo habrán de presidir y orientar, la secuencia de operaciones necesarias para alcanzarlo y la fijación de tiempos, unidades, etc., necesarias para su realización.

Comprende por lo mismo tres etapas:

1. Políticas: Principios para orientar la acción.
2. Procedimientos: Secuencia de operaciones o métodos.
3. Programas: Fijación de tiempos requeridos.

Comprende, también, "presupuestos", que son programas en que se precisan unidades, costos, etc. y diversos tipos de "pronósticos".

C) ORGANIZACION. Se refiere a la estructuración técnica de las relaciones que debe darse entre las jerarquías, funciones y obligaciones individuales necesarias en un organismo social para su mayor eficiencia.

En la misma definición se ven claramente las tres etapas:

1. Jerarquías: Fijar la autoridad y responsabilidad correspondientes a cada nivel.
2. Funciones: La determinación de como deben dividirse las grandes actividades especializadas, necesarias para lograr el fin general.
3. Obligaciones: Las que tiene en concreto cada unidad de trabajo susceptible de ser desempeñada por una persona.

6.- ELEMENTOS DE LA DINAMICA ADMINISTRATIVA.

D) **INTEGRACION.** Consiste en los procedimientos para dotar al organismo social de todos aquellos medios que la mecánica administrativa señala como necesarios para su más eficaz funcionamiento, escogiéndolos, introduciéndolos, articulándolos y buscando su mejor desarrollo.

Aunque la integración comprende cosas y personas, lógicamente es más importante la de las personas y, sobre todo, la de los elementos administrativos o de mando, única que contemplan Koontz y O'Donnell bajo el título "Staffing".

De acuerdo con la definición, la integración de las personas abarca:

1. Selección: técnicas para encontrar y escoger los elementos necesarios.
2. Introducción: la mejor manera para lograr que los nuevos elementos se articulen lo mejor y más rápidamente que sea posible al organismo social.
3. Desarrollo: todo elemento en un organismo social busca y necesita progresar, mejorar. Esto es lo que estudia esta etapa.

Debe analizarse también en esta etapa, la integración administrativa de las cosas.

E) **DIRECCION.** Es impulsar, coordinar y vigilar las acciones de cada miembro y grupo de un organismo social, con el fin de que el conjunto de todas ellas realice del modo más eficaz los planes señalados.

Comprende, por lo tanto, las siguientes etapas:

1. Mando o Autoridad: Es el principio del que deriva toda la administración y, por lo mismo, su elemento principal que es la Dirección. Se estudia como delegarla y como ejercerla.
 2. Comunicación: es como el sistema nervioso de un organismo social; lleva al centro director todos los elementos que deben conocerse y de éste hacia cada órgano y célula, las órdenes de acción necesarias, debidamente coordinadas.
 3. Supervisión: la función última de la administración es el ver si las cosas se están haciendo tal y como se habían planeado y ordenado.
- F) **CONTROL.** Consiste en el establecimiento de sistemas que nos permitan medir los resultados actuales y pasados en relación con los esperados, con el fin de saber si se ha obtenido lo que se esperaba corregir, mejorar y formular nuevos planes.

Comprende, por lo mismo, tres etapas:

1. Establecimiento de normas: porque sin ellas es imposible hacer la comparación, base de todo control.
2. Operación de los controles: ésta suele ser una función propia de los técnicos especialistas en cada uno de ellos.
3. Interpretación de resultados: ésta es una función administrativa, que vuelve a constituir un medio de planeación.

Aunque existe una estrecha relación entre los seis elementos, sobre todo entre los que se tocan, parece ésta ser más clara entre:

Previsión y Planeación: ... lo que ha de hacerse.

Organización e Integración: ... cómo va a hacerse.

Dirección y Control: ... ver que se haga y cómo se hizo." (1)

(1) Agustín Reyes Ponce: "Administración de Empresas" -pág. 58-64.

CAPITULO III

ORGANIZACION

III. ORGANIZACION

1.- ORGANIZACION. DEFINICIONES.

La organización representa una de las partes más importantes de la vida de cualquier empresa, siendo, a su vez, un factor decisivo para su éxito o fracaso. La organización es un proceso encaminado a un fin; organizar consiste en realizar una serie de actividades humanas y después coordinarlas en tal forma que el conjunto de las mismas actúe como una sola, para lograr un propósito común.

Para conocer más ampliamente que es organización, destacaremos algunas definiciones básicas:

El término de organizar, de acuerdo con la definición del Diccionario de la Real Academia Española significa: establecer o reformar una cosa, sujetando a reglas el número, orden, armonía y dependencia de las partes que la componen o han de componerla.

"Organizar es coordinar las actividades de todos los individuos que forman parte de una institución para el mejor aprovechamiento de los elementos materiales, económicos y humanos, en la realización de los fines que la propia institución persigue". (1)

"Organización es una función básica del proceso administrativo, que consiste en crear la estructura más adecuada para realizar el bien común de una empresa o institución, mediante el esfuerzo coordinado de un grupo de personas".(2)

"Organización es un proceso de determinar que es lo que debe hacerse, si ha de lograrse una finalidad dada: dividir las actividades necesarias en segmentos lo suficientemente pequeños para que puedan ser desempeñadas por una persona y suministrar los medios para la coordinación, de modo que no se desperdicien esfuerzos y los miembros de la organización no interfieran unos con otros". (3)

Se puede decir que, mediante la organización por sí misma, no se logra materialmente el objetivo, sino que pone en orden los esfuerzos y se formula el armazón adecuado y la posición relativa de las actividades que se habrán de desarrollar. La organización relaciona entre sí las actividades necesarias y determina quien debe desempeñarlas. Si los recursos para trabajar están dispersos, la organización se encargará de reunirlos en forma cuidadosa.

2.- PRINCIPIOS BASICOS DE ORGANIZACION.

Como primera instancia, cabe hacer mención a ciertos principios básicos que

(1) Samuel Romero Betancourt. Principios fundamentales de la Administración de Empresas -pág. 54.

(2) Joaquín Gómez Morfín. La Administración Moderna y los Sistemas de Información -pág. 57.

(3) Ernest Dale. Organización -pág. 9.

deben considerarse para obtener resultados objetivos en cuanto a organización:

a) Principio del Objetivo:

Deben precisarse, con la mayor claridad posible, los propósitos generales de la institución, así como las políticas fundamentales que deben seguirse.

b) Principio del Funcionalismo:

Las actividades de la institución deben separarse con un criterio funcional y subdividirse de una manera lógica y natural. Es obvio que no todas las instituciones se ajustan exclusivamente a la división y subdivisión de las actividades por funciones, sino que también adoptan algunos otros criterios que puedan corresponder más eficientemente en la práctica a los objetivos de la institución.

c) Principio de la Jerarquía:

De acuerdo con este principio, deben distinguirse dos casos:

- 1.- Los diferentes tipos de autoridad que existen dentro de una institución.
- 2.- Los diferentes grados de cada autoridad.

En lo que respecta al primer caso, cabría distinguir entre la autoridad lineal, que es propia de las actividades básicas de la institución, y la autoridad staff o asesora, las cuales serán tratadas con mayor amplitud posteriormente en esta investigación. Por lo que se refiere al segundo caso, deberán distinguirse, con toda precisión, los diferentes niveles jerárquicos dentro de cada sección o departamento, con el propósito de que cada jefe sepa exactamente quienes están bajo sus órdenes y a los colaboradores a quienes deberá reportar.

d) Principio de la Definición:

Este principio exige que cada puesto dentro de la institución quede perfectamente definido, mediante:

- 1.- Una enumeración cuidadosa de las actividades y operaciones.
- 2.- Una enumeración cuidadosa de las cualidades, requisitos y responsabilidades de las personas adecuadas para desempeñar dichos puestos, agregándose la referencia a las condiciones del medio físico y social en que las labores deberán llevarse a cabo.

e) Principio de la Comunicación:

Los puestos y las personas que los ocupan deben conocer claramente los demás puestos e individuos con los que han de mantener estrechos contactos, con el propósito de lograr la unificación de cada sección, departamento, división, etc., de la institución, hasta conseguir la unificación total de la misma.

f) Principio de la Selección:

Conviene seguir un riguroso procedimiento para seleccionar quienes deben de ocupar los puestos de la organización, de tal modo que se cumpla el propósito de tener el hombre adecuado en el puesto adecuado.

3.- ORGANIZACION FORMAL.

Es un mecanismo o estructura que permite a las personas trabajar conjuntamente en forma eficiente.

Cada miembro dentro de la organización formal, puede contribuir de manera más eficiente con su trabajo para la consecución del objetivo primordial, si conoce de manera específica cual es el trabajo que va a administrar, quien lo va a ayudar, a quien debe reportar y qué miembros pertenecen a su grupo de trabajo.

La organización formal de la empresa tiene como objetivos los siguientes:

- a) Permitir al administrador la consecución de los objetivos primordiales de la empresa en la forma más eficaz y con el mínimo esfuerzo, a través de un grupo de trabajo, con una fuerza dirigida.
- b) Eliminar duplicidad de trabajo.
- c) Asignar a cada miembro de la organización una responsabilidad y autoridad adecuadas, para la ejecución eficiente de sus tareas y que cada persona dentro de la organización formal, sepa de quien depende y quienes dependen de él.
- d) Una buena organización permite establecer adecuados canales de comunicación para que los objetivos y las políticas establecidas de logren de manera más eficaz en todos los niveles de la organización.

"No existe nada relacionado con la organización formal que sea inflexible; al contrario, si el administrador ha de organizar bien, la estructura debe proporcionar un ambiente en el cual la ejecución individual, tanto presente como futura, contribuya a las metas del grupo". (1)

En base a los cuatro puntos mencionados, "la organización formal es un elemento de la administración que tiene por objeto agrupar e identificar las tareas y trabajos a desarrollarse dentro de la empresa, a través de definir y delegar responsabilidad y autoridad a todos los miembros que la integran, estableciendo una cadena de mando y los más apropiados canales de comunicación". (2)

La organización formal se presenta en organigramas por medio de los cuales se representa la estructura oficial de la empresa; como complemento a éstos, están los manuales de organización que definen por escrito la organización de la compañía, con el fin de corroborar que las responsabilidades de todos sean comprendidas.

(1) O'Donnell Koontz. Curso de Administración Moderna -pág. 302.

(2) Guillermo Gómez Ceja. Planeación y Organización de Empresas -pág. 200.

4.- ORGANIZACION INFORMAL.

Barnard consideraba como organización informal a cualquier actividad personal conjunta sin un propósito colectivo consciente, aún cuando pudiera contribuir a resultados del grupo. Este tipo de organización no aparece en una carta organizacional u organigrama.

"La organización informal es la resultante de las reacciones individuales y colectivas de los individuos ante la organización formal". (1)

Dentro de la organización, existe el influjo de las presiones informales. Es bien sabido que una organización está integrada por pequeños grupos, formados por amistad, proximidad, tipo de trabajo, similitud de objetivos, etc. Estas estructuras particulares suelen no coincidir con los agrupamientos que se han establecido de manera formal. La imposición de una estructura formal y de canales formales de comunicación, puede alterar gravemente la productividad y la cooperación. Lo irracional de los arreglos informales de grupos, suele ser superior a lo racional de la estructuración formal de la organización, en lo tocante a eficiencia y moral de trabajo.

Por estas razones, la planificación de organización debe tener en cuenta los arreglos informales de organización. Esto se puede hacer poniendo sobre la carta de organización formal las relaciones existentes o informales". (2)

Los grupos informales tienden a ser grupos formales y permanentes a causa de los intereses, similitud en el trabajo y ubicación física. "La duración de estos grupos debe ser reconocida por el gerente. Nada puede destruirlos, ya que la misma acción de agrupar a la gente para que trabaje unida hacia un objetivo común, dá origen a estos grupos informales. Está en la naturaleza del comportamiento humano y en el de la organización; entonces, lógicamente, el gerente debe utilizarlos y trabajar con los grupos informales, puesto que forman parte de la organización total. Las relaciones de trabajo con los grupos informales, idealmente deben dar como resultado recíprocas modificaciones de los puntos de vista iniciales, tanto de la administración formal, como de los grupos informales". (3)

El manejo eficiente de los grupos informales se hace necesario con el fin de encausarlos, de la manera más útil posible, a coincidir con los objetivos de la empresa y evitar conflictos. Guillermo Gómez Ceja, en su libro Planeación y Organización de Empresas, afirma que la organización informal se observa en cinco niveles diferentes:

- 1.- La organización informal total, considerada como un sistema de grupos relacionados entre sí.

(1) W. Jiménez Castro. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa -pág. 20.

(2) Ernest Dale. Como Planear y Establecer la Organización de una Empresa -pág. 42.

(3) George Terry. Principios de Administración -pág. 348.

- 2.- La organización informal constituída por grupos mayores de opinión o de presión, sobre algún aspecto particular de la política de la empresa. Estos grupos mayores tienen como rasgo característico el ser eventuales.
- 3.- Grupos informales formados y fundados en la similitud de labores y relacionados más o menos íntimamente. Ejemplo: camarillas o palomillas.
- 4.- Grupos pequeños de tres y cuatro personas relacionados íntimamente y miembros a su vez de camarillas o palomillas.
- 5.- Individuos aislados que raramente participan en actividades sociales.

5.- TIPOS DE ORGANIZACION.

Cuando una organización crece y se va haciendo cada vez más complicada, resulta difícil que una sola persona esté presente en todas las relaciones que existen en ella, entre las personas que están dentro de la empresa; de ahí la enorme utilidad que tiene el construir esquemas de organización que nos muestran las líneas de responsabilidad y control. La realización de estos esquemas se ve facilitada por una comprensión clara de los tipos básicos de la estructura organizativa.

Existen cuatro tipos o sistemas de organización que son los siguientes:

- 1.- Lineal.
- 2.- Funcional o de Taylor.
- 3.- Lineal y Staff.
- 4.- Comités.

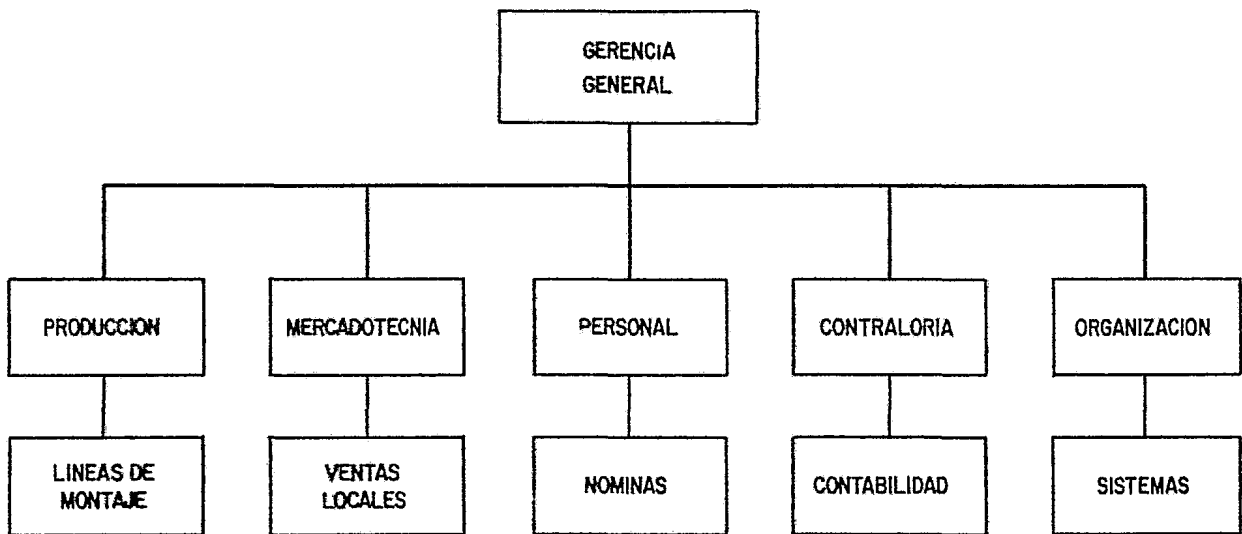
A continuación se procederá a explicar cada uno de estos sistemas, señalando sus características, ventajas y desventajas, y tratando el sistema por comités, de manera separada y con mayor profundidad en forma posterior dentro de este trabajo.

5.1.- Sistema Lineal de Organización.

Varios autores coinciden en que este tipo de organización se caracteriza por establecer una línea directa de mando y de responsabilidad entre los diferentes jefes, de tal manera que cada uno de ellos recibe órdenes de su superior, con la obligación de llevarlas a cabo mediante instrucciones precisas a sus subordinados.

La línea de mando en este tipo de organizaciones, es siempre descendente, en tanto que la línea de responsabilidad es ascendente. La responsabilidad se hace efectiva en sentido inverso. Cada funcionario en la organización reporta directamente a su jefe inmediato superior.

SISTEMA DE ORGANIZACION LINEAL



Se señalan como ventajas las siguientes:

- 1.- Es un tipo de organización muy sencillo, fácil de entender por todos los individuos que participan en ella.
- 2.- Divide todo con claridad, tanto la autoridad como la responsabilidad, - evitando conflictos.
- 3.- Este tipo de organización es sumamente estable. Sus cuadros de mando no cambian con facilidad.
- 4.- Favorece una actuación rápida. Las órdenes e instrucciones se transmiten con rapidez, de igual manera son ejecutadas.
- 5.- Favorece el mantenimiento de la disciplina.

Se considera que se puede añadir como punto adicional a la opinión de estos autores, como otra ventaja, que resulta ser más útil y fácil en la pequeña empresa, materia de esta investigación.

Como desventajas también, varios autores coinciden en señalar las siguientes:

- 1.- Este sistema de organización común y rígida, no tiene flexibilidad para futuras expansiones.
- 2.- Debido al control directo que tiene todo jefe con sus subordinados, puede viciarse y hacerse arbitrario en el trato con su personal.
- 3.- Se carece de especialización.
- 4.- Los supervisores ofrecen marcada resistencia a los cambios y progresos.
- 5.- Los jefes que ocupan posiciones clave, se encuentran casi siempre sobrecargados de trabajo.
- 6.- La falta temporal o definitiva de uno o dos hombres en los puestos de -mando, ocasiona trastornos a la organización.

5.2.- Sistema de Organización Funcional o de Taylor.

Este sistema se organiza específicamente por departamentos o secciones, basándose en los principios de la división del trabajo de las labores de una empresa. Consiste, básicamente, en descomponer el trabajo de un empleado o supervisor en varias operaciones simples, para que cada una fuera ejecutada por un individuo.

Al frente de cada departamento está un jefe que tiene a su cargo una función determinada y como superior de todos los jefes está un gerente o director que coordina las labores de aquellos, conforme al pensamiento o a los propósitos de la empresa.

Cuando Frederick W. Taylor elaboró su sistema de organización en 1910, el supervisor de línea ejecutaba por lo general ocho funciones distintas. - Taylor propuso que este trabajo se llevara a cabo por ocho supervisores, teniendo cada uno una operación diferente. Las actividades subdivididas eran:

- 1.- Tomar tiempos y determinar costos de mano de obra.
- 2.- Hacer tarjetas de instrucción.
- 3.- Establecer itinerarios de trabajo.
- 4.- Vigilar la disciplina del taller.
- 5.- Cuidar el abastecimiento oportuno de materiales.
- 6.- Dar adiestramiento.
- 7.- Comprobar la calidad del trabajo ejecutado.
- 8.- Cuidar el mantenimiento y la reparación.

Ventajas:

- 1.- Este sistema se basa en la especialización y uso máximo de la división del trabajo, buscando la mayor eficiencia del trabajo a través de la - especialización.
- 2.- La subdivisión del trabajo está planeada científicamente, descomponiendo un trabajo complicado en varias funciones simples.
- 3.- El trabajo intelectual es de efectos rápidos en la instalación de un - proceso nuevo.

Se puede añadir como un 4° punto además de lo anterior:

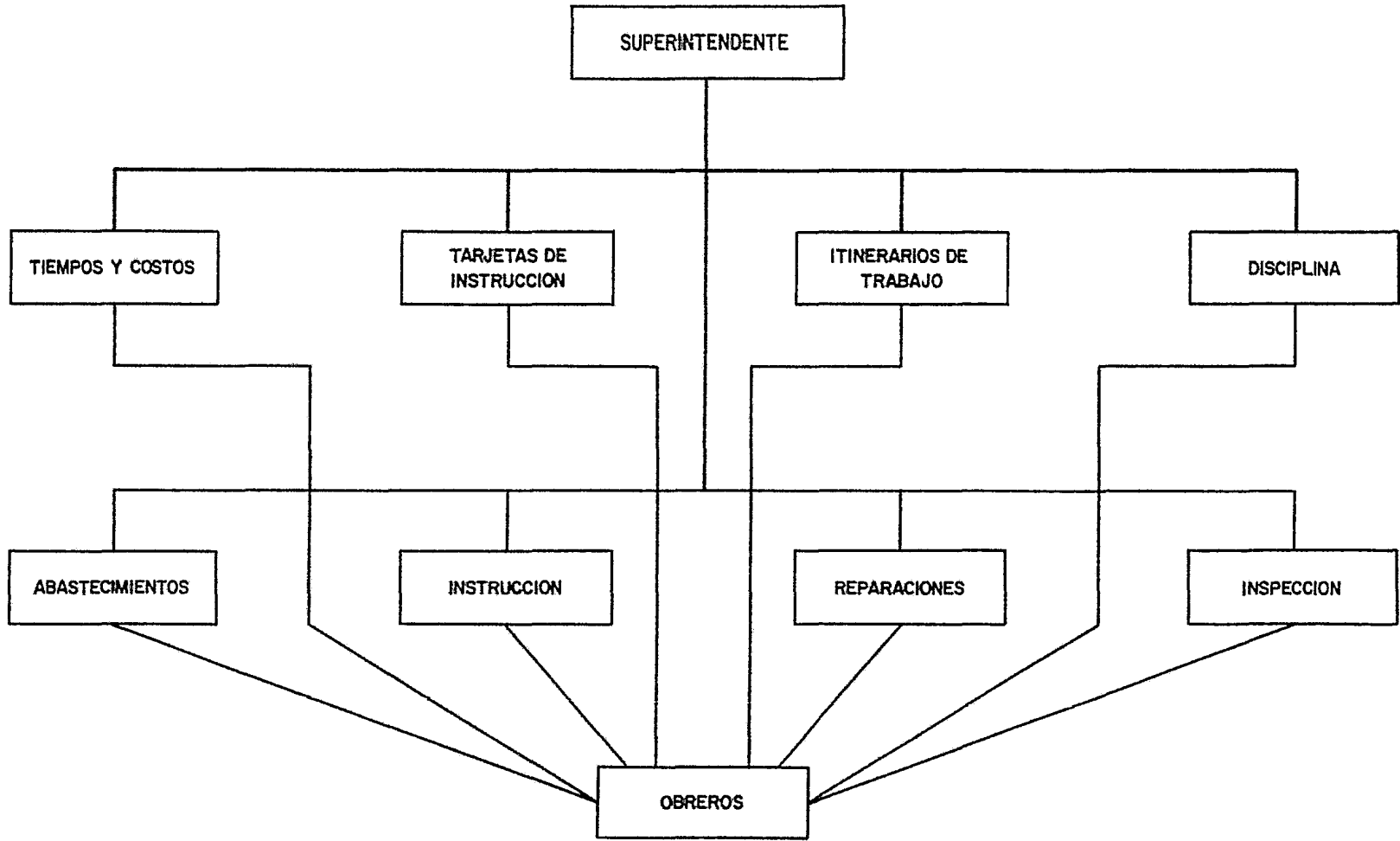
El problema de la capacitación del personal se simplifica por la división del trabajo entre individuos que realizan tareas especializadas.

Desventajas:

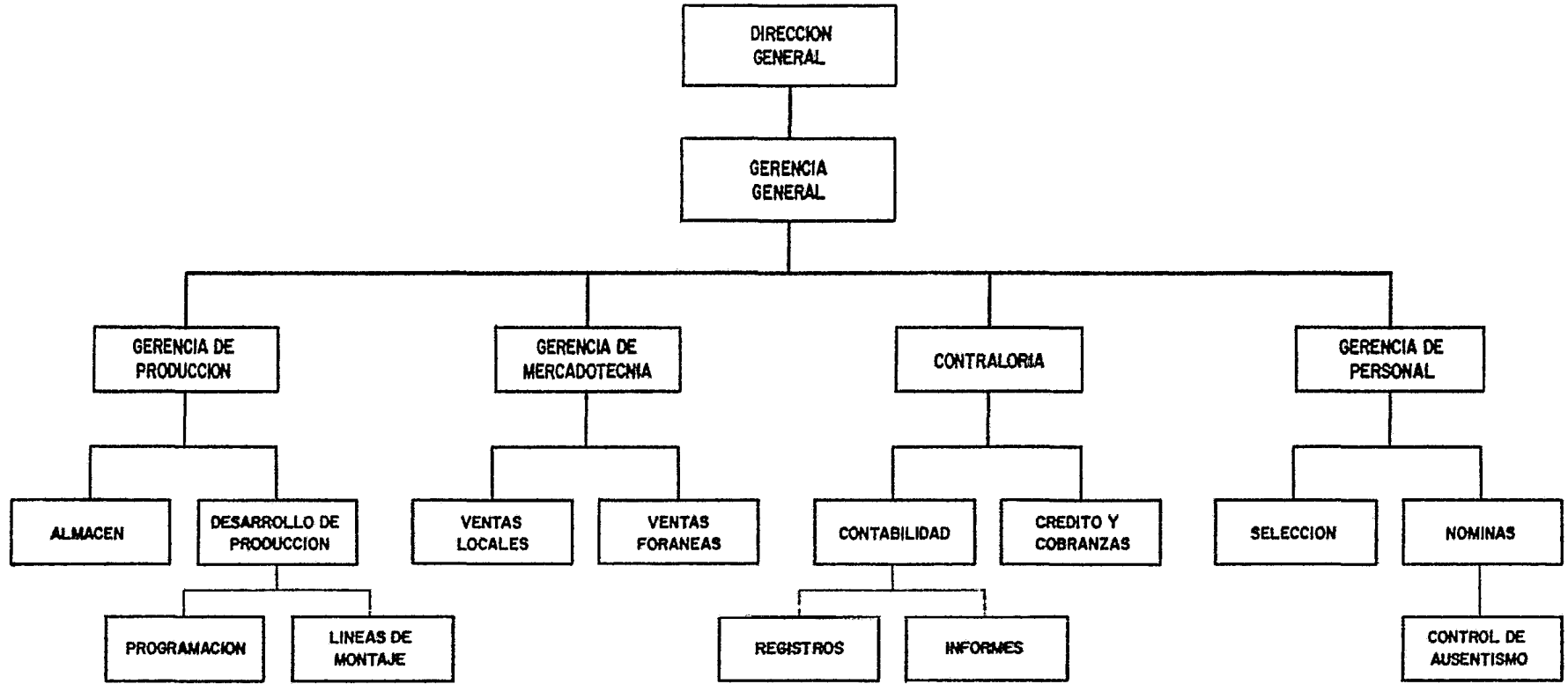
- 1.- Es extremadamente confuso para los empleados tener que ser responsables ante más de un supervisor al mismo nivel.
- 2.- En consecuencia, se debilita el control de las operaciones y es más dificil de mantener la disciplina.
- 3.- La supervisión de funciones puede provocar fricciones entre el personal.
- 4.- Existe dificultad en determinar la extensión de la autoridad y responsabilidad de cada individuo.
- 5.- El tipo de control dividido de este sistema, hará frecuentemente más lenta la producción, en vez de acelerarla.

Se puede añadir:

- 6.- La iniciativa personal de cada supervisor está bastante reducida.



SISTEMA DE ORGANIZACION FUNCIONAL



5.3.- Sistema de Organización Lineal y Staff.

Este tipo de organización es un derivado del tipo de línea, en cuanto a que cada uno de los trabajadores rinde cuentas a un solo supervisor en cada caso, con la modalidad de que en la organización de líneas y asesoría de staff existen especialistas que hacen las veces de asesores de la dirección en aspectos concretos y determinados. Esto no quiere decir que la autoridad se - comparta, puesto que única y exclusivamente los asesores ayudan con sus consejos u opiniones y no pueden dar órdenes, ya que éstas provienen de la línea.

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

- a) De la organización formal conserva la autoridad y la responsabilidad íntegramente transmitida a través de un solo jefe para cada función.
- b) Pero esta autoridad de línea recibe para cada función asesoramiento y servicio técnico de un grupo de especialistas.

Ventajas:

- 1.- Una ventaja aparente de esta estructura, es que consigue una división satisfactoria del trabajo sin sacrificar demasiados individuos en las - operaciones de control, consiguiendo una flexibilidad mayor que en la - organización lineal.
- 2.- Está fincado en una especialización de funciones debidamente planeada.
- 3.- Proporciona conocimientos especializados a los jefes de línea.
- 4.- Delimita la responsabilidad y la unidad de mando.

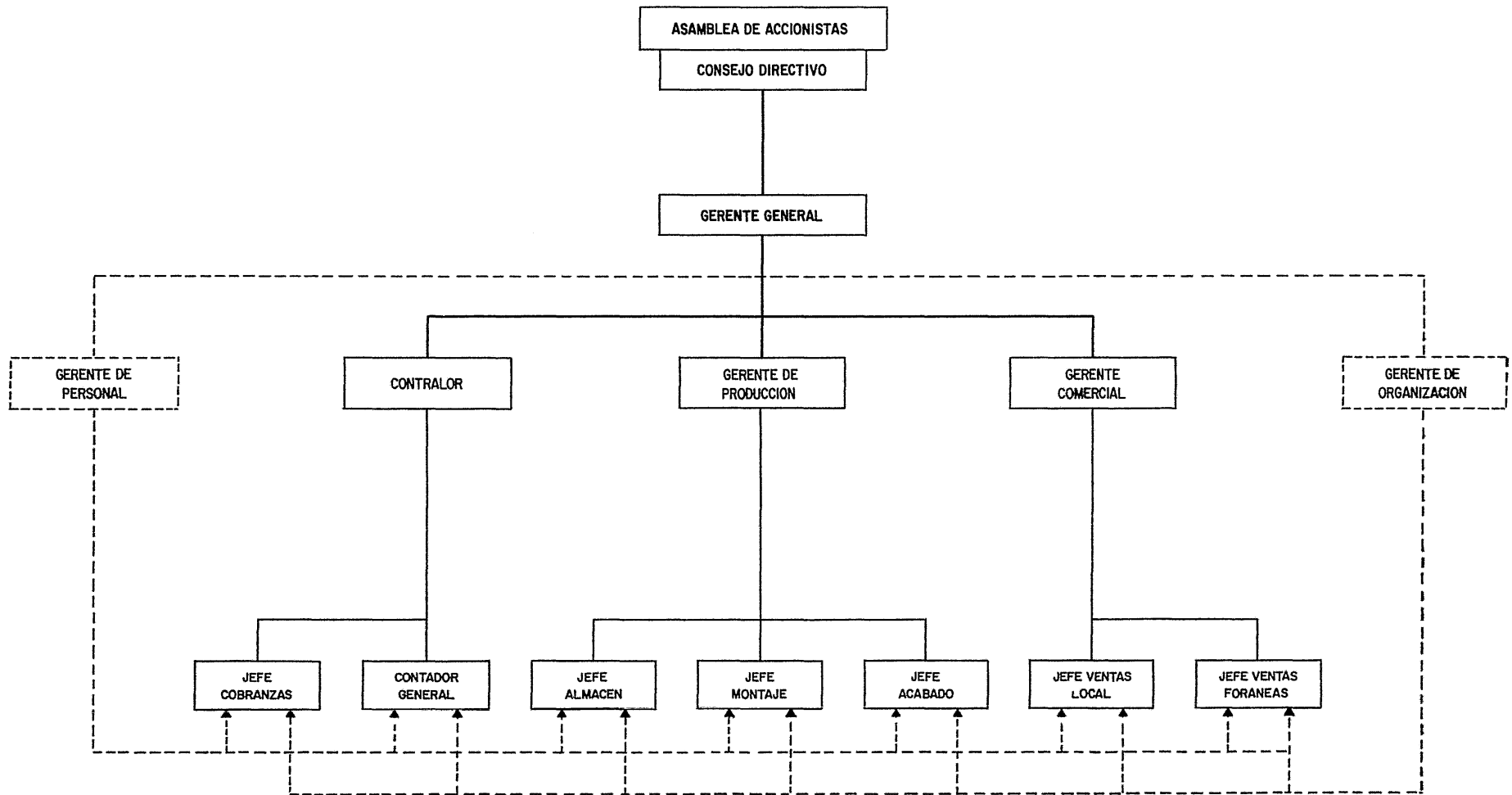
Desventajas:

- 1.- En ocasiones se confunden los campos técnicos asesores y los ejecutivos de la línea.
- 2.- Por falta de comprensión del papel que desempeñan los cuerpos de asesoramiento, existe la tendencia a nulificar su actividad.
- 3.- Sucede que las recomendaciones de los asesores al pasar por la organización de línea, puedan interpretarse mal.
- 4.- Los ejecutivos de línea creen con frecuencia que la intervención de los asesores les resta autoridad ante sus subordinados.

6.- DISEÑO DE ORGANIZACIONES.

Por pequeña que sea una organización, debe comenzar por definir sus objetivos, ya que sus recursos son limitados y deben utilizarse de manera eficaz para que

SISTEMA DE ORGANIZACION LINEAL STAFF



————— AUTORIDAD LINEAL

- - - - - AUTORIDAD STAFF

la empresa sobreviva y prospere. Para ésto se requiere una formulación de objetivos y la asignación de responsabilidades.

El diseño de un nuevo sistema de organización, quizás sea el paso más importante en el proceso de reorganización de una empresa. "En su mayor parte, organización es realmente reorganización. Raramente una organización total es proyectada desde la nada; en cambio, es verdaderamente un proceso de cambio y refinamiento de la estructura y personal presente". (1)

El fundamento para el diseño de organizaciones, es el conocimiento actual de la empresa y de los requerimientos del sistema futuro, ya que sin ellos la posibilidad de que el sistema propuesto sea bueno, se reduce considerablemente.

6.1.- Principios Fundamentales según Linda¹ Urwick.

En 1938, Linda¹ Urwick estableció un conjunto de principios fundamentales que aún son considerados como los guías principales para el establecimiento de una correcta administración de la organización:

- 1) La organización debe ser una expresión de los objetivos.
- 2) La especialización individual, el desarrollo de funciones particulares, deben ser requeridas en lo posible.
- 3) La coordinación de personas y actividades y la unidad en el esfuerzo, son propósitos básicos de toda organización.
- 4) La autoridad suprema debe descansar en el ejecutivo, el jefe más alto con líneas claras de autoridad para cada uno dentro del grupo.
- 5) La definición de cada puesto, sus diferencias, autoridad, responsabilidad y relaciones, deben ser establecidas por escrito y puestas en conocimiento de todos los miembros del grupo.
- 6) La responsabilidad del superior por lo que respecta a la actuación de sus subordinados, es absoluta.
- 7) La autoridad debe tener una responsabilidad correspondiente.
- 8) Por lo que respecta a la capacidad de control, ninguna persona debe supervisar a más de cinco.
- 9) Es esencial que las distintas unidades de organización se mantengan en proporción a su autoridad y responsabilidad.
- 10) Toda organización exige una continuidad en su proceso y estudio y en nuevas técnicas o aplicaciones.

A continuación se procede a explicar lo esencial de algunos puntos, adicionando otros elementos que pueden ser considerados al formar una organización:

- Toda organización deberá establecerse con un objetivo previamente definido y entendido. La consecución del objetivo deberá estar apoyada por un plan de organización que mantenga las políticas para llevar a cabo la acción.
- La responsabilidad siempre deberá ir acompañada por la autoridad correspondiente. Mary Parker Follet dice al respecto: "Donde quiera que se ejerza autoridad, surge responsabilidad".

(1) Sverdlik Sisk. Administración y Gerencia de Empresas -pág. 231.

- La delegación de la autoridad deberá ser descendente para su actuación. De acuerdo con el sistema de organización que se establezca, la autoridad debe darse de un nivel superior a uno inferior.
- La división del trabajo adecuada, evitará duplicidad de funciones. Una lista de todas las funciones que se desarrollan en la empresa, sirve de guía para asignarlas a las áreas o divisiones específicas, estableciendo como entidades separadas, el menor número de funciones disímboles.
- Cada empleado debe ser responsable ante una sola persona. Si no se respeta el principio de unidad de mando, es imposible establecer responsabilidades, ya que no puede establecerse a quien debe rendir informes un subordinado.
- No deberán ser responsables ante una misma persona más empleados de los que puede supervisar eficazmente.

La ampliación o reducción del tramo de control, va en función de las habilidades y resultados obtenidos por un jefe, ya que actualmente se considera como práctico el que un supervisor dirija a 5 ó 6 personas eficazmente. Cabe hacer mención del principio de Lindsal Urwick a este respecto:

"Ningún supervisor puede supervisar directamente el trabajo de más de 5 o como máximo 6 subordinados, cuyo trabajo se entrelaza y relaciona". (1)

Los factores que influyen para esta determinación son:

- a) Tamaño de la empresa.
- b) Tipo de organización.
- c) Los niveles jerárquicos que comprenda.
- d) La complejidad y tipo de supervisión.
- e) La calidad del grupo a supervisar.
- f) La habilidad y responsabilidad del supervisor.

- Las críticas a los subordinados, siempre que sea posible, deberán hacerse en privado.
- Debe estructurarse una organización lo más sencilla posible. El tipo de organización que se adapte a las necesidades de la empresa, deberá ser sencilla, evitando las complejidades.
- Ningún jefe puede invadir una esfera de acción que no le corresponda, ni ser crítico, ni ayudante de otro a la vez.

La falta de una determinación adecuada de funciones, ocasiona que jefes de una misma línea desarrollen labores que no les corresponden. Cada jefe debe limitarse a la esfera de acción que le compete.

7.- ESPECIALIZACION Y DIVISION DEL TRABAJO.

El método más importante de dividir el trabajo y el que todas las organizaciones utilizan, es la división por funciones.

Una función se puede definir como una sola actividad, pero en las organizaciones modernas, significa a menudo un grupo de actividades relacionadas que se -

(1) Lindsal F. Urwick. The Managers Span of Control. Harvard Business Review. Vol. XXXV -pág. 39-47.

colocan juntas bajo un solo jefe de departamento.

El agrupar actividades relacionadas, facilita la supervisión, ya que disminuye la cantidad de conocimientos que el jefe de un departamento debe dominar a fin de supervisar eficientemente. Cuando una empresa se inicia, la estructura de organización comprende como funciones principales la producción, las ventas y las finanzas. Conforme crece, otras funciones que hasta entonces habían sido manejadas por los jefes de departamento como parte de sus funciones regulares, se pueden separar y crear nuevos departamentos funcionales.

7.1.- Determinación del Grado de Funcionalización.

El grado en que deberán desdoblarse las actividades y crearse departamentos diferentes, depende principalmente del factor económico. El establecimiento de un nuevo departamento funcional, significa que debe nombrarse a un nuevo gerente y, a menudo, eso también implica que debe señalarse un cierto número de subordinados; por lo tanto, se debe hacer un estudio y evaluar los beneficios contra los costos.

7.2.- Especialización.

En base a lo que se ha tratado hasta este punto, puede corroborarse lo dicho, cuanto más se divide el trabajo dedicando a cada empleado una actividad más limitada y concreta, se obtiene más eficiencia y destreza.

El principio de especialización se encuentra en los conceptos de departamentalización; o sea, la división de una organización por medio de unidades especializadas que están destinadas a desempeñar funciones particulares o específicas. La corriente ideológica actual tiende hacia la especialización y, consecuentemente, a la división del trabajo dentro de la estructura orgánica.

Con la especialización en una empresa, cada departamento, sección, proceso, operación y máquina, depende de todos los demás. Esto significa que un mal cálculo o interrupción en cualquier punto de la línea, que va desde la política de la alta dirección, hasta el empleo de los productos terminados, puede dar lugar a crear un caos en toda la empresa.

Por lo tanto, se debe estar alerta sobre el aprovechamiento eficaz de la especialización, con objeto de evitar errores y hacer uso de sus enormes beneficios.

8.- DEPARTAMENTALIZACION.

Es el agrupamiento de funciones dentro de la estructura de una organización.

Dichos agrupamientos pueden deberse a una amplia variedad de circunstancias, las empresas usualmente seleccionan uno entre varios enfoques para realizar la departamentalización; la selección final depende del tipo de actividad desarrollada, de sus objetivos finales y de las relaciones de cada departa-

mento, con las metas totales de la organización.

8.1.- Tipos de Departamentos.

Los tipos más comunes de departamentalización son:

- a) Funcional.
- b) Por productos.
- c) Por clientes.
- d) Por territorio.
- e) Por proceso o equipo.
- f) Por fuerza de trabajo.
- g) Mediante números simples.
- h) Por tiempo.
- i) Por canales de comercialización.
- j) Temporal.

Departamentalización funcional.

"Es la agrupación de actividades comunes u homogéneas para formar una unidad de organización". (1)

Las funciones básicas de cualquier organización, como ya se habían mencionado, son producir artículos, vender dichos artículos y financiar la producción y venta. El enfoque funcional da como resultado el establecimiento de departamentos de producción, ventas y finanzas.

La departamentalización funcional es la base más usada para la organización de actividades y está presente en casi todas las empresas, en algún nivel dentro de la estructura de organización.

"La ventaja más importante de la departamentalización funcional es que es un método lógico y probado a través del tiempo" (2) y además "sigue el principio de la especialización ocupacional y contribuye de este modo a la eficiencia en la utilización de la fuerza de trabajo". (3)

Departamentalización por territorio.

Se divide el trabajo en departamentos, que representan localidades o áreas geográficas. Se emplea cuando las actividades no son susceptibles de agruparse por funciones u otros conceptos, debido a su dispersión.

Departamentalización por productos.

Se organiza la departamentalización alrededor de determinados productos o líneas de productos. Hace hincapié en que se aprovechen conocimientos especia-

(1) George Terry. Principios de Administración -pág. 358.

(2) O'Donnell Koontz. Curso de Administración Moderna -pág. 330.

(3) Ob. cit. -pág. 331.

lizados y estimula un grado razonable de especialización; así mismo, hace más fácil cierto tipo de coordinación y permite el máximo uso de las capacidades personales.

Departamentalización por clientes.

Es aquel agrupamiento de actividades que refleja un gran interés en los clientes. Se utiliza en muchas empresas; los clientes son el elemento clave para la forma de agrupar las actividades, cuando lo que en una empresa hace por ellos es manejado por un jefe de departamento.

Departamentalización por proceso o equipo.

Es el medio lógico cuando las máquinas o el equipo empleado requieren de aptitud especial para su manejo o son de gran capacidad, lo cual elimina la división orgánica; o bien, cuando los elementos técnicos exigen una localización concentrada.

Las razones más importantes para adoptar este tipo de departamentalización, las constituyen los costos y demás aspectos económicos.

Empleando las operaciones de fabricación como guía, se dispone de tres modos básicos:

- 1.- En serie.
- 2.- En paralelo.
- 3.- En conjunto unitario.

Departamentalización por fuerza de trabajo.

Los bloques de trabajo que tienen una unidad natural, pueden considerarse como tarea para las fuerzas de trabajo que posean, como grupo, las aptitudes necesarias para hacerlo. La responsabilidad del trabajo descansa completamente en toda la cuadrilla de tareas pero, por lo general, sólo un hombre actúa como jefe de la cuadrilla. Este tipo de división por departamentos, se designa en ocasiones como organización de proyecto.

Además de los tipos de departamentalización hasta aquí mencionados, algunos autores como Koontz y O'Donnell mencionan otros como:

Departamentalización mediante números simples.

Consiste en un agrupamiento objetivo de las personas que han de ejecutar ciertos deberes bajo la dirección de un administrador. El hecho esencial no es to que estos empleados hacen, donde trabajan o con qué, pues el éxito de la empresa depende de su capacidad de trabajo.

Departamentalización por tiempo.

Se utiliza normalmente en los niveles inferiores; consiste en agrupar las actividades sobre la base del tiempo. Excepto por problemas de supervisión, aspectos de eficiencia y costo de los turnos, este tipo de organización origina pocos problemas administrativos.

Departamentalización por canales de comercialización.

Es una de las formas más innovadoras que existen y consiste en organizar una empresa alrededor de los canales de comercialización. No es extraño que el mismo producto sea comercializado a través de canales de mercadeo completamente distintos.

Departamentalización temporal.

Esta clasificación conlleva el principal atributo de ciertos instrumentos organizacionales. Entre los dos de mayor aplicación y utilidad, están la división de producto temporal y el equipo interdisciplinario. El primero es idéntico a la departamentalización por productos, excepto porque tiene un período predeterminado de vida; el segundo, es una organización temporal, cuyo objetivo es investigar y recomendar una solución para un problema o propuesta.

8.2.- Departamentos de Servicio.

Un departamento de servicio es un agrupamiento de actividades que podrían llevarse a cabo en otros, pero que se reúnen en uno especializado para propósitos de eficiencia, control o ambos. Como tal, es en realidad una forma de departamentalización.

Aunque a menudo se denomina como staff, el concepto de departamento de servicio es distinto de aquel de las relaciones de autoridad. Términos como "servicio", "facilitar", "auxiliar" y más sencillamente "soporte", han sido empleados para indicar la naturaleza de las actividades de servicio. Un departamento de servicio es una actividad auxiliar que facilita la operación de otros departamentos y, al representar un agrupamiento de actividades, implica la ejecución de una función operativa. Una distinción entre el departamento de servicio y los demás, radica en su oportunidad para su aparición.

Una vez que se ha tratado lo referente a la distribución de las actividades que constituyen el trabajo que se ha de realizar, se procederá al estudio de la autoridad, el cual enfatiza la importancia de la gente en la organización.

9.- AUTORIDAD. DEFINICION.

Primeramente, se debe tener un concepto claro y preciso de lo que quiere decir autoridad, por lo que aquí se menciona su significado:

"Es la facultad o el derecho de actuar, de mandar o de exigir acción a otros".
(1)

9.1.- Límites de Autoridad.

Existen límites específicos para la autoridad, como pueden ser el que ninguno, ni siquiera un gerente, puede decidir y obligar a una actividad que está más allá de su capacidad, ya sea de tipo mental o de tipo físico, para que la ejecute un subordinado.

La autoridad debe siempre ir de acuerdo con los planes de la empresa; no se puede ignorar un objetivo ni modificar una política sólo porque una persona (gerente) lo diga así. Los artículos de la carta constitutiva, los precedentes establecidos y los acuerdos con largo tiempo de estar implícitamente utilizados, pueden también restringir la autoridad gerencial.

Además de estas restricciones para los gerentes, existen otras de tipo social. Las actividades que se ordenen deben ser acordes con las convicciones, códigos, creencias y hábitos fundamentales del grupo, de lo contrario, la autoridad se vería limitada. Este tipo de limitaciones sociales pueden darse tanto dentro como fuera de las empresas.

9.2.- Tipos de Autoridad.

La eficiencia de la distribución de actividades equivaldría a una dispersión desarticulada e inconexa de las múltiples labores que dentro de una institución se realizan, pero cuando dicha distribución se acompaña de una autoridad que coordine y establezca el orden debido, se lograrán los mejores resultados. Para ello, se distinguen tres tipos de autoridad:

- a) Autoridad lineal.
- b) Autoridad staff o asesora.
- c) Autoridad funcional.

a) Autoridad lineal. Es la relación de mando directo que existe entre un jefe y un subordinado.

La autoridad lineal puede prolongarse indefinidamente, estableciéndose una cadena de mando desde el puesto de superior categoría hasta el que tenga menor importancia a través de diferentes niveles, según el tipo de empresa o institución de que se trate en cuanto a su complejidad.

"Las decisiones se toman con mayor facilidad, puesto que cada funcionario tiene autoridad que le da completo dominio de su departamento o sección". (1)

Por medio de la prolongación de la autoridad lineal a través de diferentes niveles, se forma toda una escala de jerarquías, según el grado de autoridad que en línea descendente tienen los diferentes puestos de mando que forman la propia escala.

En lo que respecta a la autoridad lineal, es básico que cada hombre tenga un solo jefe; por ello, se habla de la línea de mando como relación entre superiores e inferiores. La autoridad lineal se encuentra en la estructura de todo

(1) Guillermo Gómez Ceja. Planeación y Organización de Empresas -pág. 230.

negocio y es la que da fuerza a la organización. Esta autoridad es un canal de mando directo por el que descienden las órdenes a través de todos los niveles de la organización.

b) Autoridad Staff o Asesora.

Staff significa una función de apoyo. Está destinada a ayudar al ejecutor. En la mayoría de las empresas, el empleo del término staff en las estructuras de organización, puede deberse a la necesidad de ayuda en el manejo de los detalles, la de localizar datos necesarios para tomar una decisión y la de consejo técnico o especializado sobre determinados problemas administrativos.

Por lo tanto, la autoridad staff, a diferencia de la autoridad lineal, no implica una relación de mando sino una relación de asesoramiento técnico entre dos puestos.

El funcionario staff tiene la autoridad que se deriva de sus conocimientos técnicos o científicos. A medida que aumenta la complejidad en la actividad del trabajo, se hace más necesaria la incorporación de este tipo de especialistas. El realizador de la autoridad staff recibe el título de ejecutivo o funcionario staff.

c) Autoridad Funcional.

No siempre es posible la separación clara entre que campo le corresponde a la autoridad de línea y cual a la autoridad staff dentro de la organización, en lo que respecta al funcionamiento de distintos departamentos o secciones.

En muchos casos, es absolutamente necesario que el jefe de un departamento - tenga autoridad para intervenir en las actividades de otro, por lo que se refiere a ciertos casos que interesan directamente al primero, o puede ocurrir que el jefe de un departamento no tenga la habilidad o conocimientos técnicos suficientes para manejar determinados aspectos del trabajo de sus subordinados y necesita, por tanto, que el jefe de otro departamento distinto intervenga con la autoridad suficiente para asumir responsabilidades en tales casos.

También hay ocasiones en que para mantener una uniformidad de criterio técnico, para que determinadas políticas se apliquen de la misma manera, o para que determinados procedimientos se sigan constante y uniformemente, un jefe necesita intervenir en varias secciones o departamentos en una institución. En estos casos u otros semejantes, es cuando aparece la autoridad funcional.

Existen tres principios en relación a este tipo de autoridad que deben tomarse en cuenta:

- 1) El jefe con autoridad funcional necesita hacer uso de ella única y exclusivamente en los casos y circunstancias que se hayan fijado de antemano.

- 2) La autoridad funcional debe limitarse tanto cuanto sea posible, para mantener intacta, hasta donde se pueda, la independencia de la autoridad lineal.
- 3) La autoridad funcional actúa únicamente, o casi únicamente, en materias de procedimientos o en cuestiones técnicas.

A éstos podría agregarse:

- 4) Que el jefe con autoridad funcional obtenga la colaboración y apoyo de otros jefes, en aquellos departamentos en los que le corresponda intervenir.

La autoridad funcional pueden tenerla tanto los ejecutivos de línea como los de staff, o también los departamentos de servicio, aunque se recomienda su uso al mínimo posible para evitar conflictos.

9.3.- Relaciones entre Autoridad Lineal y Autoridad Staff.

Se menciona que la autoridad staff no es ni debe ser opuesta a la autoridad de línea. Debe existir una perfecta coordinación entre ellas ya que ambas se complementan.

Los conflictos surgen principalmente cuando los ejecutivos de línea desconfían de los ejecutivos staff, creyendo que indebidamente interfieren en sus actividades.

Por regla general, el funcionario staff debe dirigirse a su jefe inmediato, haciendo las sugerencias o recomendaciones técnicas que fueran pertinentes, para que dicho jefe decida sobre su aplicación en la práctica y las convierta en órdenes, que debe dar a los subordinados a través de los canales de la autoridad lineal.

"Fundamentalmente la razón, de porqué algunos ejecutivos de línea oponen resistencia a los programas staff, es que sienten que la existencia del staff disminuye su autoridad y, por lo tanto, los hace perder categoría".(1)

Se debe conocer con precisión, para evitar conflictos en cada caso, si un jefe interviene con autoridad de línea o con el carácter de asesor.

9.4.- Ventajas de los servicios de un Departamento Staff.

- a) Los jefes de línea no tienen la preparación técnica específica que requiere la eficiencia del servicio que ellos deberían realizar.
- b) Los jefes de línea o funcionales, aún en el raro caso que tengan la preparación suficiente que demanda la especialización, generalmente no tienen - mucho tiempo para llevarlas a cabo; de ahí que requieran de segundas manos.
- c) Por razones de uniformidad en su aplicación, conviene encomendarle los servicios especializados a un técnico en la materia que directamente coordine y supervise el trabajo.

(1) Ob. cit. -pág. 232.

9.5.- El Staff y la Pequeña Empresa.

Puesto que el tipo de departamento staff representa un refinamiento de la especialización, resultado de la división del trabajo, la presencia de los staff es generalmente proporcional al tamaño de la empresa. Precisar el tamaño que debe tener una organización antes de que obtenga beneficios reagrupando ciertas actividades en departamentos de staff, es algo que no puede hacerse en forma general. Sin embargo, no necesita ser muy grande antes de que sienta la necesidad de una asistencia especializada sobre cuestiones como impuestos, gestiones ante el gobierno, procedimientos y política de personal, contabilidad, financiamiento, contratos y cuestiones legales y aún la propia administración. La trama formada por el gobierno, el sindicato y otros controles y complejidades en los que se ven involucradas aún las empresas pequeñas, ha borrado muchas de las antiguas distinciones rigurosas entre la pequeña y la gran empresa.

Aunque no tenga la capacidad para crear grandes departamentos de staff, la pequeña empresa puede beneficiarse de muchos modos con la ayuda de éste. En efecto, en el actual ambiente económico, social y político, el precio del error en aspectos como la determinación de los costos e impuestos, mantenimiento de las relaciones labores, cumplimiento de los reglamentos sobre el ambiente y la planeación y el control es tan grande que la pequeña empresa no puede darse el lujo de proceder sin antes haber escuchado el mejor consejo posible. Los jefes de compañías de treinta o aún menos empleados, por lo general pueden contar con un ayudante general de staff.

No importa cuán pequeña sea la compañía, uno de sus costos esenciales es la asesoría legal y tributaria sobre la base de un abogado contratado por horas o por iguala. Cualquier compañía puede recibir asesoría contable de un costo moderado de su firma auditora y la auditoría de los libros de una compañía es usualmente una necesidad en relación con los impuestos federales y los préstamos bancarios. Otros servicios de consultoría incluyen aquellos de los banqueros y los recursos disponibles, aunque relativamente poco empleados, de colegios superiores y universidades. La pequeña empresa puede usar a su junta directiva como una fuente de asesoría y asistencia.

En la pequeña empresa, los administradores operan a menudo tanto en calidad de línea como de staff. El gerente de producción puede ser el principal asesor del director en relación con los costos actuales y futuros y el diseño del producto. El tesorero o contralor puede ser el asesor sobre impuestos, precios y disponibilidad de materiales o niveles de sueldo. Pero este hecho no cambia la naturaleza esencial de las relaciones en línea y de staff, que son las mismas tanto en la pequeña como en la gran empresa.

Una de las artes de la buena administración, es ajustar la aplicación de los distintos instrumentos administrativos a los recursos disponibles. Esto significa, por supuesto, que la práctica depende de las situaciones y de las contingencias.

9.6.- Delegación de Autoridad.

La delegación de autoridad es esencial para la existencia de una estructura de

organización. Así como nadie dentro de una empresa puede hacer todas las tareas necesarias para el logro del objetivo del grupo, así también es imposible, a medida que una empresa crece, que una persona ejerza toda la autoridad para tomar decisiones.

La autoridad se delega cuando un superior confiere facultades de decisión organizacional a un subordinado.

Todo el proceso de delegación comprende la determinación de los resultados esperados, la asignación de las tareas, la delegación de autoridad para llevar a cabo estas tareas y el compartir la responsabilidad de su realización.

En la práctica, es imposible desintegrar este proceso, puesto que el esperar que una persona logre metas sin la autoridad para alcanzarlas, es algo sin sentido, como lo es la delegación de autoridad sin saber para que resultados finales será usada. Más aún, puesto que la responsabilidad no puede ser delegada, el delegante no tiene otra alternativa que exigir responsabilidad de sus subordinados por la realización de sus asignaciones.

9.7.- Principios de la Delegación.

Los principios que a continuación se mencionan, sirven de guía para la delegación de la autoridad.

- a) Principio de la Delegación por Resultados Esperados. Puesto que la autoridad está concebida para que los administradores cuenten con un arma que les permita administrar en forma tal que se obtengan contribuciones para los objetivos de la empresa, la autoridad delegada en un administrador individual debe ser suficiente para ponerlo en condiciones de lograr los resultados que de él se esperan. Demasiados administradores tratan de dividir y definir la autoridad sobre la base de los derechos que han de ser delegados o restringidos, en lugar de observar primero las metas que han de alcanzarse y determinar después cuanta discreción será necesaria para lograrlas. No hay otra manera de que el administrador delegue autoridad, de acuerdo con la responsabilidad exigida.

Este principio implica que las metas han sido establecidas y que los planes han sido realizados, que éstos son comunicados y entendidos y que los trabajos se han planeado de tal modo que se ajusten a ellos.

- b) Principio de Definición Funcional. Cuanto mayores sean en un cargo o departamento, las definiciones claras de resultados esperados, de actividades por emprender, de la autoridad organizacional delegada y cuanto mejor se comprendan las relaciones de autoridad e información con los demás cargos, más adecuadamente podrán contribuir los individuos responsabilizados al logro de los objetivos de la empresa.
- c) Principio de Jerarquía. La autoridad última en una empresa ha de estar - en alguna parte. Cuanto más clara es la línea de autoridad desde el administrador máximo en una empresa, hasta cada posición subordinada, más eficaz será la toma responsable de decisiones y la comunicación en la organización.

- d) Principio de Nivel de Autoridad. Este principio se deriva de la definición funcional, pero el principio jerárquico y, por consiguiente, el principio de nivel de autoridad que se deriva, es el mantenimiento de la delegación prevista. Esto exige que las decisiones dentro de la competencia de la autoridad de los individuos, sean tomadas por ellos y no que las refieran hacia arriba en la estructura de la organización.
- e) Principio de Unidad de Mando. Cuanto más completa sea la responsabilidad de un individuo para con un solo superior, menor será el problema de conflictos en las instrucciones y mayor el sentido de responsabilidad personal por resultados.
- f) Principio de Responsabilidad Absoluta. La responsabilidad de los subordinados ante sus superiores, por la ejecución, es absoluta una vez que han aceptado una asignación y el derecho para llevarla a cabo, y los superiores no pueden evadir su responsabilidad por las actividades organizacionales de sus subordinados.
- g) Principio de Igualdad de Autoridad y Responsabilidad. La responsabilidad por las acciones no puede ser mayor de la que implica la autoridad delegada, ni debería ser menor.

9.3.- Centralización y Descentralización de la Autoridad.

Tanto la centralización como la descentralización, están íntimamente ligadas con la delegación.

La centralización es la sistemática y consistente concentración de autoridad en un nivel jerárquico particular, con el fin de reunir en una sola persona o en un solo cargo, el poder tomar decisiones y coordinar las labores dentro de su respectivo ámbito de acción.

Toda organización debe contener en algún sitio y en determinada forma, una suprema autoridad que coordine y que debe estar centrada para actual equitadamente; cierta autoridad debe ser reservada a cada jefe para decisiones con respecto al trabajo de la gente que él maneja, ya que solo él podrá hacerlo con la objetividad necesaria.

La centralización facilita la dirección personal de las pequeñas empresas, y ayuda a prepararse para la integración y uniformidad de acción, así como para palpar las emergencias, ya que el triunfo y supervivencia de la pequeña empresa depende de la persona que la dirige. Es necesaria una cierta cantidad de centralización para unificar e integrar las operaciones totales de la empresa.

Debe haber centralización de la toma de decisiones aprobadas y debe existir descentralización cuando se tengan que tomar decisiones de emergencia que afecten a la compañía.

La descentralización se refiere al esfuerzo sistemático de delegar a los niveles más bajos toda la autoridad, exceptuando aquella que solo puede ser ejercida en los puntos centrales.

Las decisiones operativas deben descentralizarse al nivel en donde la acción tendrá efecto, ya que los obreros que desempeñan los respectivos cargos, estarán en mejor capacidad técnica para tomar las decisiones particulares.

Los principios de centralización y descentralización son opuestos, es decir, en el mismo grado que aumenta uno disminuye el otro.

La completa descentralización trae muchas ventajas, entre ellas están: la expansión de las empresas, avances técnicos, ayuda al desarrollo de nuevos productos, etc., pero ni la centralización ni la descentralización pueden ir solas, pues siempre se necesita una autoridad que en forma general planea, organice, motive, coordine, controle y tome decisiones, para aumentar y cimentar las unidades de organización conjunta, pero también debe descentralizarse autoridad a las unidades operacionales de la compañía.

La descentralización se puede dar en todos los niveles y no implica necesariamente la multiplicación de gerentes o nuevos jefes.

10.- COMITES. CONCEPTO.

Como se hizo mención a su debido tiempo, los comités, que son otro tipo de sistema de organización, ahora serán tratados de manera individual.

Este sistema es el que somete las disposiciones que van a dictarse al acuerdo de cuerpos de individuos a cuyo cargo están la dirección, la administración, o la vigilancia de una empresa. Estos cuerpos comparten la responsabilidad de las órdenes, ya que éstas se dictan conforme al acuerdo que se toma por mayoría de votos de sus miembros.

A los comités les son asignadas funciones que son por naturaleza homogéneas, las cuales definen su área de actividad y el alcance de sus poderes. En los comités es común que exista un presidente o líder o coordinador de grupo, el cual puede ser designado por quien crea el comité o por el propio comité.

Para el miembro de un comité, su actividad dentro de él es de tiempo parcial, ya que dicho miembro tiene generalmente otras funciones organizativas y muchas veces forma parte de varios comités simultáneamente.

10.1.- Tipos de Comités.

El sistema de organización por comités da origen al:

- | | |
|-------------------|--|
| Comité Directivo: | Cuerpo que representa a los accionistas de una empresa para estudiar y resolver los asuntos de la misma, de acuerdo con los estatutos. |
| Comité Ejecutivo: | Cuerpo que, por lo regular, nombra el comité directivo para que realice los acuerdos que toma; es de |

cir, son los que se integran para cuidar de que se lleve a cabo alguna función.

- Comité de Vigilancia: Cuerpo de confianza cuyos miembros son designados por un gerente o por una asamblea, para verificar las labores de funcionarios o empleados de una em presa.
- Comité Consultivo: Cuerpo de técnicos especialistas que emite dictáme nes sobre los asuntos que le son consultados por au toridades o ejecutivos; por lo regular no tienen - responsabilidad en las decisiones de esas autorida des o ejecutivos.
- Comité Deliberativo: Tiene como finalidad limitar la autoridad de algún funcionario, al exigirse que, en determinado tipo de actividades, se requiera la mayoría de los votos de los integrantes del comité, para que un asunto - se considere resuelto.

10.2.- Ventajas de la Organización por Comité.

"Tiene la ventaja de permitir la participación de varias personas en la realización de la política del negocio y de las decisiones del funcionamiento. La ventaja será aún mayor si el comité está compuesto por personas que más tarde tendrán la responsabilidad directa de la realización del trabajo. Así mismo, la decisión que combina las opiniones de varias personas será mejor - que la adoptada por un solo individuo. Ciertamente las decisiones tomadas - por un comité evitan el elemento personal que está siempre unido a la deci-- sión tomada por una sola persona". (1)

10.3.- Desventajas de la Organización por Comité.

"La objeción principal es que varias personas tardan más tiempo en tomar una decisión que una sola. También, a menos que el presidente mantenga un orden preestablecido, es probable que se pierda tiempo en discusiones inútiles. En consecuencia, las decisiones importantes pueden ser retenidas en el seno del comité hasta que se haya pasado el momento de actuar. Algunas veces existirán dos puntos de vista en oposición, sustentados por los miemb ros del comi té".

11.- ANALISIS ORGANIZACIONAL. PROCEDIMIENTOS.

Al realizar este tipo de análisis, se está planeando para el futuro de la organización.

(1) Hall Robinson. Organización y Administración de negocios -pág. 85.

Se ha decidido, para comprender claramente en que consiste dicho análisis, tomar como base los procedimientos que indican Sisk y Sverdlik, los cuales consisten en la aplicación del método científico, es decir:

- 1.- Asignación de responsabilidades.
- 2.- Recopilación de datos.
- 3.- Preparar planes alternos de organización.
- 4.- Poner en acción el mejor plan y seguirlo.

1.- En cuanto a la asignación de responsabilidades se refiere, se debe determinar quien ha de iniciar el estudio; quien habrá de recopilar la información necesaria y proponer cambios; quien ha de aprobar los cambios recomendados y ponerlos en acción.

La aprobación final para cualquier cambio organizacional, debe venir de la alta gerencia, el ejecutivo jefe debe aprobar cualquier cambio. Con la finalidad de contar con la máxima cooperación, se recomienda la aprobación de otros miembros de la alta gerencia.

2.- El segundo punto se refiere a que una vez que la responsabilidad del análisis y los preparativos para los cambios propuestos se han establecido, se debe contar con el máximo de información posible, con el objeto de que cualquier cambio propuesto esté fundado en hechos. La disponibilidad y tipo de información buscada, variará dependiendo de la situación de que se trate.

La recopilación de información, aunque a menudo consiste en un trabajo laborioso y tedioso, representa la base factorial para cualquier cambio propuesto.

3.- La preparación de planes alternos consiste en una forma de asegurar la aceptación de cualquier cambio propuesto al ser presentado al personal. Se recomienda que estos planes cuenten también con una estructura ideal; usando el ideal como punto de partida, podrían desarrollarse las modificaciones en el plan, que consideren la posición económica y competitiva de la compañía.

4.- El poner en acción el mejor plan y seguirlo, consiste en que una vez que el ejecutivo jefe aprueba dicho plan, éste debe ser puesto en práctica, estableciendo para el adecuado funcionamiento del plan, revisiones y evaluaciones a manera de previsión, de forma que en caso dado de necesitarse, se pueda efectuar cualquier modificación. Dicha modificación estaría a cargo del grupo que propone el cambio.

Mediante la realización de este análisis y en base al método científico, se logrará efectuar una adecuada planeación futura para la organización, que redundará en grandes beneficios para la misma.

11.1.- Cuestionario de Organización.

Para llevar a cabo el análisis organizacional, se utilizan principalmente:

el cuestionario de organización, la descripción de la posición, el organigrama y el manual de organización.

El cuestionario de organización se utiliza para que a través de una serie de preguntas, se logre conocer la organización actual, determinando las funciones y posiciones del personal. Para asegurar la información solicitada, se utilizan 2 métodos: uno es hacer que el entrevistado en la posición llene el cuestionario y lo entregue a la persona que conduce el estudio y otro es asegurar la información por medio de una entrevista.

11.2.- Descripción de la Posición.

Por medio de los datos obtenidos por el cuestionario, se forma la descripción de la posición, que consiste en un enunciado escrito que describe una posición específica en la organización.

La tarea de descripción de la posición puede ser en forma minuciosa o simplemente breve. Esto dependerá del objetivo que se persiga con la misma. En estas descripciones se incluye básicamente lo siguiente:

- Identificar el trabajo.
- Funciones primordiales del trabajo.
- Responsabilidades de las tareas a ejecutar.
- Autoridad delegada a una determinada posición.
- Relaciones entre posiciones.

11.3.- Organigrama. Interpretación. Ventajas. Desventajas. Contenido. Tipos.

Organigrama "es la gráfica que muestra la estructura orgánica interna de la organización formal de una empresa, sus relaciones, sus niveles de jerarquía y las principales funciones que se desarrollan". (1)

Interpretación: los organigramas son dibujos geométricos que pueden representarse por medio de diversas figuras. Cada puesto de un jefe se representa por medio de un cuadro que encierra el nombre del puesto y en ocasiones el nombre de quien lo ocupa, representándose por la unión de los cuadros mediante líneas, los canales de autoridad y responsabilidad.

Los organigramas son útiles instrumentos de organización y nos revelan:

- a) La división de funciones.
- b) Los niveles jerárquicos.
- c) Las líneas de autoridad y responsabilidad.
- d) Los canales formales de la comunicación.
- e) La naturaleza lineal o asesoramiento del departamento.
- f) Los jefes de cada grupo de empleados, trabajadores, etc.
- g) Las relaciones que existen entre los diversos puestos de la empresa en cada departamento o sección de la misma.

(1) Guillermo Gómez Ceja. Planeación y Organización de Empresas -pág. 237.

Ventajas de su uso: El uso de los organigramas ofrece varias ventajas precisas, entre las que sobresalen las siguientes:

- 1.- Obliga a sus autores a aclarar sus ideas.
- 2.- Puede apreciarse a golpe de vista la estructura general y las relaciones de trabajo en la compañía, mejor de lo que podría hacerse por medio de una larga descripción.
- 3.- Muestra quien depende de quien.
- 4.- Indica algunas de las peculiaridades importantes de la estructura de una compañía, sus puntos fuertes y débiles.
- 5.- Sirve como historia de los cambios, instrumento de enseñanza y medio de información al público acerca de las relaciones de trabajo de la compañía.
- 6.- Se utiliza como guía para planear una expansión, al estudiar los cambios que se propongan en la reorganización, al hacer planes a corto y largo plazo y al formular el plan ideal.
- 7.- Conviene a toda clase de empresas, lo mismo a las grandes que a las pequeñas, a los negocios en desarrollo o en declinación, lo mismo - que a los que se inician. Aún en las pequeñas compañías, es necesario dibujar y exponer los organigramas para que todos los empleados puedan conocer la forma en que se han asignado los diferentes deberes y actividades y puedan ver en donde encajan en la organización, ya que si bien no están incluidos porque el organigrama se realiza a partir de los puestos superiores, cuando menos saben a la orden de qué inspector trabajan y, por consiguiente, puedan observar la relación que guardan sus grupos con el resto de la compañía.
- 8.- Es indispensable conocer la organización de una empresa por parte de los ejecutivos, pues a veces éstos tienen una vaga noción de sus relaciones interiores y saben muy poco de como está dividida su organización.

Desventajas de su uso: No obstante las múltiples ventajas que ofrece el uso de los organigramas, al usarlos no se deben pasar por alto sus principales - defectos, que son:

- 1.- No muestra más que las relaciones formales.
- 2.- Indica qué relaciones se supone que existen y no necesariamente las relaciones reales.
- 3.- No muestra la legión de relaciones informales que existen entre los jefes, que suelen ser numerosas y a menudo más importantes que las - relaciones formales (las relaciones informales pueden ser tales que, por ejemplo, un hombre tenga más de un superior o que la supervisión no la ejerza el superior inmediato, sino el personal staff del departamento).
- 4.- Imponen una rigidez innecesaria.
- 5.- Son estáticos, en tanto que las organizaciones que representan están cambiando siempre y, por esta razón, pueden volverse anticuados rápidamente, a menos que se modifiquen con regularidad y frecuencia.

Contenido: El organigrama debe contener principalmente los siguientes datos:

- 1.- Títulos o descripción condensada de las actividades. Esto incluye -

- generalmente el nombre de la compañía y la actividad que se define.
- 2.- Nombre del funcionario que formuló las cartas.
 - 3.- Fecha de formulación.
 - 4.- Aprobación (del presidente, vicepresidente ejecutivo, consejo de organización, etc.).
 - 5.- Leyenda, o sea explicación de líneas y símbolos especiales.

Desde luego, la carta debe ser de tamaño manuable y fácil de leer. Deberá modificarse a medida que ocurran cambios que la afecten, con las aprobaciones que antes se indicaron. Las diversas funciones de la administración se pueden hacer resaltar con colores distintos, o por este medio se puede indicar la diferencia entre los departamentos de línea y staff.

Por lo general, los organigramas sólo muestran las principales divisiones y las más importantes líneas de autoridad formal; es decir, aparecen de los jefes de departamento en escala ascendente de jerarquías, pues si se incluirían a todos los integrantes de una empresa con todos sus pormenores, se volverían enredadas y complejas, de gran tamaño y la multitud de detalles haría poco práctico su uso.

Tipos de organigramas: Por su amplitud y debido a la complejidad de las empresas, en la actualidad se han subdividido los organigramas en dos tipos:

- 1.- Organigramas Maestros.
- 2.- Organigramas Suplementarios.

Organigramas Maestros: Estos muestran la estructura completa, dando a golpe de vista un panorama de todas las relaciones entre los departamentos o componentes principales.

Organigramas Suplementarios: Estos muestran un sólo departamento o uno de los componentes principales y ofrece detalles sobre relaciones, autoridades y obligaciones de ese departamento.

Es conveniente tener en cada departamento un Organigrama Maestro y uno Suplementario del propio departamento. Esto permite aclarar y poner de relieve el trabajo en cada departamento y difundir el conocimiento sobre la estructura orgánica y su utilidad en la empresa.

Por la forma de presentación, los organigramas se clasifican de la siguiente manera:

- 1.- Organigramas verticales.
- 2.- Organigramas horizontales.
- 3.- Organigramas circulares.

Organigramas verticales: En éstos, las jerarquías supremas se presentan en la parte superior, ligadas por líneas que representan la comunicación de autoridad y responsabilidad a las demás jerarquías que se colocan hacia abajo, conforme decrece su importancia.

Organigramas horizontales: Colocan las jerarquías supremas en la izquierda y los demás niveles hacia la derecha, de acuerdo con su importancia.

Organigramas circulares: Como su nombre lo indica, se encuentran formados por círculos concéntricos, correspondiendo el central a las autoridades máximas y a su alrededor se encuentran otros que se hallarán más o menos alejados en razón de su jerarquía.

11.4.- Manual de Organización.

Estos manuales exponen con detalle la estructura de la empresa y señalan los puestos y la relación que existe entre ellos para el logro de los objetivos. Explican la jerarquía, los grados de autoridad y responsabilidad, las funciones y actividades de los órganos de la empresa.

C. L. Littlefield declara al respecto: "Los manuales de organización se usan donde se desea una descripción detallada de las relaciones de organización". Se elaboran, ordinariamente, con base en los cuadros de organización, los cuales se acompañan de las descripciones de los diferentes puestos inscritos en el cuadro. Comúnmente se hace la división de los encabezados de estos manuales en atención a la función general, a las obligaciones y autoridad y al conjunto de relaciones con los demás.

CAPITULO IV

MANUAL DE ORGANIZACION

IV. MANUAL DE ORGANIZACION

1.- DEFINICION.

Al hablar de Manual de Organización, nos encontramos con que existe un sin número de definiciones de las cuales mencionamos las más significativas:

"Un Manual es un documento que contiene en forma ordenada, sistemática: in formación, instrucciones sobre historia, organización, política y procedimientos de una empresa que se consideran necesarios para la mejor ejecución del trabajo" (1)

"Un Manual es un registro escrito de la información y de las instrucciones que se relacionan y pueden utilizarse para guiar los esfuerzos de los emplea dos en una empresa" (2)

"Es un documento que nos ofrece una completa información sobre los asuntos correspondientes a cada puesto, y permite conocer y entender mejor los requisitos, las limitaciones y las relaciones entre unos y otros elementos del mismo puesto y con los demás de la organización" (3)

"Manual de Organización es el que expone con detalle la estructura de la empresa y señala los puestos y la relación que existe entre ellos. Explica la jerarquía, los grados de autoridad y responsabilidad, las funciones y activi dades de los órganos de la empresa" (4)

Ahora bien, de las anteriores definiciones, se concluye que un manual es una guía que nos permite conocer de manera general las funciones y actividades - que debe realizar cada puesto y las relaciones con los demás existentes, así como una visión generalizada de la historia y las políticas y procedimientos de la organización.

Esto, en conjunto, permitirá a los integrantes de la empresa tener una visión clara de la misma y, en consecuencia, se logrará el mejor desempeño en las diferentes actividades y esto redundará en el logro de los objetivos y en un mayor rendimiento del personal integrante de la organización.

-
- (1) Miguel Duhalt Krauss. Los Manuales de Procedimiento en las Oficinas Pú blicas. (2a. Edición) pág. 20.
 (2) George R. Terry. Administración y Control de Oficinas -pág. 740.
 (3) George R. Terry. Principios de Administración -pág. 445.
 (4) Miguel Duhalt Krauss. Los Manuales de Procedimiento en las Oficinas Pú blicas -pág. 21.

2.- OBJETIVOS.

Los manuales administrativos tienen como propósito fundamental proporcionar, en forma ordenada y sistemática, la información referente al directorio, antecedentes, legislación, atribuciones, objetivos, estructura orgánica, funciones, políticas, procedimientos, descripciones de puestos y/o cualquiera otra que sea necesaria a las entidades públicas y/o a las unidades que las integran, para el mejor desarrollo de las tareas administrativas.

Según el área de aplicación y grado de detalle, los manuales permiten cumplir, entre otros, los siguientes objetivos generales:

- a) Presentar una visión de conjunto de la entidad.
- b) Precisar las funciones encomendadas a cada unidad administrativa, para delimitar responsabilidades, evitar duplicaciones y detectar omisiones.
- c) Coadyuvar a la ejecución correcta de las labores encomendadas al personal y propiciar la uniformidad en el trabajo.
- d) Permitir el ahorro de tiempo y esfuerzos en la ejecución del trabajo, evitando la repetición de instrucciones y directrices.
- e) Proporcionar información básica para la planeación e implantación de medidas de reforma administrativa.
- f) Facilitar el reclutamiento y la selección de personal.
- g) Servir de medio de integración y orientación al personal de nuevo ingreso, facilitando su incorporación a las distintas unidades.
- h) Propiciar el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales.
- i) Ser instrumento útil para la orientación e información al público.

3.- CLASIFICACION.

Los manuales administrativos pueden clasificarse atendiendo a diferentes - criterios tales como el área de aplicación, el contenido, el grado de detalle y el personal al que se encuentran dirigidos. En este trabajo, se consideran únicamente los dos criterios enunciados en primer término.

3.1.- Por su área de aplicación:

3.1.1.- Macroadministrativos.

Se refieren al Sector Público en su conjunto, o a una parte del mismo, pero

siempre que involucren a dos o más entidades.

Ejemplo: El Manual de Organización del Gobierno Federal.

3.1.2.- Microadministrativos.

Contienen información de una sola entidad. Pueden referirse a toda ella en forma global o a una o más de las dependencias que la conforman.

Ejemplo: Los manuales generales y específicos de cada una de las entidades del Sector Público Federal.

3.2.- Por su contenido:

3.2.1.- De Organización.

Este tipo de manuales contienen información detallada referente al directorio, los antecedentes, la legislación, las atribuciones, las estructuras, - las funciones de las unidades administrativas que integran el organismo y - la descripción de los puestos, cuando el manual se refiera a una entidad administrativa en particular, los niveles jerárquicos, los grados de autoridad y responsabilidad, los canales de comunicación y coordinación, así como los organogramas que describen en forma gráfica la estructura de organización.

3.2.2.- De Procedimientos.

Son aquellos instrumentos de información en los que se consignan en forma - metódica, las operaciones que deben seguirse para la realización de las funciones de una entidad o de varias de ellas.

3.2.3.- De Contenido Múltiple.

Con frecuencia, en la práctica administrativa se encuentran manuales que contienen información que corresponde a más de uno de los tipos señalados en los incisos anteriores.

La conveniencia de concentrar información correspondiente a diferentes tipos de manuales, puede deberse a diferentes motivos:

- Que la información correspondiente sea muy breve, por lo cual resulte más - económica la concentración de la misma en un solo manual;
- Que se considere que es de más fácil manejo la presentación de la información en un solo documento;

- Que la metodología de elaboración del manual implique la presentación de la información en forma unitaria; por ejemplo, que se presenten las políticas junto con los procedimientos, o junto con los objetivos; o bien, - las unidades administrativas con sus políticas y los procedimientos que les son inherentes.

Ejemplo: los Manuales de Operación.

4.- EL MANUAL DE ORGANIZACION.

En este apartado, se describe el contenido de un manual general de organización, ya que este caso incluye las variantes que pudieran presentarse para manuales más específicos.

El Manual de Organización consiste en proporcionar a las empresas los elementos técnicos necesarios para lograr una mayor eficiencia en la ejecución de métodos de trabajo, determinar políticas que constituyen verdaderas guías de acción que puedan ser cumplidas de acuerdo a los planes y programas de trabajo, que ayuden a cubrir los objetivos previstos y a aumentar la productividad en las empresas.

La elaboración de los Manuales de Organización debe estar a cargo del Departamento de Organización de la empresa, quien será responsable único de que la unidad de trabajo en estudio, reciba por escrito todas las herramientas de labores.

La supervisión y actualización del manual deberá ser motivo de verdaderos estudios técnicos que orienten a conocer la eficiencia de aplicación, la productividad en la ejecución de los métodos contenidos en cada instructivo de puesto, para obtener bases sólidas al efectuar las modificaciones o correcciones introducidas al sistema. Dicha labor deberán ejecutarla los organizadores, en compañía de los jefes responsables de la operación del área de la empresa motivo del estudio.

Para integrar adecuadamente los Manuales, es recomendable el uso de carpetas a base de hojas sustituibles, lo cual facilita su manejo y actualización, ya que para modificar cualquier hoja de dicho volumen, bastará con extraer aquellas que ya no procedan e incluir las que las substituyan.

Es pertinente hacer notar que el Manual de Organización, como herramienta de trabajo, debe utilizarse en toda ocasión en que se considere necesaria su aplicación, ya que de esta forma constituye una verdadera guía, que orienta y encausa los esfuerzos del personal. Es además un medio de consulta para cumplir con los lineamientos fijados.

Su aplicación debe ser constante y exhaustiva, procurando que constituya una verdadera ayuda al cumplimiento de los objetivos y, en última instancia, al control.

4.1.- Identificación.

El Manual de Organización deberá indicar, en primer término, los datos siguientes:

- Nombre oficial del organismo o unidad a que se refiere;
- Título y extensión del manual (general o específico);
- Niveles jerárquicos que comprende;
- Lugar y fecha de elaboración;
- Número de revisión, en su caso;
- Unidades responsables de su elaboración; y
- Cantidad de ejemplares impresos.

4.2.- Índice o Contenido.

Es una relación de los capítulos que constituyen la estructura del documento.

El Manual de Organización, para su estudio, análisis y su ejecución, consta de los siguientes incisos:

- 1.- Objetivos.
- 2.- Políticas.
- 3.- Organigramas.
- 4.- Dependencia y área de control.
- 5.- Comunicación.
- 6.- Instructivos Generales de Funciones.
- 7.- Agendas de labores.
- 8.- Procedimientos.

mismos que estudiamos a continuación, tomando en consideración los conceptos

generales de cada uno, en relación con la Organización, el estudio que se debe efectuar para su adaptación al proyecto en cuestión y la incorporación de estos elementos al manual, así como su aplicación práctica.

1.- Objetivos.

Los objetivos son elementos básicos de la planeación y del control; constituyen metas a seguir. El tratadista George R. Terry, les llama "Metas Administrativas" y dice que son un resultado final que se fija, que requiere un campo de acción definido y que sugiere la orientación que debe darse a los esfuerzos de un dirigente.

Un objetivo es lo que se pretende alcanzar en el futuro y en forma proyectiva. Es el cauce que debe darse a los esfuerzos comunes del personal. La clasificación de los diferentes tipos de objetivos existentes, se debe analizar en relación a tres aspectos:

a) En relación al tiempo:

Objetivos a corto plazo.

Objetivos a largo plazo.

b) En relación a las áreas de la empresa:

Objetivos empresariales, principales o generales.

Objetivos divisionales.

Objetivos departamentales.

Objetivos seccionales.

Objetivos individuales.

c) En relación a su finalidad:

Objetivos sociales.

Objetivos lucrativos.

Las características de los objetivos según Reyes Ponce son:

Realismo

Cumplibilidad

Cuantificables

Cualificables

La participación de todo el personal, como elemento básico componente de la empresa, es decisiva para cumplir con los objetivos de la misma; quien pretenda lograr un cumplimiento productivo de las metas fijadas, aplicando ideas separatistas en el elemento humano, fracasará inevitablemente ya que no se podrá obtener al fin deseado sin la participación común y activa de todos y cada uno de los individuos.

Con el fin de integrar los objetivos al Manual de Organización, habrán de estudiarse las posibles metas; se deben reunir organizadores y organizados para estudiar la correcta y adecuada determinación de los objetivos, teniendo la plena conciencia de que éstas son metas ambiciosas, pero que se puedan cumplir. Acto seguido, se deben fijar los objetivos considerando las circunstancias de las funciones y del sistema.

2.- Políticas. Son normas de acción que siguen un conjunto de personas. Según Harold Koontz y Cyrill O'Donnell, las políticas son guías del pensamiento en la adopción de decisiones. Las políticas constituyen guías directivas de la acción de los individuos que forman parte de una empresa y sus medios de transmisión pueden ser:

- Verbal
- Escrito
- Implícito

Las políticas se clasificarán de acuerdo a los objetivos; así tenemos que existen políticas por funciones:

- 1.- Mercadotecnia.
- 2.- Producción.
- 3.- Finanzas.
- 4.- Personal.

Asimismo, es importante mencionar las características principales de las políticas, entre las cuales encontramos: su elasticidad, su flexibilidad, su amplitud, su adaptabilidad al tiempo y al lugar, su observación (de relativa obligatoriedad).

Las políticas son elementos básicos, fundamentales, de ayuda para cumplir los objetivos de la empresa y para ejercer normas que son acatadas y cumplidas por un conjunto de personas. En virtud de la importancia, a últimas fechas, que ha tomado la determinación de políticas en las empresas para obtener índices de eficiencia cada vez más altos, se ha hecho necesario que se encuentren siempre por escrito. Las órdenes verbales en función de la acción del personal pierden fuerza con el tiempo y los vicios de tipo administrativo obligan a que se pierda la efectividad planeada al ejecutar, o bien se pierde su uso por esas causas.

La determinación de las políticas, en la práctica, reviste una serie de complicaciones debido a la carencia de conocimientos, casi común, por parte de los directivos, quienes suponen que fijar una política es un aspecto eminentemente empírico, sin considerar que debe hacerse un verdadero estudio analítico de la determinación de esas guías de la acción común, estudiar también las ventajas y desventajas de su aplicación y las repercusiones que tendrá su ejecución a nivel empresa.

También la falta de preparación de los empleados complica dicha determinación, en virtud de que confunden constantemente la terminología con otros conceptos afines (objetivo, función, actividad, método, procedimiento, etc.).

Tomando en consideración las causas enunciadas, el organizador, el ejecutivo, el asesor que pretenda fijar políticas, deberá coordinar oportunamente y eficientemente las opiniones y criterios existentes, con conciencia empresa, con sentido de grupo, no olvidar que su observación debe ser común y relativamente obligatoria y encausar su formulación y aplicación hacia el cumplimiento de los planes y objetivos predeterminados.

También deberá procurar la precisión, claridad y exactitud en el Manual de Organización de dichas políticas, ya que de lo contrario, quienes las vayan a aplicar podría sufrir errores de interpretación.

3.- Organigramas. La carta o cartas de organización que se deberán incluir en el manual, deberán ser las propuestas, motivo del estudio que refleje los cambios efectuados y las reformas hechas a los sistemas que existían antes de organizar. Dichos organigramas deberán reflejar objetiva y claramente:

La estructura orgánica

Los estratos por niveles de puestos.

Los diferentes órdenes jerárquicos.

La coordinación.

La autoridad.

La responsabilidad de cada puesto existente en la unidad de trabajo o área de la empresa motivo del estudio.

Es recomendable que la carta de organización que se incluya en el manual sea de tipo estructural, ya que las funciones y procedimientos se detallan en los Instructivos de Puestos y Agendas de Labores.

Asimismo, debe procurarse lograr una impecable presentación, ya que la objetividad y claridad de la Carta de Organización es un elemento ilustrativo y objetivo.

4.- Dependencia y Area de Control. Estos dos aspectos se refieren al grado de subordinación de los puestos contenidos en el organigrama y a todos aquellos elementos relativos al campo de responsabilidad que abarca dicha unidad de trabajo. En otro orden de ideas, en este capítulo, se incluirán todos aquellos aspectos relativos a la forma detallada de la autoridad existente y de la responsabilidad que tiene a su cargo cada uno de los puestos.

5.- Comunicación. En virtud de que este capítulo lo hemos tratado por separado, como función de la Administración, esbozaremos únicamente algunos conceptos del mismo en relación al Manual de Organización.

Dicho capítulo deberá contener las formas de comunicación existentes en el sistema:

Verbal	Escrita
Ordenes	Memorandum
Instrucciones	Circulares
Recordatorios	Oficios
Peticiones	Informes, etc.
Quejas	

Así como los tipos que de la misma se apliquen a dichos procedimientos:

Verticales:	Ascendente
	Descendente
Horizontales:	Interdepartamental
	Departamental
Mixta	
Interna:	Dentro de la empresa
Externa:	Enfoque exterior de la empresa (clientes, fisco, etc.)

6.- Instructivos Generales de Funciones. Constituye el conjunto de funciones, labores y responsabilidades de tipo general, conferidas a una unidad o -

área de trabajo.

Es la descripción de una empresa, departamento, etc., siguiendo el orden lógico y de importancia de cada función. Pretende proporcionar una panorámica general, de conjunto, de todas las actividades y labores a desarrollar - por determinada área de trabajo.

Con el fin de lograr una eficiente elaboración de los instructivos generales de funciones, es necesario tomar en consideración los siguientes factores:

- a) Los objetivos y las políticas generales de la empresa.
- b) Las relaciones departamentales.
- c) El volumen operacional.
- d) La empresa como estructura orgánica.
- e) La periodicidad de la ejecución.
- f) Los métodos y sistemas de trabajo.

A continuación, analizaremos cada uno de estos factores, con el fin de ubicar la influencia e importancia de cada uno de ellos en relación a la organización de las empresas y en función del propio manual como elemento decisivo para lograr esa organización.

- a) Los objetivos y políticas generales de la empresa.

Es evidente que para poder fijar las funciones generales de la empresa o cualquiera de sus áreas, se deben tomar en consideración las metas que se persiguen por medio de la ejecución de dichas funciones. De ahí que primero se fijan los objetivos y después las funciones.

En lo concerniente a las políticas generales de la empresa, podemos decir que es absolutamente indispensable considerarlas al determinar labores, ya que son las guías directrices de la acción de dichas labores, mismas que se efectuarán de acuerdo a las políticas determinadas con anterioridad.

- b) Relaciones departamentales.

Se refiere a la necesaria coordinación que existe entre los diversos departamentos de la empresa. Al planear y estructurar el Instructivo General de Funciones de determinada unidad de trabajo, deben considerarse las necesidades y estructura de toda la empresa.

c) El volumen operacional.

Para lograr el mejor equilibrio en la determinación de las funciones de las distintas áreas de la empresa, es necesario considerar a ésta como un todo compuesto por diversas partes que guardan cierta afinidad entre sí, es decir, se debe tomar en cuenta la magnitud total de las operaciones de la empresa y la naturaleza propia de cada una de ellas.

d) La empresa como estructura orgánica.

Con el fin de determinar adecuadamente las funciones de un departamento, es necesario tomar en cuenta a la empresa como un organismo dinámico que está formando estructuralmente y que, como tal, debe perseguir objetivos comunes.

e) La periodicidad de la ejecución.

Es importante no olvidar la frecuencia en la realización de los planes, ya que ésto nos ayudará a estructurar eficazmente los programas departamentales de trabajo.

f) Los métodos y sistemas de trabajo.

No debemos olvidar que los procedimientos determinan la forma en que se habrán de ejecutar las labores. Quien no considere analíticamente estos aspectos, no tendrá suficientes elementos para adecuar eficientemente los trabajos a realizar.

7.- Las agendas de labores.

Constituyen el conjunto de funciones asignadas a un puesto determinado con toda precisión y exactitud y la frecuencia de ejecución de dichas funciones. Su uso más común se refiere al nivel ejecutivo de toda empresa.

Se componen de tres incisos:

- a) Identificación.
- b) Objetivos.
- c) Responsabilidades y/o deberes.

a) Identificación.

Se refiere a todos aquellos datos que nos sirven para "ubicar" el puesto dentro de la estructura orgánica de la empresa (nombre, división, departamento, etc.).

b) Objetivos.

Es la determinación de las finalidades que se persiguen por medio de la ejecución de las labores asignadas.

c) Responsabilidades y/o deberes.

Es la lista de actividades conferidas al puesto. Debe elaborarse atendiendo a los elementales principios de:

Periodicidad o frecuencia y

Magnitud o importancia.

8.- Procedimientos.

Es la expresión profunda de la explicación relativa a lo que contiene cada función.

El procedimiento incluye el detalle cronológico; es decir, sucesivo de los pasos que siguen para ejecutar las funciones. Es el "como hacer las cosas", por lo cual debemos entender todo el conjunto de aspectos que tienden a explicar concienzudamente cada una de las funciones.

4.3.- Prólogo y/o Introducción.

Contiene una explicación al lector acerca de lo que es el documento, de la ocasión en que se elabora o se efectúa la última revisión y de los propósitos básicos que se pretenden cumplir a través de él. Además, incluye información sobre el ámbito de su aplicación, a quien va dirigida, como se usará y como y cuando se harán las revisiones y actualizaciones. Conviene que contenga un mensaje y la autorización de la más alta autoridad del área comprendida en el manual.

4.4.- Directorio.

Consiste en una relación de los funcionarios principales comprendidos en el área descrita en el manual, así como los respectivos cargos que ocupan. Cuando se trata de un manual general de una entidad del Sector Paraestatal, pueden incluirse los miembros que integran el Consejo de Administración o su equivalente.

4.5.- Antecedentes Históricos.

Este apartado se refiere a una descripción de la génesis de la entidad o del área descrita en el manual, en la que se indica la ley o decreto por el que se creó la misma, e incluye una mención de la información sobresaliente acerca de su desarrollo histórico. Puede contener, además, los datos de las disposiciones jurídicas que hayan modificado cualquiera de los aspectos de su organización.

4.6.- Legislación o Base Legal.

Es una relación de los títulos de los principales ordenamientos jurídicos, de los cuales se derivan las atribuciones de la entidad o de las unidades administrativas comprendidas en ella, según se trate de un manual general o específico, así como de las demás que le son aplicables en función de sus actividades.

Es recomendable que la relación de las disposiciones jurídicas siga el orden jerárquico que se indica a continuación:

Constitución, tratados, leyes, convenios, reglamentos, decretos, acuerdos y/o circulares. Dentro de cada uno de éstos, debe seguirse el orden cronológico en que fué expedida cada disposición. (fecha de publicación en el Diario Oficial).

4.7.- Atribuciones.

Este apartado consiste en una transcripción textual y completa de las facultades conferidas a la entidad o a sus unidades administrativas, de acuerdo con las disposiciones jurídicas que dan base legal a sus actividades. Debe señalarse el título completo de los ordenamientos y el capítulo, artículo y texto de éste.

4.8.- Estructura Orgánica.

Se refiere a una descripción ordenada de los principales cargos y/o unidades administrativas de la dependencia, en función de sus relaciones de jerarquía. Es conveniente codificarla en tal forma que sea posible visualizar gráficamente los niveles de jerarquía y las relaciones de dependencia.

Ejemplo: Para un manual general de una Secretaría de Estado:

1.0 Secretario

1.0.1 Comisión Interna de Administración.

1.0.2 Unidad de Organización y Métodos.

1.0.3 Unidad de Programación.

1.0.4 Dirección General de Información.

1.1. Subsecretario

1.1.1. Dirección General de Construcción.

1.1.2 Dirección General de Conservación.

1.2. Oficial Mayor

1.2.1 Dirección General de Administración.

La descripción de la estructura orgánica debe corresponder a su representación gráfica en el organograma, tanto en lo referente al título de las unidades administrativas, como a su nivel jerárquico (de adscripción) y al orden de su presentación.

4.9. Funciones.

Este apartado corresponde a la descripción de las actividades inherentes a cada uno de los cargos y/o unidades administrativas contenidas en la estructura orgánica, que le permiten cumplir con sus atribuciones legales.

Es recomendable:

- Que los títulos de los órganos sean los mismos que se señalen en el apartado de la estructura orgánica;
- Que la descripción de funciones siga el orden establecido en la estructura orgánica;
- Que la descripción de las funciones se inicie con un verbo en tiempo infinitivo.

4.10. Organograma.

Es la representación gráfica de la estructura orgánica y debe reflejar, en forma esquemática, la posición de las unidades administrativas que la componen y sus respectivas relaciones, niveles jerárquicos, canales formales de comunicación.

ción, líneas de autoridad, supervisión y asesoría.

4.11.- Descripción de Puestos.

Este apartado se refiere al caso de un manual de organización para una unidad administrativa en particular, cuando los componentes de la estructura orgánica de ésta correspondan a puestos específicos. (Ej.: los manuales de departamentales).

El puesto es la unidad básica de trabajo en una estructura de organización; está integrado por un conjunto de actividades y de requerimientos necesarios para llevarlas a cabo. Un puesto puede tener una o varias plazas.

El contenido básico de una descripción de puesto está integrado normalmente por:

- La identificación del puesto, que indica el nombre del mismo y su ubicación dentro de la estructura organizativa;
- La definición del puesto, también conocida como función básica o genérica.
- Las funciones principales, denominadas igualmente responsabilidades o deberes y que consisten en descripciones de las actividades más importantes;
- La autoridad, donde se indican los puestos subordinados, las facultades para aprobar o decidir sobre algún asunto, así como sus relaciones de línea y de consulta o asesoría, y
- Las relaciones de coordinación con otras unidades y puestos dentro de la institución, así como las que deba realizar fuera de la misma.

IMPLANTACION DEL MANUAL DE ORGANIZACION.

A) Difusión.

- 1.- Capacitación. Una vez que se ha elaborado el Manual de Organización, el siguiente paso consiste en llevar a cabo un plan de adiestramiento para el personal que integra la unidad de trabajo de que se trate. Dicho plan tendrá como fin, preparar y entrenar adecuadamente a sus elementos, de tal manera que antes de la implantación del nuevo sistema de trabajo, hayan adquirido un adecuado conocimiento del mismo en forma general y de las operaciones que particularmente debe realizar cada uno.

La forma en que se llevará a cabo dicho plan de adiestramiento, dependerá tanto de la complejidad del nuevo sistema, como de la capacidad y conocimiento del personal que lo llevará a cabo. Este plan de adiestramiento será autorizado por el Auxiliar Especial de la Gerencia General de Operación y estará integrado básicamente de dos etapas fundamentales:

- a) Exposición del Sistema. Con base en el Manual de Organización, se expondrá el sistema antes mencionado ante todos los integrantes de la unidad de trabajo, teniendo como característica principal la exposición sistemática del tema sin la intervención de los oyentes.
- b) Práctica del Sistema. Una vez que se ha expuesto totalmente el nuevo sistema, el Departamento de Organización se deberá cerciorar de que los empleados que lo llevarán a cabo lo han comprendido totalmente, para lo cual pedirá a cada uno que exponga la forma como ha entendido debe desarrollar su puesto.

Dependiendo de la complejidad del sistema y del grado de comprensión y conocimiento del mismo que hayan alcanzado los empleados a través de la exposición descrita en el punto anterior, se llevará a cabo, si se considera conveniente, una práctica del sistema, de tal manera que se tenga la certeza de que todos y cada uno de los integrantes de la unidad de trabajo conocen suficientemente el sistema general y las operaciones que a cada uno de ellos corresponda llevar a cabo.

2.- Implantación. Una vez que se tiene la certeza de que el personal conoce perfectamente el sistema y habiéndose distribuido a cada uno el Manual de Organización de la unidad de trabajo, que incluye el instructivo de cada puesto, se elaborará un Programa de Implantación en el que se incluirá:

- a) Fecha de iniciación del nuevo sistema.
- b) Formas de Implantación. Estas formas podrán ser, de acuerdo al sistema de que se trate, totales o periódicas. La total consiste en el cambio radical del sistema y la periódica efectuando los cambios por etapas del sistema, siendo esta última la más usada.
- c) Entrega de las formas de papelería del nuevo sistema.

Este programa de implantación será presentado al Auxiliar Especial de la Gerencia General de Operación y posteriormente discutido con el ejecutivo responsable de la unidad de que se trate.

Desde el día de iniciación y durante todo el tiempo que dure la eta

pa de implantación, el Departamento de Organización proporcionará a la unidad de trabajo toda la asesoría y ayuda que se requiera, resolviendo todos los problemas que sobre la marcha se vayan presentando, con el objeto de que el nuevo sistema de trabajo cumpla con sus funciones en cuanto a precisión y oportunidad.

Durante esta etapa, se prepararán los puntos que se consideren - claves para la supervisión del sistema y que, por tanto, deban - ser incluidos en el Programa de Supervisión.

B) Supervisión.

1.- Formulación del Programa. Una vez que el sistema esté funcionando, se procederá a elaborar un Programa de Supervisión que tiene como objetivo vigilar que opere con toda precisión y oportunidad, de acuerdo con las instrucciones del Manual de Organización y, en su caso, adaptarlo y/o mejorarlo según varíen las condiciones de trabajo.

Este programa se referirá fundamentalmente a la supervisión del - adecuado funcionamiento del sistema señalado en el Manual de Organización y estará integrado por puntos de supervisión, mismos que se determinarán según los siguientes aspectos:

- a) Importancia. Desde este aspecto serán incluidos aquellos puntos que sean de vital importancia para la consecución adecuada y correcta del sistema.
- b) Oportunidad. Desde este aspecto, se incluirán los puntos que influyan directamente en la oportunidad que debe tratar el sistema.
- c) Distribución del Trabajo. Se incluirán desde este aspecto, los puntos necesarios para supervisar que se mantenga la distribución de cargas de trabajo señaladas en el Manual de Organización.
- d) Control de Operación. De acuerdo con la supervisión que se haga sobre el sistema en general, se determinarán los puntos en donde haya fallas constantes, de acuerdo con lo cual se extremará la supervisión en estos aspectos y, en su caso, se harán las modificaciones necesarias para eliminarlas definitivamente.

La supervisión que haga el Departamento de Organización no incluye, por tanto, ningún punto que no se refiera al funcionamiento del sistema como tal.

El programa de supervisión se formulará de acuerdo a las basas anteriores, explicando cada punto y su periodicidad. La frecuencia con

que se harán las supervisiones dependerá de la complejidad del sistema, de la oportunidad y de la efectividad con que se esté llevando a cabo el trabajo. Para ello, se programará la periodicidad de cada punto de supervisión, misma que dependerá de la importancia - de éste en relación al sistema general.

Se deberá seguir la tendencia de que las supervisiones sean en lapsos periódicos cada vez mayores, conforme el trabajo se vaya desarrollando adecuadamente.

Una vez formulado el Programa de Supervisión conforme a los principios anteriormente descritos, se someterá a la autorización del Auxiliar Especial de la Gerencia General de Operación.

- 2.- Informes de Resultados. Con base en este Programa, el Departamento de Organización efectuará, con la periodicidad señalada en el mismo, la supervisión a la unidad de trabajo de que se trate y pasará un reporte al Auxiliar Especial de la Gerencia General de Operación, al Ejecutivo Divisional y al Jefe del Departamento que corresponda, de los puntos en que localice alguna falla en la forma de desarrollar el trabajo o en el sistema en sí mismo.

Es responsabilidad del Sub-Jefe del Departamento de Organización, supervisar el sistema de tal manera que el trabajo se apegue estrictamente a lo señalado en el Manual de Organización, así como de que el sistema en sí esté adecuadamente adaptado a las condiciones y necesidades de trabajo de esa unidad.

Por lo tanto, deberá, con base en la supervisión periódica que se efectúe, proponer toda clase de modificaciones y simplificaciones - tendientes a mejorar el sistema y a lograr los mejores resultados - para la consecución del objetivo de esa unidad de trabajo.

- 3.- Mantenimiento del Programa. El programa de supervisión estará sujeto a cambios provenientes de modificaciones en las condiciones de trabajo que afecten al sistema, así como por mejoras o adaptaciones para mejor consecución de sus fines.

En caso de haber alguna modificación, el Programa de Supervisión será presentado a autorización del Gerente de Operación y se incluirá en el Programa y en los Reportes de Supervisión.

C Evaluación.

Se refiere fundamentalmente a la búsqueda de resultados y grado de cumplimiento de los objetivos previstos.

Se efectúa comparando las situaciones del sistema de trabajo antes y después de organizar, detallando la reducción de costos e inversiones logradas, así como los costos y gastos que dan motivo a los estudios que se hicieron y la simplificación resultante.

Los resultados de la organización, por lo general, no son inmediatos, por lo cual es recomendable hacer dicha evaluación después de que el sistema nuevo se encuentra ya funcionando, previamente ajustado y afinado.

RECOMENDACIONES ADICIONALES.

En la preparación de este apartado, es conveniente tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

- Conviene realizar la descripción de los puestos solamente si el sistema de trabajo se encuentra lo suficientemente avanzado como para aprovechar esta técnica, o si se van a hacer reformas administrativas que aprovechen el trabajo que ello implica, las cuales contemplen la implantación de un sistema de personal basado en la descripción y evaluación de los puestos;
- Es conveniente la coordinación estrecha de la Unidad de Organización y Métodos y la de Administración de Recursos Humanos, cuando la aplicación de la descripción de los puestos esté enfocada a la implantación de un sistema de evaluación y/o análisis de puestos, y
- Debido a que las descripciones de puestos contienen información muy detallada, resulta inconveniente incluirlas en un Manual General de Organización.

5.- EL MANUAL DE PROCEDIMIENTOS.

Los procedimientos administrativos son un conjunto de operaciones ordenadas en secuencia cronológica, que precisan la forma sistemática de hacer un determinado trabajo de rutina.

El Manual de Procedimientos contiene la descripción de las operaciones que deben seguirse en la realización de las funciones de una entidad, o de dos o más de ellas, cuando se trata de procedimientos macroadministrativos. Incluye además los puestos o unidades administrativas que intervienen, precisando su responsabilidad y participación.

Suele contener información y ejemplos de los formularios, autorizaciones o documentos necesarios, máquinas o equipo de oficina a utilizar y cualquier otro dato que pueda auxiliar en el correcto desarrollo de las actividades.

5.1.- Identificación.

En este apartado se incluyen los datos siguientes:

- Nombre oficial de la entidad;
- Nombre completo del o los procedimientos a que se refiere el manual;
- Nombre de la unidad coordinadora cuya función básica corresponda a los procedimientos señalados. V. gr. para el manual de procedimientos de adquisiciones: la Dirección o Departamento de Adquisiciones;
- Número de identificación del o de los procedimientos, en su caso;
- Lugar y fecha de elaboración;
- Número de revisión, en su caso;
- Responsables de su elaboración; y
- Cantidad de ejemplares impresos.

5.2.- Índice o Contenido.

Es una relación de los capítulos que constituyen la estructura del documento.

5.3.- Prólogo y/o Introducción.

Su objeto es explicar al lector del manual lo que es el documento y los propósitos básicos que se pretenden cumplir a través de él. Además, incluye información acerca de los destinatarios del manual, cómo se usará y cómo y cuando se harán las revisiones y actualizaciones. Conviene que contenga un mensaje y la autorización de la máxima autoridad de las áreas comprendidas en el manual.

5.4.- Objetivo de los Procedimientos.

Debe contener una explicación del propósito que se pretende cumplir con los procedimientos.

5.5.- Areas de Aplicación.

Este apartado contiene una relación de las unidades administrativas que in

tervienen en los procedimientos y la delimitación precisa de sus respectivas responsabilidades. Es conveniente que la presentación de dichas unidades se lleve a cabo en el orden en que intervienen dentro del procedimiento.

5.6.- Políticas o Normas de Operación.

A fin de facilitar el cumplimiento de las responsabilidades de los distintos elementos que participan en el desarrollo de los procedimientos, es necesario determinar en forma explícita las políticas, criterios o lineamientos generales que les permitan realizar sus actividades sin tener que consultar constantemente a los niveles jerárquicos superiores.

5.7.- Descripción de las Operaciones.

En este capítulo se deben presentar por escrito, en forma narrativa y secuencial, cada una de las operaciones que hay que realizar dentro de un procedimiento, explicando en qué consisten, cuando, cómo, con qué, donde y en cuanto tiempo se hacen, señalando los órganos responsables de su ejecución.

Cuando la descripción del procedimiento sea general, y por lo mismo comprenda varias áreas, debe indicarse para cada operación, la unidad administrativa encargada de su ejecución. Si se trata de una descripción detallada dentro de una unidad administrativa, debe indicarse el puesto responsable de la ejecución de cada operación. Es conveniente codificar las distintas operaciones, de manera que se facilite su comprensión e identificación aún en los casos de varias alternativas en una misma operación.

5.8.- Formularios o Impresos.

Las formas impresas que se utilizan dentro de un procedimiento deben también formar parte del manual, ya sea intercalándolas en el procedimiento en que se originan o incluyéndolas como apéndices del mismo. En la descripción de las operaciones que impliquen el uso de formularios, deben hacerse referencias precisas de éstos, utilizando para ello números indicadores.

5.9.- Diagramas de Flujo.

Los diagramas de flujo representan en forma gráfica la secuencia en que se realizan las operaciones de un determinado procedimiento y/o el recorrido de las formas o los materiales. Muestran las unidades administrati

vas (procedimiento general), o los puestos que intervienen (procedimiento de tallado), para cada operación descrita y pueden indicar, además, el equipo que se utilice en cada caso. Se utilizan principalmente en el análisis de los procedimientos; sin embargo, presentados en forma sencilla y accesible en el manual, proporcionan una descripción sintética de conjunto, que facilita la comprensión de los mismos.

Para facilitar su comprensión, se recomienda el uso de símbolos simplificados, tales como los utilizados en los diagramas de bloques, o bien diagramas con siluetas representativas de personas, formas, materiales, equipos e instalaciones, cuya disposición represente los recorridos, operaciones y ubicación física de los implementos de trabajo.

6.- PROCESO DE ELABORACION.

En este capítulo se presentan una serie de recomendaciones para la elaboración de los manuales administrativos de las entidades del Sector Público Federal, y aunque aquellas no constituyen un modelo inflexible a seguir, ya que las circunstancias específicas pueden requerir variaciones substanciales, sí es conveniente establecer criterios unitarios en el proceso a fin de facilitar dichos trabajos.

6.1.- Unidades Responsables.

El Artículo 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, señala que el Titular de cada entidad expedirá "los manuales de organización y de procedimientos necesarios para su mejor funcionamiento". Además, "los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados".

La elaboración de los manuales administrativos debe llevarse a efecto con la asesoría y participación directa de los órganos encargados de la reforma administrativa de la entidad, como son la Comisión Interna de Administración y la Unidad de Organización y Métodos, con la participación de las unidades operativas a quienes correspondan dichos manuales.

6.2.- Aspectos Metodológicos Generales.

No todos los tipos de manuales mencionados en esta guía son indispensables para cada una de las entidades del Sector Público, por lo que es conveniente que la Unidad de Organización y Métodos recomiende a la Comisión Interna de Administración:

- La elaboración, en primer término, del Manual General de Organización, con el objeto de que éste sirva como marco de referencia para la elaboración de los manuales de organización específicos y, con posterioridad, según los requerimientos de cada entidad, de los otros tipos de manuales, y
- La elaboración de los manuales generales y específicos requeridos por la entidad, considerando el tiempo necesario para su elaboración y los recursos humanos, financieros y materiales a emplear en la elaboración de cada uno de ellos.

Esta recomendación se puede formular mediante una investigación, basada en una encuesta entre el personal directamente involucrado en la utilización de los manuales, encaminada a conocer de manera fundamental:

- Los tipos de manuales con los que el personal considera conveniente contar;
- Las áreas de trabajo en las cuales se originen problemas por falta de manuales administrativos;
- El grado de utilización de los manuales anteriores, así como el esperado en los nuevos manuales;
- Los defectos de los manuales anteriores, en caso de que los haya habido;
- Las opiniones favorables y desfavorables que el personal tiene respecto a los manuales; y
- Las recomendaciones que el personal desee hacer con respecto a la elaboración de los manuales.

En ocasiones resulta de gran utilidad que la Unidad de Organización y Métodos elabore primero sus propios manuales, con el objeto de poder presentarlos como ejemplo y facilitar la cooperación del resto de las unidades administrativas en la elaboración de los suyos.

6.2.1.- Recolección de la Información.

Una vez que se han determinado los manuales requeridos en la entidad, así como los recursos y el tiempo necesarios para su elaboración, es conveniente iniciar la etapa de recolección de la información en la siguiente forma:

Comunicaciones.

El primer paso es elaborar una serie de oficios, dirigidos a las autorida-

des superiores de las unidades administrativas de las que se requiere el apoyo y cooperación para la elaboración de los manuales.

Formularios.

La preparación de los formularios en los cuales debe registrarse la información que se necesita recolectar, debe hacerse con especial atención, ya que del diseño de éstos depende en gran medida la facilidad para la recolección y procesamiento de la información.

6.2.2.- Fuentes de Información.

Las fuentes de información útiles para elaborar los manuales administrativos son:

Los documentos.

Las técnicas de investigación documental son particularmente útiles inicialmente, ya que permiten obtener de las fuentes documentales la información necesaria para la elaboración de los manuales.

Las fuentes documentales básicas son las leyes, los reglamentos, los decretos, los acuerdos y/o las circulares, los manuales administrativos existentes, los instructivos, las descripciones de trámites, los diagramas y, en general, los documentos relacionados con el tema.

Las personas.

Podemos decir que todas las personas involucradas en las unidades para las que se van a elaborar los manuales administrativos, pueden considerarse como fuente de información, por lo cual se recomienda el empleo de las técnicas de la entrevista y el cuestionario. Sin embargo, se sugiere que la información sobre autoridad, organización y políticas, se obtenga de los funcionarios principales, y la información sobre los procedimientos y la operación del personal encargado de realizarlos.

La realidad observada.

La observación directa de las oficinas, material, equipo y, en general, de la actividad de toda la unidad administrativa, constituye una fuente útil de información.

6.2.3.- Procesamiento de la Información.

Una vez que la información ha sido recolectada y que se encuentra registra-

da, es conveniente iniciar la etapa del procesamiento de la misma, o sea la integración propiamente dicha del proyecto de manual.

Lo primero que debe hacerse es un análisis y depuración de la misma, con el objeto de facilitar el manejo y ordenamiento de la que debe incluirse en el contenido del manual.

Para la integración de cada manual, es muy importante uniformar los criterios tanto en la terminología como en la presentación de la información, con el objeto de que se mantenga un sentido de continuidad y de unidad. También es conveniente señalar las contradicciones a medida que se van presentando, a fin de poder eliminarlas posteriormente. Para ello, es necesario efectuar reuniones entre los representantes de las áreas que van a ser incluidas en el manual.

Pueden surgir durante la elaboración de los manuales serias dificultades al determinarse funciones y actividades en forma escrita y oficial, ya que intereses particulares pueden producir resistencias o desinterés por terminar con éxito dichos manuales, o bien, en que no se apliquen las especificaciones contenidas en los mismos, en la forma debida. Por esto, los encargados de la elaboración de los manuales deben hacer uso de una gran sensibilidad, para obtener un acuerdo sobre el contenido de estos documentos, y sobre todo lograr que sean funcionales y sirvan como instrumentos para evitar la falta de delimitación de competencias y responsabilidad entre los funcionarios.

6.2.4. Redacción.

En la redacción debe tenerse en cuenta a qué personas estarán dirigidos los manuales, con el objeto de que el lenguaje utilizado en los mismos les resulte claro, sencillo, preciso y comprensible.

Lo más conveniente es que un especialista en corrección de estilo se encargue de revisar la versión final de los manuales, con el objeto de garantizar que la forma de redacción de los mismos sea la más adecuada para las finalidades que se persiguen, y no perder mucho tiempo en aspectos de forma o redacción.

6.2.5. Elaboración de Diagramas.

La elaboración de diagramas para los manuales (organogramas, diagramas de flujo, cuadros de distribución del espacio, etc.), deberá hacerse utilizando las técnicas más sencillas y conocidas en el medio, uniformando su presentación a fin de facilitar la comprensión de los mismos.

6.2.6. Formato.

Es conveniente analizar cuidadosamente el formato con el que debe presentarse cada manual, ya que de ello depende en gran medida la facilidad de lectura, consulta, estudio y conservación, además de permitir hacer referencias rápidas y precisas, e inspirar confianza por su apariencia y orden.

El formato de los manuales administrativos puede presentar muy diversas características, las que dependen de la finalidad de los mismos, así como del tipo de material que forme parte de su contenido (tamaño de las gráficas especialmente), y de las limitaciones de los equipos de impresión o reproducción disponibles.

En términos generales, se recomiendan los formatos de hojas intercambiables, a fin de facilitar la revisión y actualización de dichos manuales.

Se recomienda que para este apartado, se observen las especificaciones oficiales, cuando ellas existan.

6.2.7. Aprobación.

Una vez que se cuenta con el proyecto de manual, es necesario someterlo a una rigurosa revisión final, con el propósito de verificar que la información contenida en el mismo es la necesaria, completa y que corresponde a la realidad, además de comprobar que no contiene contradicciones, ni lagunas o traslapes entre las diferentes áreas de autoridad y responsabilidad.

Posteriormente a esta revisión debe someterse el proyecto de manual a la aprobación de las autoridades correspondientes, si es posible en reunión de Comisión Interna de Administración, con el objeto de poder iniciar la reproducción del mismo y posteriormente su distribución.

En la práctica, lo más recomendable es que la Unidad de Organización y Métodos concentre la información de los manuales administrativos y lleve el registro y control de los que se elaboran en cada entidad u organismo, a fin de que pueda vigilar su revisión, actualización y divulgación.

6.3.- Forma de Elaboración del Manual General de Organización.

Para la elaboración del Manual General de Organización es conveniente que la Unidad de Organización y Métodos, en su carácter de unidad asesora, presente a la CIDA un proyecto de programa para la elaboración del mismo.

Dicho proyecto debe:

- Sugerir el grado de detalle más conveniente del manual a elaborar, el cual depende de la magnitud de la entidad, y podrá llegar a los niveles de dirección o departamento, según el caso;
- Contener una proposición sobre el contenido o capitulado del manual, para el caso particular de la dependencia estudiada;
- Presentar ejemplos de la información que deberá asignarse en cada uno de los capítulos o apartados del manual, sobre todo cuando no existe ningún antecedente;
- Contener un calendario para la presentación y revisión de la información de cada una de las unidades administrativas.

Quando el titular haya aprobado el proyecto para la elaboración del manual, es conveniente que se informe sobre la forma en que se proporcionará la información a todos los responsables de las unidades de la entidad u organismo, así como su participación. Además, la Unidad de Organización y Métodos deberá asesorar a dichos responsables sobre la manera de resolver posibles dudas y problemas que pudieran surgir y sobre la preparación de la información que deban proporcionar.

Lo más conveniente será que en reuniones de la Comisión Interna de Administración se informe del avance en la capacitación de la información de cada una de las unidades, para que se hagan las aclaraciones que se consideren convenientes, de las cuales, el representante de la Unidad de Organización y Métodos, en su carácter de Secretario Técnico de la Comisión, deberá tomar nota y consignar los acuerdos en las actas correspondientes.

Posteriormente, la Unidad de Organización y Métodos, con el conjunto de la información realizará un análisis minucioso de la misma, con el objeto de detectar cualquier duplicación u omisión en el desarrollo de las funciones, o cualquier otra anomalía en la organización, lo que en caso de encontrarse se deberá presentar a la Comisión Interna de Administración para su corrección inmediata.

Una vez que se hayan aclarado todas las dudas sobre la información, la Unidad de Organización y Métodos deberá integrar el proyecto de manual y presentarlo a la Comisión Interna de Administración para su revisión final.

Es muy conveniente que se corresponsabilice de la sanción formal del manual general de organización a todos los funcionarios que participan en su elaboración, consignando su firma en el propio documento, ya que de esta manera se podrá tener la seguridad de que existe un completo acuerdo respecto al contenido del mismo.

6.4.- Forma de Elaboración de los Manuales Específicos de Organización.

La Unidad de Organización y Métodos debe asesorar a cada uno de los órganos en la elaboración de sus manuales de organización, de tal manera que los mismos mantengan la uniformidad necesaria que permita consultarlos fácilmente y compararlos con los demás manuales de la entidad u organismo.

La elaboración de este tipo de manuales debe iniciarse cuando la entidad u organismo cuente ya con su Manual General de Organización, el cual debe servir de marco de referencia para la elaboración de los mismos.

En cada uno de los manuales específicos es conveniente incluir el organograma general de la entidad u organismo, destacando la unidad administrativa a que se refiera, para conocer su situación específica dentro de su marco de referencia.

6.5.- Forma de Elaboración de los Manuales de Procedimientos.

La elaboración de un manual de procedimientos permite el logro de diversos objetivos, entre otros:

- La reglamentación de los procedimientos, para que los mismos se realicen conforme a la descripción del manual;
- El establecimiento o implantación de determinadas políticas, que mediante la descripción e implantación de los procedimientos que deben realizarse para los trámites, garantice el cumplimiento efectivo de las mismas y
- El mejoramiento de los procedimientos de trabajo.

Justificación de su necesidad.

Antes de iniciar la elaboración de un Manual de Procedimientos, es indispensable caracterizar en forma precisa la necesidad del mismo, ya que el análisis para su elaboración es muy detallado, debido a que cada una de las operaciones que conforman cada procedimiento deben ser cuidadosamente analizadas.

La necesidad de elaborar un Manual de Procedimientos se justifica cuando se presenta, entre otros, cualquiera de los siguientes casos:

- Que existan trámites que mantengan cierto grado de complejidad, por lo cual sean necesarias las descripciones precisas de los mismos, de tal manera que sea fácil consultarlas para aclarar posibles dudas;

- Que resulte conveniente asegurar la uniformidad en el desarrollo de los trámites y procedimientos, para lo cual resulte indispensable contar con descripciones claras de los mismos;
- Que se desee emprender tareas de simplificación del trabajo, tales como análisis de tiempos y movimientos, delegación de firmas y facultades, estudios de simplificación de tareas, etc.;
- Cuando sea necesario apoyar la capacitación del personal para el desarrollo de determinadas actividades, trámites o procedimientos;
- Que se vaya a establecer un sistema de información o bien modificar el ya existente, y se necesite conocer las fuentes de entrada, el proceso y las salidas de la información, para lo cual son muy valiosos los manuales de procedimientos, ya que contienen información necesaria para la determinación de los flujos de ésta.

Responsables de su elaboración.

Los manuales de procedimientos deberán ser elaborados por las propias unidades administrativas que realizan los trámites, con la asesoría y asistencia de la Unidad de Organización y Métodos de la entidad u organismo.

Cuando un manual de procedimientos contiene descripciones de los mismos, que implican la intervención de dos o más órganos de la entidad u organismo, debe tenerse especial cuidado en su elaboración, ya que podría dar lugar al surgimiento de conflictos entre estos órganos, y, por lo mismo, provocar la resistencia para que dichos manuales sean elaborados. Para ello es conveniente que la Unidad de Organización y Métodos sea la encargada de concentrar la información para los manuales de dichas unidades. Si hubiera posibilidad de nuevos conflictos, lo más recomendable será que la Unidad de Organización y Métodos planee las diferencias en reuniones de la Comisión Interna de Administración.

7.- DISTRIBUCION Y CONTROL.

Una vez que un manual ha sido elaborado, autorizado e impreso o reproducido, se procede a su distribución. Para ésto se recomienda desarrollar una serie de pláticas de difusión y de instrucción sobre su uso con el personal encargado de realizar las funciones, actividades y/u operaciones señaladas en el mismo.

Resulta de gran importancia que las personas directamente involucradas en el uso de los manuales conozcan con detalle su contenido, con el objeto de que tengan el conocimiento suficiente del mismo y puedan consultar dichos

documentos, ya que el personal para quienes están destinados no siempre es tan acostumbrados a consultarles con la frecuencia requerida.

Se recomienda que la Unidad de Organización y Métodos elabore una selección y registro de funcionarios y unidades administrativas que deben contar con ejemplares de los manuales, con el objeto de proporcionarles en forma permanente la información necesaria para mantener actualizados todos los ejemplares distribuidos, en caso de que el formato de los mismos sea del tipo de hojas intercambiables.

E.- REVISION Y ACTUALIZACION.

La utilidad de los manuales administrativos radica en la veracidad de la información que contienen, por lo que es recomendable mantenerlos permanentemente actualizados a través de revisiones periódicas.

Para revisar y actualizar cada manual, convendría tomar en cuenta las recomendaciones siguientes:

- La Unidad de Organización y Métodos deberá establecer los programas periódicos de revisión y actualización del contenido de los manuales, a fin de mantenerlos apegados a la realidad;
- Cuando una unidad administrativa necesite hacer cambios, adiciones o supresiones, deberá presentar los proyectos correspondientes a la Unidad de Organización y Métodos, para que ésta se encargue de verificar que las propuestas se encuentren de acuerdo con las políticas generales de la entidad u organismo y prever los posibles efectos en otras unidades, así como mantener la uniformidad de estilo y presentación; y
- La Unidad de Organización y Métodos someterá las actualizaciones de los manuales a los mismos trámites de autorización y distribución requeridos para la elaboración del original de los mismos.

C O N C L U S I O N E S

- 1a. El pequeño y grande empresario desconoce el concepto Organización y, por consecuencia, las ventajas que representa su aplicación dentro de sus empresas.
- 2a. El empresario no utiliza los manuales de organización ni los manuales de procedimientos que se emplean como herramientas primordiales para la aportación de beneficios.
- 3a. No existe una buena coordinación, balance y control de las funciones.
- 4a. No existe la apropiada delegación de autoridad y responsabilidad.
- 5a. Hay personal no calificado que ocupa puestos claves en las empresas.
- 6a. La motivación en los subordinados es deficiente.
- 7a. Existen fricciones internas entre elementos de los mismos o distintos departamentos.
- 8a. Al inicio de las actividades de una empresa, es frecuente encontrar falta de visión para determinar los objetivos y planes a desarrollar a corto y largo plazo.

R E C O M E N D A C I O N E S

- 1a. Toda empresa, cualquiera que sea su magnitud, debe considerar que el campo productivo debe ser tratado en paralelo al campo administrativo, por lo que, en busca de mejores resultados, debe estar de acuerdo en que el elemento "Organización" es el cimiento de toda estructura administrativa y técnica.
- 2a. La correcta elaboración, difusión y aplicación de los manuales de organización y/o de procedimientos, con lo que evitará el desconocimiento y duplicidad de funciones, ubicación correcta de jerarquías y aplicación conceptual de autoridad y responsabilidad en cada una de las áreas de trabajo.
- 3a. Elaborar una descripción de puestos que indique las principales áreas de resultados finales, de las cuales el subordinado es responsable; las relaciones de autoridad incluidas y que haga referencia al organigrama actual para, de esta manera, describir el alcance preciso de cada puesto.
- 4a. Para lograr que la organización formal funcione con eficiencia, se debe reconocer y tomar ventaja de la organización informal. Dado que la organización formal es una herramienta social para la coordinación conciente de las actividades hacia una meta, debe ser precedida por la organización informal. Es necesario que se pueda coordinar y estructurar el comportamiento de grupo donde debe existir buena co

municación, asociación y una meta concreta.

La organización informal da cohesión a la organización formal, dando a los miembros de una organización formal un sentimiento de pertenencia al grupo, de categoría, de dignidad y satisfacción.

- 5a. Debido a la cambiante situación que impera en nuestro país, considero como obligación el recomendar que los manuales de organización y/o de procedimientos, sean revisados y actualizados por lo menos - una vez cada año.

B I B L I O G R A F I A

Bibliografía de consulta:

Ashton T. S.
La Revolución Industrial
Fondo de Cultura Económica
1973

Brom Juan
Esbozo de Historia Universal
Editorial Grijalbo
1969

Dale Ernest
Organización
Editora Técnica, S. A.
1968

Dale Ernest
Como Planear y Establecer la Organización de una Empresa
Editorial Reverte, S. A.
1970

Dessler Gary
Organization and Management
Editorial Prentice Hall
1976

Drucker Peter
Management
Ed. Harper and Row Publishers
1973

Filley/House/Kerr
Managerial Process and Organizational Behavior
Ed. Scott, Foresman and Company
1976

Gómez Ceja Guillermo
Planeación y Organización de Empresas
Edicol, S. A.
1979

Gómez Morfín Joaquín
La Administración Moderna y los Sistemas de Información
Editorial Diana
1972

Jiménez Castro Wilburg
Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa
Fondo de Cultura Económica
1963

Koonts/O'Donnell
Curso de Administración Moderna
Editorial Mac Graw Hill
1981

Lluch Ernest
El Desarrollo Económico
Editorial Salvat
1971

Maquiavelo Nicolás
El Príncipe
Editorial Porrúa
1978

Reyes Ponce Agustín
Administración de Empresas
1975

Robinson/Hall
Organización y Administración de Negocios
Editorial Mac Graw Hill
1968

Romero Betancourt Samuel
Principios Fundamentales de la Administración de Empresas
Editorial IEE, S. A.
1980

Sisk L. Henry/Sverdlik Mario
Administración y Gerencia de Empresas
Editorial South Western
Cincinnati, Ohio U. S.A.
1976

Terry R. George
Principios de Administración
Editorial C.E.C.S.A.
1972

Woessner Pedro
El Director de Mercadotecnia
Editorial Herrero Hnos.
1972