

## XVI. LOS PROVERBIOS DE LA ADMINISTRACIÓN\*

HERBERT A. SIMON

UN HECHO acerca de los proverbios, que facilita el citarlos, es que casi siempre aparecen en parejas mutuamente contradictorias. “¡Mira antes de saltar!”, pero, “El que duda, está perdido”.

Esto es, a la vez, una ventaja y un grave defecto, lo que depende del uso que queramos dar a los proverbios en cuestión. Si se trata de racionalizar algo que ya ha ocurrido o de justificar una acción ya decidida, los proverbios son ideales. Como a nadie le cuesta trabajo encontrar uno que pruebe su argumento —o el punto precisamente contradictorio, para el caso— resultan de gran ayuda para la persuasión, el debate político y todas las formas de retórica.

Pero cuando alguien trata de emplear proverbios como base de una teoría científica, las cosas se complican. No es que las proposiciones expresadas por los proverbios sean insuficientes; antes bien, lo malo es que prueban demasiado. Una teoría científica debe decir lo que es cierto, pero también lo que es falso. Si Newton hubiese anunciado al mundo que las partículas de materia ejercen atracción o repulsión mutuas, no habría añadido mucho a nuestro conocimiento científico. Su aportación consistió en mostrar que se ejercía atracción, y en anunciar la ley precisa que le gobierna.

La mayor parte de las proposiciones que integran el cuerpo de la actual teoría administrativa comparten, por desgracia, este defecto de los proverbios. Casi para cada principio podemos encontrar uno contradictorio, no menos plausible y aceptable. Y aunque los dos principios de la pareja conduzcan a recomendaciones de organización exactamente

\* Se reproduce con autorización de *Public Administration Review* © 1946 por la American Society for Public Administration (ASPA), 1120 G. Street NW, Suite 500, Washington, D. C., 20005. Todos los derechos reservados.

opuestas, no encontraremos nada que nos indique cuál es el que debemos aplicar.<sup>1</sup>

El propósito de este ensayo es fundamentar la vasta crítica de la teoría administrativa y hacer algunas sugerencias —tal vez menos concretas de lo que debieran ser— sobre cómo resolver el dilema hoy existente.

#### ALGUNOS PRINCIPIOS ADMINISTRATIVOS ACEPTADOS

Entre los principios más comunes que aparecen en la bibliografía sobre la administración encontramos éstos:

*i)* La eficiencia administrativa aumenta por una especialización de la tarea entre el grupo.

*ii)* La eficiencia administrativa aumenta si se dispone a los miembros del grupo en una determinada jerarquía de autoridad.

*iii)* La eficiencia administrativa aumenta si se limita el alcance del control, en cualquier punto de la jerarquía, a un número pequeño.

*iv)* La eficiencia administrativa aumenta si se agrupa a los trabajadores, con propósitos de control, según *a)* propósito, *b)* proceso, *c)* clientela, *d)* lugar. (En realidad, ésta es una elaboración del primer principio, pero merece ser analizada por separado.)

Dado que esos principios parecen relativamente sencillos y claros, diríase que su aplicación a problemas concretos de la organización administrativa sería concreta, y que su validez podría someterse con facilidad a la prueba empírica. Sin embargo, no parece ser el caso. Para mostrar por qué no, habrá que considerar, uno por uno, los cuatro principios que acabamos de enumerar.

#### *Especialización*

Se supone que la eficiencia administrativa aumentará, si aumenta la especialización. Pero, ¿quiere decir que *cualquier* aumento de la especialización aumentará la eficiencia? De ser así, ¿cuál de las opciones siguientes es la aplicación correcta del principio en un caso particular?

<sup>1</sup> Para que no se crea que esta deficiencia es peculiar de la ciencia —o del "arte"— de la administración, se deberá señalar que casi todas las teorías psicológicas freudianas, así como algunas teorías sociológicas comparten la misma dificultad.

i) Se debe poner en vigor un plan de atención médica, por el cual se asignarán enfermeras a cada distrito que se encargarán de la atención médica dentro de ese distrito, incluyendo exámenes en escuelas, visitas domiciliarias a niños en edad escolar y atención a la tuberculosis.

ii) Se debe poner en vigor un plan médico funcional, por el cual se asignarán diferentes enfermeras a los exámenes en escuelas, visitas domiciliarias a escolares y atención a la tuberculosis. El actual método de atención generalizada por distritos impide el desarrollo de capacidades especializadas en los tres programas, sumamente diversos.

Ambas disposiciones administrativas satisfacen el requisito de especialización: la primera aporta una especialización por lugar; la segunda, la especialización por funciones. El principio de especialización no ayuda en absoluto al elegir entre ambas opciones.

Parece ser que la sencillez del principio de especialización es engañosa, una sencillez que oculta ciertas ambigüedades fundamentales, pues la "especialización" no es condición de administración eficiente; es característica inevitable de todo esfuerzo de grupo, por muy eficiente o ineficiente que ese esfuerzo sea. La especialización significa, sencillamente, que diferentes personas están haciendo distintas cosas, y puesto que es físicamente imposible que dos personas estén haciendo la misma cosa en el mismo lugar y al mismo tiempo, dos personas siempre están haciendo diferentes cosas.

Por tanto, el verdadero problema de la administración no consiste en "especializar", sino en especializarse de esa manera en particular y según lineamientos particulares que conduzcan a la eficiencia administrativa. Pero, al rephrasear así este "principio" de administración, se ha revelado con claridad su ambigüedad fundamental: "La eficiencia administrativa aumenta por una especialización de la tarea entre el grupo, en la dirección que conduzca a una mayor eficiencia". Después de examinar otros dos principios de la administración, seguiremos analizando la opción entre bases de especialización que compiten entre sí.

#### *La unidad de mando*

Se supone que la eficiencia administrativa aumenta si se coloca a los miembros de la organización en una determinada jerarquía de autoridad, con objeto de mantener la "unidad de mando".

El análisis de este "principio" exige un claro entendimiento de lo que significa el término *autoridad*. Puede decirse que un subordinado acepta una autoridad cada vez que permite que se guíe su conducta por una decisión tomada por otro, aparte de su propio juicio y de los méritos de esa decisión.

En un sentido, el principio de unidad de mando, como el principio de especialización, no se puede violar, pues es físicamente imposible que un hombre obedezca dos órdenes contradictorias: eso es lo que significan "órdenes contradictorias". Puede suponerse que si la unidad de mando es un principio de administración, debe afirmar algo más que esta imposibilidad física. Tal vez afirme esto: que es indeseable colocar a un miembro de una organización en un puesto en que reciba órdenes de más de un superior. Este es evidentemente el significado que Gulick atribuye al principio cuando dice:

No se debe perder de vista la importancia de este principio en el proceso de co-ordinación y de organización. Al formar una estructura de co-ordinación, a menudo resulta tentador colocar a más de un jefe sobre el hombre que está haciendo el trabajo y que tiene más de una relación. Hasta un filósofo de la administración tan grande como Taylor cayó en este error al asignar sobrestantes separados para enfrentarse a la maquinaria, el material, la rapidez, etc., cada uno con autoridad para dar órdenes directas al obrero individual. La rígida adhesión al principio de unidad de mando puede tener sus absurdos; sin embargo, éstos no son importantes en comparación con la segura confusión, ineficiencia e irresponsabilidad que surgen de la violación del principio.<sup>2</sup>

Ciertamente el principio de la unidad de mando, interpretado así, no se puede criticar por falta de claridad o por alguna ambigüedad. La anterior definición de autoridad debe ofrecernos una clara prueba para saber si se está observando dicho principio en una situación concreta. La auténtica falla de este principio es que resulta incompatible con el principio de especialización. Uno de los usos más importantes que se dan a la autoridad en una organización consiste en crear una especialización en la tarea de tomar decisiones, de modo que cada decisión se toma en un punto de la organización donde se pueda tomar más exper-

<sup>2</sup> Luther Gulick, "Notes on the Theory of Organization", en Luther Gulick y L. Urwick (comps.), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, Columbia University, 1937, p. 9.

tamente. Como resultado, el uso de la autoridad permite que las decisiones sean tomadas por mejores expertos de lo que sería posible si cada empleado tuviese que tomar por sí solo todas las decisiones de las que depende su actividad. El bombero particular no decide si debe emplear una manguera de dos pulgadas o un extintor de incendios. Lo deciden por él sus jefes, que le comunican la decisión en forma de orden.

Sin embargo, si se observa la unidad de mando en el sentido que le da Gulick, la decisión de una persona en cualquier punto de la jerarquía administrativa estará sometida a influencias por conducto de un solo canal de autoridad. Y si sus decisiones son de una índole que requiera el conocimiento del experto en más de un campo del conocimiento, entonces habrá que confiar en que los servicios de asesoramiento e información aporten aquellas premisas que se encuentran en un área no reconocida por el modo de especialización de la organización. Por ejemplo, si en un departamento escolar un contador es subordinado de un educador, y si se observa la unidad de mando, entonces el departamento de finanzas no podrá enviarle órdenes directas con respecto a los aspectos técnicos y contables de su labor. De manera similar, el director de vehículos de motor en el departamento de obras públicas será incapaz de emitir órdenes directas sobre el cuidado del equipo del motor al simple camionero.<sup>3</sup>

Gulick, en el planteamiento que hemos citado, señala claramente las dificultades con las que se tropezará si no se observa la unidad de mando. Es casi seguro que esto cause cierta irresponsabilidad y confusión. Pero tal vez éste no sea un precio excesivo por la mayor calidad de las decisiones. Lo que se necesita para decidir la cuestión es un principio de administración que nos permita sopesar las ventajas relativas de los dos cursos de acción. Pero ni el principio de unidad de mando ni el principio de especialización ayudan a resolver la controversia; simplemente se contradicen uno al otro, sin indicar algún procedimiento que resuelva la contradicción.

Si se tratara de una controversia puramente académica —y si en general se conviniera y se hubiese demostrado que se debe mantener la unidad de mando en todos los casos, aun con cierta falta de calidad— se podría afirmar que en caso de conflicto entre los dos principios, debía prevalecer la unidad de mando. Pero la cuestión dista mucho de estar

<sup>3</sup> Este punto es analizado en Herbert A. Simon, "Decision-Making and Administrative Organization", en *Public Administration Review*, 4, pp. 20-21, invierno de 1944.

clara, y puede haber expertos en ambos bandos de la controversia. En favor de la unidad de mando se pueden citar las palabras de Gulick y de otros.<sup>4</sup> En favor de la especialización están la teoría de Taylor de la supervisión funcional, la idea de Macmahon y Millett de la "supervisión doble" y la práctica de supervisión técnica en toda organización militar.<sup>5</sup>

Puede ser, como lo afirma Gulick, que el concepto de Taylor y de esos otros esté en un "error". Pero aun así nunca se ha mostrado ni publicado la prueba de que lo sea, aparte de ciertos argumentos heurísticos como el citado. Se nos deja ante la opción entre teóricos igualmente eminentes de la administración, y sin ninguna evidencia para tomar esa decisión.

Los testimonios de que disponemos acerca de la verdadera práctica administrativa parecerían indicar que la necesidad de especialización ha recibido prioridad, en alto grado, sobre la necesidad de unidad de mando. En realidad, no es exagerado decir que la unidad de mando, en el sentido de Gulick, nunca ha existido en ninguna organización administrativa. Si un funcionario de línea acepta las regulaciones de un departamento de contabilidad con respecto al procedimiento necesario para hacer requisiciones, ¿podrá decirse que en esta esfera él no está sometido a la autoridad del departamento de contabilidad? En cualquier situación administrativa, la autoridad es por zonas, y mantener que esta división no contradice el principio de unidad de mando exige una definición de la autoridad muy diferente de la que hemos empleado aquí. Este sometimiento del funcionario de línea al departamento de contabilidad no es diferente, en principio, de la recomendación de Taylor de que en cuestión de programación de trabajo, un obrero esté sometido a un sobrestante, y en cuestión de operación de máquinas, a otro.

Tal vez el principio de unidad de mando sea más defendible si se le reduce a lo siguiente: en caso de que entren en conflicto dos autoridades, debe haber una sola persona determinada a quien se espera que el subordinado obedezca; y las sanciones de la autoridad deben aplicarse contra el subordinado sólo para imponerle su obediencia a esa persona.

Si el principio de unidad de mando es más defendible cuando se

<sup>4</sup> Gulick, *op. cit.*, p. 9; L. D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, Macmillan Co., 1939, p. 45.

<sup>5</sup> Frederick W. Taylor, *Shop Management*, Harper and Bros., 1922, p. 99; Macmahon, Millett y Ogden, *The Administration of Federal Work Relief*, Public Administration Service, 1941, pp. 265-268; y L. Urwick, que describe la práctica del ejército británico en "Organization as a Technical Problem", en Gulick y Urwick, *op. cit.*, pp. 67-69.

plantea en esta forma limitada, también resuelve menos problemas. En primer lugar, ya no requiere (salvo para resolver conflictos de autoridad) una sola jerarquía de autoridad. Por consiguiente, deja sin respuesta la importantísima pregunta de cómo deberá dividirse en zonas la autoridad en una organización particular (es decir, los modos de especialización) y por medio de qué canales se deberá ejercer. Por último, hasta este estrecho concepto de unidad de mando entra en conflicto con el principio de especialización, pues cuando ocurran desacuerdos y los miembros de la organización regresen a las líneas formales de autoridad, entonces sólo aquellos tipos de especialización que estén representados en la jerarquía de la autoridad podrán imponerse en una decisión. Si el funcionario encargado de preparar a los demás miembros de una ciudad sólo ejerce una supervisión funcional sobre el que prepara a la policía, entonces en caso de desacuerdo con el jefe de policía, el conocimiento especializado de los problemas policíacos determinará el resultado, en tanto que el conocimiento especializado de los problemas de entrenamiento quedará subordinado o será pasado por alto. Que esto en realidad ocurre lo demuestra la irritación que expresan los supervisores funcionales por su falta de autoridad para aplicar sanciones.

#### *El alcance del control*

Se supone que la eficiencia administrativa se mejora si el número de subordinados que informan directamente a cualquier administrador, se limita a un número pequeño, digamos, de seis. Este concepto de que el "alcance del control" debe ser estrecho se afirma con confianza como al incontrovertible tercer principio de la administración. Los habituales argumentos de sentido común para restringir el alcance del control nos son ya familiares y no tenemos que repetirlos. Lo que no se reconoce tan generalmente es que se puede plantear un proverbio de la administración contradictorio, el cual, aunque no tan familiar como el principio y el alcance del control, puede encontrar apoyo en argumentos no menos plausibles. El proverbio en cuestión es el siguiente: la eficiencia administrativa aumenta si se mantiene al mínimo el número de niveles jerárquicos por los cuales tiene que pasar un asunto antes de que se actúe en él.

Este último proverbio es una de las normas fundamentales que guían

el análisis administrativo en la labor de simplificación de procedimientos. Sin embargo, en muchas situaciones los resultados que produce este principio entran en contradicción directa con los requisitos del principio del alcance del control, el principio de la unidad de mando y el principio de especialización. Nuestro actual análisis trata del primero de estos conflictos. Para mostrar la dificultad, presentaremos dos propuestas diferentes para la organización de un pequeño departamento de salud: uno de ellos basado en la restricción del alcance del control, y el otro en la limitación del número de niveles organizativos:

i) La actual organización del departamento coloca una carga administrativa sobre el funcionario de salubridad, en razón de que los 11 empleados del departamento le informan directamente a él y porque, además, parte del personal carece de la adecuada preparación técnica. Por consiguiente, los tratamientos clínicos de enfermedades venéreas y otros detalles exigen demasiada atención personal del funcionario de salubridad.

Ya se ha recomendado que al funcionario médico propuesto se le encarguen las clínicas de enfermedades venéreas y del pecho y toda la labor de higiene infantil. Además, se recomienda que uno de los inspectores sea nombrado inspector en jefe y a él se le encarguen todas las actividades de inspección del departamento, y que una de las enfermeras sea nombrada jefa de enfermeras. Esto liberará al comisionado de la salud de considerables detalles y le dará mayor libertad para planear y supervisar el programa de salubridad en su conjunto, encargarse de la educación en salubridad y coordinar el trabajo del departamento con el de otras dependencias de la comunidad. Si así se organizara el departamento, aumentaría considerablemente la eficiencia de todos sus empleados.

ii) La actual organización del departamento genera ineficiencia y excesivo papeleo por el hecho de que interviene un nivel de supervisión innecesario entre el funcionario de salubridad y los empleados operativos, y que cuatro de los 12 empleados que han recibido mejor preparación técnica se dedican en gran parte a deberes administrativos que significan mayores costos indirectos. Por consiguiente, hay retrasos innecesarios para obtener la aprobación del funcionario de salubridad en asuntos que requieren su atención, y demasiados asuntos piden una revisión tras otra.

Al funcionario médico hay que encargarle las clínicas de enfermeda-

des venéreas y del pecho, así como el trabajo de higiene infantil. Sin embargo, se recomienda que se supriman el puesto de inspector en jefe y el de jefa de enfermeras, y que los empleados que hoy ocupan estos puestos se encarguen de deberes regulares de inspección y de enfermería. Los detalles del programa de trabajo de que hoy se encargan estos dos empleados podrán quedar a cargo, más económicamente, del secretario del funcionario de salubridad y, puesto que en todo caso las cuestiones más generales de política siempre han exigido la atención personal del funcionario de salubridad, la supresión de estos dos puestos eliminará un trámite enteramente innecesario en la revisión, permitirá la expansión de los servicios de inspección y enfermería y cumplirá al menos un principio del programa recomendado de educación en salud. El número de personas que informarán directamente al funcionario de salubridad aumentará a nueve, pero dado que pocas cuestiones exigirán la coordinación de estos empleados, aparte de los programas de trabajo y cuestiones de política a los que ya nos hemos referido, este cambio no aumentará de manera importante su carga de trabajo.

El dilema es éste: en una gran organización con interrelaciones complejas entre sus miembros, un limitado alcance del control produce inevitablemente un excesivo papeleo, pues cada contacto entre los miembros de la organización debe hacerse hacia arriba, hasta llegar a un superior común. Si la organización es grande, esto exigirá llevar todas las cuestiones hacia arriba, pasando por varios niveles de funcionarios hasta que se tome una decisión, y luego nuevamente hacia abajo, en forma de órdenes e instrucciones: proceso engorroso y que requiere mucho tiempo.

La alternativa consiste en aumentar el número de personas que estén bajo las órdenes de cada funcionario, de modo que la pirámide llegue más rápidamente a su cúspide y con pocos niveles de intervención. Pero también esto produce una dificultad, pues si se exige que un funcionario supervise a demasiados empleados, se debilitará su control sobre ellos.

Si concedemos, pues, que tanto el aumento como la disminución del ámbito de control tienen algunas consecuencias indeseables, ¿cuál es el punto óptimo? Los partidarios de un limitado alcance del control han sugerido tres, cinco y 11 como números idóneos, pero en ninguna parte han explicado el razonamiento que les llevó al número particular seleccionado. Este principio, tal como lo plantean, no arroja ninguna luz

sobre este crucial asunto, lo que nos recuerda ciertos argumentos actuales acerca de las dimensiones apropiadas de la deuda nacional.

*La organización por propósito, proceso, clientela y lugar*

Se supone que la eficiencia administrativa aumenta si se agrupa a los trabajadores por *a)* propósito, *b)* proceso, *c)* clientela, o *d)* lugar. Pero, con base en el análisis de la especialización, es claro que este principio tiene una incongruencia interna, pues propósito, clientela, proceso y lugar son bases de organización que compiten entre sí, y en cualquier punto dado de división hay que sacrificar las ventajas de tres para obtener las ventajas de la cuarta. Por ejemplo, si los grandes departamentos de una ciudad se organizan de acuerdo con su propósito principal, de ahí se sigue que todos los médicos, todos los abogados, todos los ingenieros, todos los expertos en estadística no se encontrarán situados en un solo departamento, integrado exclusivamente por miembros de su misma profesión, sino que estarán distribuidos entre los diversos departamentos de la ciudad que necesiten de sus servicios. Con ello se perderán en parte las ventajas de la organización por proceso.

Algunas de estas ventajas se pueden recuperar mediante una organización basada en el proceso *dentro de* los principales departamentos. Así, puede haber una oficina de ingeniería dentro del departamento de obras públicas, o bien la junta de educación puede tener un servicio de salubridad escolar como importante división de su trabajo. Asimismo, en unidades más pequeñas, puede haber una división por área o por clientela; por ejemplo, el departamento de bomberos tendrá diversas estaciones separadas por toda la ciudad, mientras que un departamento de beneficencia podrá tener oficinas de admisión en varias localidades. Sin embargo, una vez más, estos grandes tipos de especialización no se pueden lograr simultáneamente, pues en cualquier punto de la organización deberá decidirse si la especialización en el siguiente nivel se logrará mediante una distinción de propósito principal, proceso principal, clientela o área geográfica.

Se puede ilustrar el conflicto mostrando cómo el principio de especialización por propósitos, conduciría a un resultado diferente de la especialización por clientela en la organización de un departamento de salubridad.

i) La administración de salubridad pública consiste en las siguientes actividades para la prevención de la enfermedad y el mantenimiento de condiciones saludables: 1) estadísticas vitales; 2) higiene infantil: programa de salubridad prenatal, maternidad, postnatal, infantil, preescolar y escolar; 3) control de enfermedades contagiosas; 4) inspección de leche, alimentos y medicinas; 5) inspección sanitaria; 6) servicios de laboratorio, y 7) educación en salud e higiene.

Una de las desventajas que padecen los departamentos de salubridad es que no tienen ningún control sobre la sanidad en las escuelas, pues ésta es actividad que corresponde a la junta de educación del condado, y hay poca o ninguna coordinación entre esa importantísima parte del programa de salubridad de la comunidad y el equilibrio del programa dirigido por la unidad de salud del condado y la ciudad. Se recomienda que la ciudad y el condado entren en negociaciones con la junta de educación para la transferencia de toda la labor de sanidad escolar y para asignar ésta a la unidad conjunta de sanidad [...]

ii) Al moderno departamento escolar se le confía el cuidado de los niños durante casi todo el periodo en que se encuentran ausentes del hogar paterno. Tiene tres responsabilidades principales con ellos: 1) velar por la educación de su capacidad, impartirles conocimientos utilitarios y forman su carácter; 2) ofrecerles actividades de juego saludables fuera de las horas de clase, y 3) atender a su salud y asegurar que se cumplan las normas mínimas de nutrición.

Una de las desventajas con que han de trabajar las juntas escolares que, con excepción de los almuerzos escolares, la junta no tiene ningún control sobre la salud y nutrición de los niños, y hay poca o ninguna coordinación entre esta importantísima parte del desarrollo infantil y el resto del programa, que corre a cargo de la junta de educación. Se recomienda que la ciudad y el condado inicien negociaciones para la transferencia de toda la labor de sanidad para niños en edad escolar a la junta de educación.

Vuelve a plantearse aquí el dilema de elegir entre principios administrativos diversos e igualmente plausibles. Pero esta no es la única dificultad de nuestro caso, pues un estudio más detallado de la situación mostrará que hay ambigüedades fundamentales en los significados de los términos claves: "propósito", "proceso", "clientela" y "lugar".

El "propósito" se puede definir aproximadamente como el objetivo o

fin para el cual se efectúa cualquier actividad; el "proceso", como el medio para lograr un propósito. Así, se efectúan los procesos para alcanzar propósitos. Pero en general los propios propósitos se pueden disponer en algún tipo de jerarquía. Una mecanógrafa mueve los dedos para mecanografiar; mecanografía con objeto de reproducir una carta; reproduce una carta con objeto de que se responda a una pregunta. Así, escribir una carta es el propósito para el cual se mecanografía; mientras que escribir una carta también es el proceso por el cual se logra el propósito de contestar a una pregunta. De ahí se sigue que la misma actividad se puede describir como propósito o como proceso.

Esta ambigüedad queda fácilmente ejemplificada en el caso de una organización administrativa. Un departamento de sanidad concebido como unidad, cuya tarea consiste en cuidar la salud de la comunidad, está organizado con un criterio de propósito; el mismo departamento concebido como unidad que se vale de las artes médicas para realizar su trabajo está organizado con un criterio de proceso. Del mismo modo, un departamento de educación puede considerarse como una organización con un propósito (educar), o como una organización con una clientela (los niños); el servicio de silvicultura, como un proceso con un propósito (la conservación de los bosques), como una organización con un proceso (administración de los bosques), una clientela (los leñadores y ganaderos que aprovechan los bosques públicos) o de un área (los bosques de propiedad común). Cuando se seleccionan ejemplos concretos de esta índole, las líneas de demarcación entre estas categorías se vuelven muy borrosas y, de hecho, confusas.

"La organización por un propósito principal", dice Gulick, "sirve para unir en un solo departamento a todos los que están esforzándose por prestar un servicio particular".<sup>6</sup> Pero, ¿qué es un servicio particular? La protección contra incendio, ¿es un propósito por sí solo o simplemente es una parte del propósito de seguridad pública? ¿O es una combinación de propósitos, que incluye prevenir y apagar incendios? Hemos de concluir que no existe cosa que pueda llamarse organización con un propósito u organización unifuncional (con un solo propósito). Lo que pueda considerarse como una sola cuestión depende por completo del lenguaje y de las técnicas.<sup>7</sup> Si nuestro idioma tiene un término general

<sup>6</sup> *Op. cit.*, p. 21.

<sup>7</sup> Si esto es correcto, entonces todo intento por demostrar que ciertas actividades corresponden a un solo departamento por estar relacionadas con un solo propósito está

que cubre ambos subpropósitos, resulta natural pensar en ambos unidos con un solo propósito. Si falta semejante término, los dos subpropósitos se vuelven propósitos por derecho propio. Por otra parte, una sola actividad puede contribuir a varios objetivos. Pero, dado que son técnicamente (procesalmente) inseparables, la actividad es considerada como una sola función o propósito.

El hecho, ya mencionado, de que los propósitos forman una jerarquía, y que cada subpropósito contribuye a algún fin último y general, ayuda a poner en claro la relación entre propósito y proceso. "La organización de acuerdo con los grandes procesos", dice Gulick, "tiende a unir en un solo departamento a todos aquellos que están trabajando, valiéndose de una especial habilidad o tecnología, o que son miembros de una profesión determinada".<sup>8</sup> Consideremos una simple habilidad de esta índole: mecanografía. Mecanografiar es una actividad que pone en juego una coordinación de medio a fin de movimientos musculares, pero a un nivel muy bajo en la jerarquía entre medios y fines. El contenido de la carta mecanografiada es independiente de la habilidad que la produce. La habilidad consiste simplemente en la capacidad de oprimir la tecla de la letra *t* con rapidez cada vez que el contenido de la carta exija la letra *t*.

Vemos así que no hay una diferencia esencial entre un "propósito" y un "proceso" sino tan sólo una distinción de grado. Un "proceso" es una actividad cuyo propósito inmediato se encuentra en un nivel bajo en la jerarquía de los medios y fines, mientras que un "propósito" es una colección de actividades cuyo valor u objetivo orientador se encuentra en un alto nivel de la jerarquía de medios y fines.

Consideremos ahora "clientela" y "lugar" como bases de la organización. Estas categorías no están separadas en realidad del propósito, sino que son parte de él. Un planteamiento completo del propósito de un departamento de bomberos tendría que incluir el área que atiende: "reducir las pérdidas por incendio en las propiedades de la ciudad X". Los objetivos de una organización administrativa se redactan en términos del servicio que se va a prestar y del área a la que atenderá. Por lo general, el término *propósito* pretende referirse sólo al primer elemento, pero el segundo es un aspecto igualmente legítimo del propósito. Desde luego,

condenado al fracaso. Véase, por ejemplo, John M. Gaus y Leon Wolcott, *Public Administration and the U. S. Department of Agriculture*, Public Administration Service, 1940.

<sup>8</sup> *Op. cit.*, p. 23.

el área de servicio puede ser una clientela especificada así como un área geográfica. En el caso de una dependencia que trabaja por "turnos", el tiempo será una tercera dimensión del propósito: prestar un servicio determinado en un área dada (o a una clientela determinada) durante un periodo determinado.

Una vez aclarada así la terminología, la siguiente tarea consiste en reconsiderar el problema de especializar el trabajo de una organización. Ya no resulta legítimo hablar de una organización con un "propósito", una organización de "proceso", una organización de "clientela", o una organización de "área". La misma unidad puede caer en cualquiera de estas cuatro categorías lo que depende de la naturaleza de la unidad organizativa general de la que forma parte. Cualquier unidad que presta servicios médicos y de salud pública para niños en edad escolar en el condado de Multnomah puede considerarse como 1) una organización de "área", si forma parte de una unidad que presta los mismos servicios al estado de Oregon; 2) una organización de "clientela", si forma parte de una unidad que presta servicios similares a niños de todas las edades, o 3) una organización de "proceso" o de "propósito" (sería imposible decir cuál de las dos), si formara parte de un departamento de educación.

Es incorrecto decir que la oficina A es una oficina de proceso; lo correcto es decir que la oficina A es una oficina de proceso *dentro del* departamento X.<sup>9</sup> Esta última afirmación significaría que la oficina A incorpora todos los procesos de cierto tipo en el departamento X sin referencia a subpropósitos, subáreas o subclientelas especiales del departamento X. Ahora bien, resulta concebible que una unidad particular pueda abarcar todos los procesos de cierta índole, pero que estos procesos sólo estén relacionados con ciertos subpropósitos particulares del propósito del departamento. En este caso, el ya mencionado de la unidad de salud en un departamento educativo, la unidad quedaría especializada tanto por propósito como por proceso. La unidad de salubridad sería la única del departamento de educación que utilizara el arte (proceso) médico y se preocupara por la salubridad (subpropósito).

<sup>9</sup> Esta distinción está implícita en casi todo el análisis de la especialización hecho por Gulick. Sin embargo, ya que cita como ejemplos los departamentos de soltero que hay en una ciudad, y como habitualmente habla de "actividades de agrupamiento" y no de "dividir el trabajo", no siempre está claro el carácter relativo de estas categorías en su análisis (*op. cit.*, pp. 15-30).

Aun cuando se haya resuelto el problema del uso apropiado de los términos "propósito", "proceso", "clientela" y "área", los principios de administración no ofrecen una guía sobre cuál de estas cuatro bases —que compiten entre sí— de especialización es aplicable a una situación particular. El Comité Británico de Maquinaria del Gobierno no tiene dudas al respecto. Considera el propósito y la clientela como las dos posibles bases de organización, y pone toda su fe en el primero. Otros han mostrado igual seguridad al elegir entre propósito y proceso. El razonamiento que conduce a estas conclusiones inequívocas deja un tanto que desear. El Comité de Maquinaria del Gobierno nos ofrece este único argumento para su elección:

Ahora bien, el resultado inevitable de este método de organización [por clientela] es una tendencia a la administración liliputiense. Es imposible que el servicio especializado que cada departamento tiene que prestar a la comunidad sea de tan alto nivel cuando su trabajo está limitado al mismo tiempo a una clase particular de personas y se extiende a cada variedad de servicio para ellas, como cuando el departamento se concentra en la prestación del servicio particular, tan sólo por aquel que lo solicite y vea más allá de los intereses de clases relativamente pequeñas.<sup>10</sup>

Las fallas de este análisis son obvias. En primer lugar, no se hace ni el menor intento por determinar cómo se reconocerá un servicio. Segundo, se supone sin ninguna prueba que, por ejemplo, una unidad de sanidad infantil en un departamento de bienestar infantil no podría ofrecer servicios de "tan alto nivel" como la misma unidad si se encontrara situada en un departamento de salud. No se explica cómo el cambio de la unidad de un departamento a otro mejoraría o menoscabaría la calidad de su trabajo. En tercer lugar, no se establece ninguna base para resolver las reclamaciones en competencia del propósito y el proceso: ambos se funden en el ambiguo término "servicio". No necesitamos decidir aquí si el comité tuvo razón o no en su recomendación; lo importante es que la recomendación representó una opción, sin ninguna base lógica o empírica aparente, entre principios contradictorios de administración.

Ejemplos aún más notables de falta de lógica pueden encontrarse en casi todos los análisis de propósito contra el proceso. Serían demasiado

<sup>10</sup> *Report of the Machinery of Government Committee*, H. M. Stationery Office, 1918.

ridículas para citarlas si no se las empleara comúnmente en serios debates políticos y administrativos.

Por ejemplo, ¿dónde se debe dar educación agrícola, en el Ministerio de Educación o en el de Agricultura? Eso depende de si deseamos que se enseñe la mejor agricultura, aunque quizá mediante métodos antiguos; o tal vez un estilo anticuado de agricultura, enseñado de la manera más moderna y convincente. La pregunta se responde por sí misma.<sup>11</sup>

Pero, ¿realmente se responde esta pregunta por sí misma? Imaginemos una oficina de educación agrícola encabezada, digamos, por un hombre de auténtica experiencia como investigador agrícola o como administrador de una escuela de agricultura, y con profesores cuyos antecedentes también apropiados. ¿Qué razón hay para creer que si fuese asignada a un Ministerio de Educación enseñaría una agricultura anticuada mediante métodos novísimos, mientras que si fuese asignada al Ministerio de Agricultura enseñarían una agricultura moderna mediante métodos caducos? El problema administrativo de semejante oficina consistiría en enseñar la agricultura más moderna por los métodos más recientes, y resulta difícil ver cómo la ubicación departamental de la unidad afectaría el resultado. "La pregunta se responde por sí sola" exclusivamente si tenemos una fe casi mística en la potencia del cambio de oficinas como medio para redirigir las actividades de una dependencia.

Estas contradicciones y antagonismos han recibido cada vez mayor atención de los estudiosos de la administración en los últimos años. Por ejemplo, Gulick, Wallace y Benson han mostrado ciertas ventajas y desventajas de los diversos modos de especialización, y han considerado las condiciones en que mejor se puede adaptar uno u otro modo.<sup>12</sup> Todo este análisis se ha efectuado al nivel teórico, en el sentido de que no se han empleado datos para demostrar la mayor eficiencia atribuida a los distintos modos. Pero aunque fuese teórico, el análisis ha carecido de una teoría. Puesto que no se ha formado un marco general dentro del cual efectuar el análisis, éste ha tendido a la unilateralidad lógica que caracteriza los ejemplos antes citados, o bien a quedar inconcluso.

<sup>11</sup> Sir Charles Harris, "Decentralization", en *Journal of Public Administration*, 3, pp. 117-233, abril de 1925.

<sup>12</sup> Gulick, *op. cit.*, pp. 21-30; Schyuler Wallace, *Federal Departmentalization*, Columbia University Press, 1941; George C. S. Benson, "International Administrative Organization", en *Public Administrative Review*, 1, pp. 473-486, otoño de 1941.

*El impasse de la teoría administrativa*

Los cuatro "principios de administración" que hemos establecido al comienzo de este ensayo, han sido sometidos a un análisis crítico. Ninguno quedó en muy buen estado, pues en cada caso se encontró, en lugar de un principio inequívoco, un conjunto de dos o más principios mutuamente incompatibles, al parecer igualmente aplicables a la situación administrativa.

Más aún, el lector verá que las mismas objeciones pueden plantearse contra los habituales análisis de "centralización" contra "descentralización", los cuales suelen terminar, en efecto, en que "por una parte, es deseable la centralización de las funciones de toma de decisiones; por otra parte, hay ventajas definitivas en la descentralización".

¿Puede salvarse algo que resulte útil para la construcción de una teoría administrativa? A decir verdad, se puede salvar casi todo. La dificultad surgió de tratar como "principios de administración" las que en realidad sólo son normas para describir y diagnosticar situaciones administrativas. Dejar espacio para clósets ciertamente es importante al diseñar una buena casa. Sin embargo, una casa planeada sólo para obtener el máximo espacio para clósets —olvidándose de todas las demás necesidades— sería considerada, por decir poco, un tanto desequilibrada. De manera similar, la unidad de mando, la especialización por propósito y la descentralización son puntos que se deben considerar al planear una eficiente organización administrativa. Ninguno de estos puntos, por sí solo, tiene una importancia que baste como principio guía del analista administrativo. Al planear la organización administrativa, así como en su operación, la norma guía deberá ser la eficiencia general. Desventajas mutuamente incompatibles deben equilibrarse, así como un arquitecto sopesa las ventajas de añadir espacio para clósets contra las ventajas de tener una sala más grande.

Esta posición, si es válida, constituye una acusación contra muchos escritos actuales acerca de cuestiones administrativas. Como lo demuestran ampliamente los ejemplos citados en este capítulo, muchos análisis administrativos proceden seleccionando una sola norma y aplicándola a una situación administrativa para llegar a una recomendación; pero convenientemente se pasa por alto el hecho de que existen otras normas también válidas pero contradictorias, que podrían aplicarse con la misma razón pero con diferentes resultados. Un enfoque válido al estudio

de la administración exige que se identifiquen *todos* los criterios de diagnósticos pertinentes; que cada situación administrativa sea analizada en función de todo el conjunto de criterios; y que se investigue para determinar qué pesos se pueden asignar a las diversas normas cuando sean, como habitualmente serán, mutuamente incompatibles.

#### UN ENFOQUE A LA TEORÍA ADMINISTRATIVA

Este programa debe considerarse paso por paso. En primer lugar, ¿qué se ha incluido en la descripción de las situaciones administrativas, con propósitos de semejante análisis? Segundo, ¿cómo se puede asignar pesos a los diversos criterios para darles el lugar apropiado en el cuadro total?

#### *La descripción de situaciones administrativas*

Antes de que una ciencia pueda desarrollar principios, debe poseer conceptos. Antes de poder formular una ley de la gravedad, fue necesario contar con los conceptos de "aceleración" y de "peso". La primera tarea de la teoría administrativa es crear un conjunto de conceptos que permitan la descripción en términos aplicables a la teoría de situaciones administrativas. Para ser científicamente útiles, estos conceptos deben ser operativos; es decir, sus significados deben corresponder a hechos o situaciones empíricamente observables. La definición de "autoridad" que presentamos antes en este ensayo es ejemplo de una definición operativa.

¿Qué es una descripción científicamente pertinente de una organización? Es una descripción que, en la medida de lo posible, designe para cada persona de la organización cuáles decisiones toma esa persona y las influencias a las que se ve sometida al tomar cada una de estas decisiones. Las actuales descripciones de las organizaciones administrativas distan mucho de esa norma. En su mayor parte se limitan a la asignación de *funciones* y a la estructura formal de *autoridad*. Prestan poca atención a los otros tipos de influencia organizativa o al sistema de comunicación.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> La monografía de Macmahon, Millett y Ogden (*op. cit.*), tal vez se aproxime más

Por ejemplo, qué significa decir: "El departamento está integrado por tres oficinas. La primera tiene la función de \_\_\_\_ ; la segunda, la función de \_\_\_\_ , y la tercera la función de \_\_\_\_ " ¿Qué podemos aprender de semejante descripción acerca de la viabilidad de la disposición organizativa? Muy poco, en realidad, pues de la descripción no se obtiene ninguna idea de hasta qué grado están centralizadas las decisiones al nivel de la oficina o al nivel departamental. No se nos ofrece ni una noción de hasta qué grado la autoridad (supuestamente ilimitada) del departamento sobre la oficina se ejerce en efecto o mediante qué mecanismos. No hay ninguna indicación de hasta qué grado los sistemas de comunicación ayudan a la coordinación de las tres oficinas o, para el caso, hasta qué punto la naturaleza de su trabajo exige esta coordinación. No hay una descripción de la preparación a la que se ha sometido a los miembros de la oficina, ni de hasta qué grado permite la descentralización al nivel de la oficina. En resumen, una descripción de organizaciones administrativas en términos casi exclusivos de funciones y de líneas de autoridad es totalmente inadecuada para los propósitos del análisis administrativo.

Consideremos el término "centralización". ¿Cómo se determina si las operaciones de una organización particular están "centralizadas" o "descentralizadas"? El hecho de que existan oficinas de campo, ¿prueba algo acerca de la descentralización? ¿No podría ocurrir la misma descentralización en las oficinas de un edificio centralmente ubicado? Un análisis realista de la centralización debe incluir un estudio de la asignación de decisiones en la organización y de los métodos de influencia que los niveles superiores emplean para afectar las decisiones de los niveles inferiores. Semejante análisis revelaría un cuadro mucho más complejo del proceso de toma de decisiones que ninguna enumeración de la ubicación geográfica de unidades organizativas a los diversos niveles.

En la actualidad, la descripción administrativa sufre de superficialidad, excesiva simplificación y falta de realismo. Se ha limitado en exceso al mecanismo de autoridad y no ha traído dentro de su órbita otros modos de influencia, igualmente importantes, sobre la conducta organizativa. Se ha negado a emprender la abrumadora tarea de estudiar la verdadera asignación de funciones de la toma de decisiones. Se ha con-

que ningún otro estudio administrativo publicado al refinamiento requerido en la descripción administrativa. Véase, por ejemplo, el análisis hecho en las páginas 233-236 de **las relaciones** entre el cuartel general y el campo.

tentado con hablar de "autoridad", "centralización", "alcance del control", "función", sin buscar definiciones operativas de estos términos. Mientras la descripción administrativa no llegue a un nivel superior de refinamiento, habrá pocas razones para esperar rápidos progresos hacia la identificación y la verificación de algunos principios administrativos válidos.

¿Significa esto que es imposible hacer una descripción puramente formal de una organización administrativa, que una descripción pertinente debe incluir una descripción del contenido de las decisiones de la organización? Ésta es una pregunta casi imposible de responder en el actual estado de conocimiento de la teoría administrativa. Una cosa parece segura: el contenido desempeña un papel mayor en la aplicación de los principios administrativos de lo que hoy dice la teoría administrativa formal. Éste es un hecho que se empieza a reconocer en la bibliografía de la administración. Si examinamos la cadena de publicaciones que se extiende desde Mooney y Reilley, pasa por Gulick y la controversia del Comité Presidencial hasta Schuyler Wallace y Benson, veremos un continuo cambio de énfasis, pasando de los propios "principios de administración" a un estudio de las *condiciones* en que son respectivamente aplicables los diversos principios en competencia. Las publicaciones recientes rara vez dicen que la "organización debe tener un propósito", sino, antes bien, que "en tales y tales condiciones, es deseable la organización con un propósito". Es hacia estas condiciones subyacentes en la aplicación de los problemas de administración hacia las cuales la teoría y el análisis administrativo deben volverse, en su busca de principios verdaderamente válidos, que vengán a remplazar a los proverbios.

#### *El diagnóstico de las situaciones administrativas*

Antes de pasar a las sugerencias positivas, es indispensable hacer una breve digresión y analizar más de cerca la naturaleza precisa de las proposiciones de la teoría administrativa. La teoría de la administración se interesa en ver cómo se debe construir y dirigir una organización para que realice con eficiencia su trabajo. Un principio fundamental de la administración, que se sigue casi inmediatamente del carácter racional de la "buena" administración, es que entre diversas opciones que incluyan el mismo gasto, siempre deberemos seleccionar aquella que con-

duzca al más eficiente y mejor alcance de los objetivos administrativos; y que entre diversas opciones que conduzcan a la misma realización, deberemos seleccionar la que exija el menor gasto. Dado que este "principio de eficiencia" es característico de toda actividad que intente maximizar racionalmente el logro de ciertos fines mediante el uso de medios escasos, es tan característico de la teoría económica como lo es de la teoría administrativa. El "hombre administrativo" ocupa su lugar junto al clásico "hombre económico".<sup>14</sup>

En realidad, el "principio" de eficiencia se debe considerar más como una definición que como un principio; es una definición de lo que significa una conducta administrativa "buena" o "correcta". No nos dice *cómo* maximizar esas realizaciones, sino tan sólo dice que esta maximización es el objetivo de la actividad administrativa y que la teoría administrativa deberá revelar en qué condiciones ocurre.

Ahora bien, ¿cuáles son los factores que determinan el nivel de eficiencia que ha logrado una organización administrativa? No es posible hacer una lista completa de éstas, pero sí se pueden enumerar sus categorías principales. Tal vez el método de enfoque más sencillo consista en considerar al miembro particular de la organización administrativa y preguntar cuáles son los límites que pondremos a la cantidad y calidad de su producción. Estos límites son: *a)* límites de su capacidad de desempeño, y *b)* límites de su capacidad de tomar decisiones correctas. En la medida en que se supriman estos límites, la organización administrativa se irá aproximando a su meta de alta eficiencia. Dos personas con la misma capacidad, los mismos objetivos y valores, el mismo conocimiento e información, sólo podrán decidir racionalmente un mismo curso de acción. Por tanto, la teoría administrativa debe interesarse por los factores que determinen con qué habilidades, valores y conocimiento el miembro de la organización aborda su trabajo. Estos son los "límites" a la racionalidad a que deben enfrentarse los principios de la administración.

Por una parte, el individuo se ve limitado por aquellas capacidades, costumbres y reflejos que ya no están dentro del ámbito del consciente.

<sup>14</sup> Para una elaboración del principio de eficiencia y su lugar en la teoría administrativa, véase Clarence E. Ridley y Herbert A. Simon, *Measuring Municipal Activities*, International City Managers' Association, 2a. ed., 1943, en particular el cap. 1 y el prefacio a la 2a. ed.

Por ejemplo, su actuación puede verse limitada por su destreza manual o su tiempo de reacción o sus fuerzas. Sus procesos de toma de decisiones pueden estar limitados por la rapidez de sus procesos mentales, su dominio de la aritmética elemental, etc. En este ámbito, los principios de administración deben interesarse en la fisiología del cuerpo humano y en las leyes de desarrollo de habilidades y de hábitos. Éste es el campo que ha sido cultivado con notable éxito por los seguidores de Taylor, y en el cual ha progresado el estudio de tiempos y movimientos [...].

Por otra parte, el individuo se ve limitado por sus valores y por aquellos conceptos de propósito que influyen al tomar decisiones. Si es grande su lealtad a la organización, sus decisiones podrán mostrar la sincera aceptación de los objetivos fijados por la organización; si falta esta lealtad, motivos personales podrán afectar su eficiencia administrativa. Si sus lealtades están con el departamento que lo emplea, a veces tomará decisiones adversas a la unidad general de la cual forma parte su departamento. En este terreno, los principios de administración deben interesarse por los determinantes de la lealtad y la moral, por el liderazgo y la iniciativa y por las influencias que determinan cuál de las organizaciones se ha ganado la lealtad del individuo.

En tercer lugar, el individuo está limitado por la extensión de sus conocimientos relacionados con su trabajo. Esto se aplica tanto al conocimiento básico requerido para tomar decisiones —un diseñador de puentes debe conocer los fundamentos de la mecánica— como a la información requerida para que sus decisiones sean apropiadas a la situación dada. En este terreno, la teoría administrativa trata de cuestiones tan fundamentales como éstas: ¿Cuáles son los límites de la masa del conocimiento que el cerebro humano pueden obtener y aplicar? ¿Con qué rapidez se puede asimilar el conocimiento? ¿Cómo debe relacionarse la especialización en la organización administrativa con las especializaciones del conocimiento que prevalecen en la estructura ocupacional de la comunidad? ¿Cómo debe el sistema de comunicación canalizar el conocimiento y la información hacia los puntos de decisión apropiados? ¿Qué tipos de conocimiento se pueden transmitir fácilmente y cuáles no? ¿Cómo se ve afectada la necesidad de la intercomunicación de información por los modos de especialización en la organización? Ésta es, acaso, la *terra incognita* de la teoría administrativa, e indudablemente su minuciosa exploración arrojará gran luz sobre la aplicación apropiada de los proverbios de la administración.

Tal vez este triángulo de límites no circunscriba por completo el área de la racionalidad, y haya que añadir otros lados a la figura. Sea como fuere, esta enumeración servirá para señalar las consideraciones que deben intervenir en la construcción de principios válidos y no contradictorios de la administración.

Un hecho importante que se debe tener en mente es que los límites de la racionalidad son variables. Y, lo más importante de todo, la conciencia de los límites puede, por sí misma, alterarlos. Supóngase que se descubriera, por ejemplo, en una organización particular que las lealtades organizativas dadas a unidades pequeñas habían conducido frecuentemente a cierto grado dañino de competencia intraorganizacional. Luego, un programa que hiciera conscientes de sus lealtades a los miembros de la organización, y subordinara las del grupo pequeño a las del grupo mayor podría producir una alteración muy considerable de los límites de tal organización.<sup>15</sup>

Un punto relacionado con el anterior es que el término "conducta racional", como lo hemos empleado aquí, se refiere a la racionalidad de esa conducta evaluada en función de los objetivos de la organización en general, pues, como acabamos de señalarlo, la diferencia de dirección de los objetivos del individuo y los de la organización general es, precisamente, uno de esos elementos de irracionalidad a los que debe hacer frente la teoría.

Una observación final es que, como la teoría administrativa trata de los límites no racionales de lo racional, de ahí se sigue que cuanto más grande sea el área en que se ha logrado la racionalidad, menos importante será la forma exacta de la organización administrativa. Por ejemplo, la función de la preparación o diseño de planes, si da por resultado un plan escrito que se puede comunicar interpersonalmente sin dificultad, podrá ubicarse casi en cualquier lugar de la organización, sin afectar los resultados. Todo lo que se necesita es un procedimiento por el cual pueda darse calidad obligatoria al plan, y esto puede lograrse de muy diversos modos. Vemos así que un análisis de la ubicación apropiada de una unidad de planeación o diseño tiene muchas probabilidades de no ser concluyente y muy posiblemente dependerá de las personalidades de la organización y de su entusiasmo relativo —o falta de entusiasmo—

<sup>15</sup> Para un ejemplo del uso de tal entrenamiento, véase Herbert A. Simon y William Divine, "Controlling Human Factors in an Administrative Experiment", en *Public Administration Review*, 1, pp. 487-492, otoño de 1941.

con la función planificadora, y no con principios abstractos de buena administración.<sup>16</sup>

Por otra parte, cuando ciertos factores de comunicación o de fe o lealtad son cruciales para la toma de una decisión, la ubicación de la decisión en la organización será de gran importancia. Por ejemplo, el método para distribuir decisiones en el ejército establece automáticamente (al menos en el periodo anterior a una batalla) que cada decisión se toma cuando se tengan conocimientos para coordinarla con otras decisiones.

#### *Asignación de pesos a los criterios*

Entonces, el primer paso en la modificación de los proverbios de la administración consistirá en crear un vocabulario, siguiendo los lineamientos que acabamos de sugerir, para la descripción de la organización administrativa. El segundo paso, que también ya hemos esbozado, consistirá en estudiar los límites de la racionalidad para crear una enumeración completa y general de los criterios que se deberán sopesar al evaluar una organización administrativa. Los proverbios actuales sólo representan una parte fragmentaria y no sistemática de estos criterios.

Una vez realizadas estas dos tareas, todavía quedan por asignar pesos a los diversos criterios. Puesto que los criterios o "proverbios" están en mutua competencia o son contradictorios, no basta con identificarlos. Saber, por ejemplo, que un cambio especificado en la organización reducirá el ámbito del control no basta para justificar el cambio. Esta ganancia deberá ponderarse contra la posible pérdida de contacto entre los niveles superiores e inferiores de la jerarquía.

Por tanto, la teoría administrativa también debe preocuparse por la cuestión de los pesos que se deben asignar a estos criterios, a los problemas de su importancia relativa en cualquier situación concreta. Esta

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, Robert A. Walker, *The Planning Function in Urban Government*, University of Chicago Press, 1941, pp. 166-175. Walker establece un poderoso argumento para anexar la oficina planificadora al jefe ejecutivo. Pero fundamenta todo el argumento sobre la base un tanto vaga de que "mientras la oficina planificadora se encuentre fuera de la estructura gubernamental [...] la planificación tenderá a encontrar resistencia de los funcionarios públicos, que lo verán como una invasión a su responsabilidad y su jurisdicción". Esta "resistencia" es precisamente el tipo de lealtad no racional a la que nos hemos referido antes y que, ciertamente, es una variable.

cuestión no puede resolverse en el vacío. La filosofía abstracta de la administración —de la cual es ejemplo este ensayo— ha llegado casi tan lejos como puede llegar con provecho en esta dirección particular. Ahora, lo que se necesita es una investigación y experimentación empíricas para determinar la relativa deseabilidad de diversas disposiciones administrativas.

El marco metodológico para esta investigación ya está a la mano en el principio de eficiencia. Si sometemos a estudio una organización administrativa cuyas actividades sean susceptibles de una evaluación objetiva, entonces se podrá observar y analizar el cambio de realización que resulte de modificar las disposiciones administrativas en estas organizaciones.

Hay dos condiciones indispensables para lograr una buena investigación siguiendo estos lineamientos. Primera, es indispensable que los objetivos de la organización administrativa que se esté estudiando se definan en términos concretos, de modo que se puedan medir con precisión los resultados, expresados en función de estos objetivos. Segunda, es necesario ejercer suficiente control experimental para que sea posible aislar el efecto particular que estemos estudiando, apartándolo de otros factores perturbadores que podrían estar actuando al mismo tiempo en el interior de la organización.

Rara vez se han cumplido, así sea parcialmente, estas dos condiciones en los llamados "experimentos administrativos". El simple hecho de que una legislatura apruebe una ley para crear una dependencia administrativa, que la dependencia opere durante cinco años, que por último sea suprimida y que entonces se haga un estudio histórico de las operaciones de la dependencia no basta para que su historia sea un "experimento administrativo". La moderna legislación estadounidense está llena de tales "experimentos", que ofrecen a los oradores de los estados contiguos material abundante cuando surgen cuestiones similares en sus rumbos, pero que poco o nada aportan al investigador científico en materia de testimonio objetivo en un sentido u otro.

En la bibliografía de la administración sólo hay un puñado de estudios de investigación que satisfacen estas condiciones fundamentales de metodología y, en su mayor parte, se quedan en la periferia del problema de la organización. Ante todo, están los estudios del grupo de Taylor, el cual intentó determinar las condiciones tecnológicas de la eficiencia. Tal vez ninguno de ellos sea un ejemplo mejor de los laborio-

sísimos métodos científicos que los estudios del propio Taylor sobre el corte de metales.<sup>17</sup>

Los estudios que tratan de los aspectos humanos y sociales de la investigación escasean aún más que los estudios tecnológicos. Entre los más importantes se encuentra toda la serie sobre fatiga del material, que comenzó en la Gran Bretaña durante la primera Guerra Mundial y culminó en los experimentos de la Westinghouse.<sup>18</sup>

En el campo de la administración pública, casi el único ejemplo de tal experimentación es la serie de estudios que se han realizado en el campo de la beneficencia pública, para determinar las cargas de trabajo apropiadas para las trabajadoras sociales.<sup>19</sup>

Puesto que, aparte de estos ejemplos dispersos, se han efectuado estudios de las dependencias administrativas sin el beneficio del control o de una medición objetiva de los resultados para llegar a sus recomendaciones y conclusiones, tuvieron que depender de razonamientos *a priori* partiendo de "principios de administración". Ya se han explicado las razones del porqué los "principios" así derivados no pueden ser más que "proverbios".

Tal vez el programa aquí esbozado parezca ambicioso o hasta quijotesco. Ciertamente al emprenderlo no debemos hacernos ilusiones sobre la extensión o la derechura de nuestro camino. Sin embargo, resulta difícil ver qué otra alternativa queda. Es obvio que ni el práctico ni el teórico de la administración podrán quedar satisfechos con las míseras armas analíticas que le ofrecen los proverbios. Tampoco hay razón para creer que alguna reconversión menos drástica que ésta sirva para lograr que tales instrumentos resulten útiles.

<sup>17</sup> F. W. Taylor, *On the Art of Cutting Metals*, American Society of Mechanical Engineers, 1907.

<sup>18</sup> Great Britain, Ministry of Munitions, Health of Munitions Workers Committee, *Final Report*, H. M. Stationery Office, 1918; F. J. Roethlisberger y William J. Dickinson, *Management and the Worker*, Harvard University Press, 1939.

<sup>19</sup> Ellery F. Reed, *An Experiment in Reducing the Cost of Relief*, American Public Welfare Administration, 1937; Rebecca Staman, "What is the Most Economical Case Load in Public Relief Administration?", en *Social Work Technique*, 4, pp. 117-121, mayo-junio de 1938; Chicago Relief Administration, *Adequate Staff Brings Economy*, American Public Welfare Association, 1939; Constance Hastings y Saya S. Schwartz, *Size of Visitor's Caseload as a Factor in Efficient Administration of Public Assistance*, Philadelphia County Board of Assistance, 1939; Simon et al., *Determining Work Loads for Professional Staff in a Public Welfare Agency*, Bureau of Public Administration, University of California, 1941.

Podrá objetarse que la administración no puede aspirar a ser una "ciencia"; que por la naturaleza misma de su tema no puede ser sino un "arte". Esta objeción, sea verdadera o falsa, no tiene nada que ver con nuestro actual examen. Sólo la experiencia podrá responder la cuestión de hasta qué punto pueden hacerse "exactos" los principios de la administración. Pero no puede haber discusión sobre si deben ser lógicos o ilógicos. Ni siquiera un "arte" puede basarse exclusivamente en proverbios.