

3011113  
PNAE 3394

No. 42

William J. Siffin

PRINCIPIOS DE ORGANIZACION PARA  
LA DIRECCION EFICAZ DE PROGRAMAS

(Resumen)

1. Primeramente, convengamos en que éste es un tema imposible, y al mismo tiempo uno que es corriente en seminarios de esta clase. Es corriente porque se admite en muchos círculos que la organización y la dirección son factores clave para formular y llevar a la práctica una política agrícola. Es imposible por una serie de motivos. Uno de éstos es bastante obvio y es que sencillamente no existe en el mundo un conjunto de conocimientos sobre el comportamiento humano que, en forma objetiva, general y exacta nos pueda decir cómo organizarnos de modo que un programa tenga una dirección eficaz. Si existiera ese conjunto de conocimientos, es poco probable que pudiera presentarse en el tiempo que tenemos asignado para desarrollar el tema. Finalmente, si existiera tal conjunto de información y si pudiera presentarse dentro de los límites de este seminario, ustedes no estarían aquí; yo no estaría aquí; y el mundo entero y los problemas que tiene serían muy distintos a lo que son.

2. Por lo tanto, tratemos aquí de hacer algo humildemente constructivo con este tema imposible. Para hacer eso, tenemos que cambiarlo. Nuestro tema será: Tres Factores Fundamentales en las Estrategias para la Organización y Dirección Eficaces de Programas.

3. En parte para justificar el cambio de tema, permítaseme explicar porqué es casi imposible hablar en serio y en términos generales sobre "principios de organización para la dirección eficaz de programas". Los dos motivos principales son los siguientes:

a. La palabra "principios" tiene una serie de significados distintos, y se emplea de diversas maneras. No hay acuerdo completo sobre el concepto de "principios" según se aplica a la organización y a la dirección;

b. Los puntos que nos interesan aquí -- organización y dirección -- no pueden ser descritos, explicados o controlados adecuadamente por principios -- sea cual fuere la forma en que definimos el término "principios". La organización y la dirección son, en parte, empresas "carentes de principio".

4. La palabra "principios" significa cuatro cosas distintas: (a) principios morales o normas idealizadas de comportamiento, (b) reglas generales que se establecen en algún sistema cerrado de actividad cuidadosamente especificada, (c) "leyes" o descripciones de la regularidad que se observa en los fenómenos naturales, y (d) reglas empíricas o pragmáticas que la gente formula con base en su experiencia y que usa para tratar de definir y resolver sus problemas. En estas cuatro categorías, ¿dónde encajan los llamados "principios de dirección" o "principios de organización"? Para explorar esta pregunta, consideremos cada categoría brevemente.

a. Principios morales o ideales -- Ejemplos de éstos son los diez mandamientos, y los códigos o principios de comportamiento personal que se nos enseñaron cuando éramos niños. La calidad esencial de estos principios es que nos dicen lo que deberíamos hacer porque es correcto, justo o moral. Estos son "principios autojustificados". No se justifican por

los resultados que se garantizan si uno se ciñe a los principios. Ahora bien, algunos de los llamados principios de organización y dirección se parecen a los principios morales o ideales -- se nos indica que debemos adherirnos a ellos porque intrínsecamente son "buenos", sin evidencia clara alguna sobre los resultados que podemos esperar.

b. Principios que se expresan como reglas generales de operación en sistemas cerrados. Encontramos estos principios en toda una variedad de campos -- la gama cubre desde la aritmética hasta la contabilidad, así como el "bridge", el fútbol y la música. Los principios en estos casos son reglas generales -- reglas que son "verdaderas" o válidas, por definición. Son declaraciones determinantes, específicas y objetivas de lo que debe hacerse. Estos principios son obligatorios por la sencilla razón de que cuando no se cumplen, el sistema no funciona (deja de existir). Sistemas de actividad que se basan en tales principios son instrumentos importantes para la organización y la dirección -- tómese por ejemplo, la contabilidad. Pero no son principios de organización y dirección.

c. Existen también principios científicos -- leyes o teorías generales que emanan del estudio de la naturaleza. Son descripciones de una estabilidad o regularidad empírica observada o afirmada directa o indirectamente. A diferencia de los principios de contabilidad o aritmética, estos principios se basan en observación más bien que en definición. En el campo de las ciencias se los considera como que siempre son "condicionales" -- no completamente ciertos, sino sujetos a perfeccionamiento o sustitución.

Podría decirse que en algunos lugares tales principios y la materia que describen -- las ciencias -- se consideran con cierta veneración. Esto ayuda a explicar porqué ciertas personas buscan principios "científicos" de organización y dirección. Sin embargo, es bastante claro que los fenómenos que nos interesan aquí -- la organización humana y su dirección -- son en ciertas formas muy distintos a los fenómenos "naturales", descritos por principios científicos bien definidos. Es menester estar sobre aviso respecto de pseudocientíficos que ofrecen combatir nuestros importantes y difíciles problemas de organización y dirección con el uso de la ciencia. Lo que en realidad están ofreciendo a veces solamente es "magia".

d. En la práctica, la mayoría de los principios de organización y dirección corresponden a la cuarta categoría -- son pragmáticas reglas empíricas, resultantes de la experiencia y del razonamiento acerca de la experiencia. Todos ustedes están familiarizados con declaraciones escuetas de principios de esta clase. Por ejemplo, hay una que dice: "La autoridad debe ser proporcional a la responsabilidad" -- un principio impresionante cuyo significado preciso es difícil determinar. También hay una vieja frase bíblica que expresa: "Nadie puede servir a dos señores", lo cual a veces también se considera un prudente principio de dirección. Sin embargo, generalmente se expresa en palabras más adornadas y el resultado suele ser el siguiente: "Las relaciones de supervisión y de subordinación deben especificarse claramente y nunca presentarse en forma velada o ambigua". En este momento, desearía preguntar lo siguiente: ¿Cuánta es la bondad y cuánta es la validez de este principio? Estoy dispuesto a sostener que este principio es más bien un simplismo que cualquier otra cosa, es un proverbio, una regla empírica que, bajo ciertas importantes

circunstancias, no tiene sentido alguno -- al igual que la mayoría de .  
nuestros llamados principios de organización y dirección. Y, al igual  
que la mayoría de esos principios, no va a ser de gran ayuda al tratar  
de resolver problemas verdaderamente importantes de organización y dirección.  
Los problemas que existen en los niveles más altos de las organizaciones,  
donde se da forma a los programas y desde donde se dirigen las organizaciones

5. Ahora bien, ¿dónde nos coloca todo esto? Básicamente, nos  
conduce a la comprensión de que necesitamos algo más útil, más prometedor  
y menos falaz que los "principios" corrientes. Hemos llamado éstos,  
"Factores" -- palabra que debe admitirse es vaga y general. Su valor  
principal radica sencillamente en el hecho de que es una alternativa a  
la palabra "principios".

Las razones que motivan el abandono de los principios y el repliegue  
hacia algo menos preciso son dos: En primer lugar, necesitamos realmente  
ir más allá de los principios convencionales de organización y dirección,  
aun cuando sólo sea para comprenderlos y para utilizarlos en forma sensata.  
Estos principios son, cuando mucho, instrumentos limitados; empleados  
cuidadosa y sabiamente, algunos son realmente valiosos. También lo son  
los instrumentos de un cirujano o de un dentista. Pero no funcionan por  
sí solos. Incluso tampoco no siempre son seguros. Nuestro problema,  
por lo tanto, es el de desarrollar pericias y juicios, para que podamos  
saber cuándo cortar, cuándo coser, cuándo perforar y cuándo rellenar.

En segundo término, existe un acopio de conocimientos generales que  
podemos utilizar -- conocimientos que, más que cualquier otra cosa, nos  
permitirán comprender nuestras situaciones. Si presuponemos que nuestra  
finalidad es la de obrar con raciocinio para fomentar propósitos importantes:

entonces el conocimiento que puede contribuir a nuestra comprensión debe buscarse con mucho más afán que las reglas aprendidas de memoria que se ofrecen como recetas para la acción a realizar. En el corazón de todo esto, la razón de ello es sencilla: organizar y dirigir las cosas es, en su última análisis, una actividad particular, específica y, en parte, singular. Si están ustedes de acuerdo conmigo sobre este punto, entonces también convendrán en que no puede haber un conjunto completo de reglas o principios generales que indiquen lo que debe hacerse. Lo más que puede esperarse son ciertas guías para llegar a un diagnóstico. Tales guías, combinadas con la experiencia e inteligencia propias -- y quizás un poco de suerte -- aumentarán la posibilidad de que el paciente se mantenga vivo, o de que el programa será organizado y dirigido en forma adecuada.

6. ¿Cuáles son los factores clave que debemos comprender y analizar?

a. Ninguno es más importante que el ambiente de la tarea. Si hubiera un "primer principio" de organización y dirección, se expresaría más o menos en la forma siguiente: "La organización debe diseñarse de forma que se amolde a las características pertinentes de su ambiente de tarea". Esto incluso suena como un principio; si quieren, pueden considerarlo como tal, aunque es mejor que lo hagan con un poco de cuidado ya que ésta es realmente una declaración piadosa, hueca y que plantea preguntas en lugar de contestarlas. Las preguntas clave, naturalmente, son: ¿qué es el ambiente de la tarea y cuáles son sus características más importantes?

En los términos más sencillos, el ambiente de la tarea es el escenario en el que existe el programa. Las características más importantes de ese escenario son particulares a la situación. Al mismo tiempo,

probablemente corresponden a ciertas clases generales de situaciones, ya que no son completamente singulares. Por ejemplo, las características principales de la situación agrícola pueden describirse y pueden clasificarse -- la situación de los recursos, las modalidades o situación de la producción, la situación de la tenencia, la situación de la organización social y de la capacidad, la situación de la información, la situación de la infraestructura de la comercialización y del transporte, etc. Existen dos problemas: decidir, cuáles, entre las muchas características del ambiente agrícola, son importantes, y determinar lo que se necesita saber sobre ellas. (Un buen ejemplo de un análisis del ambiente de una tarea, en mi opinión, fue la encuesta que llevó a cabo CIMMYT en la zona de Puebla al principio de su trabajo para establecer un programa dirigido a aumentar la productividad agrícola.)

Quizás piensen ustedes que esta disertación sobre el ambiente de la tarea como el factor clave en cuanto a la organización y la dirección, es simplemente otro nombre que se le ha dado a un concepto muy antiguo y elemental. Y quizás tengan ustedes razón. Pero estoy seguro que ustedes están también familiarizados con los desastres que han ocurrido en organizaciones que se han establecido y que no correspondían a las características de sus ambientes de tarea. Podríamos probablemente citar el ejemplo de los esfuerzos por trasplantar organizaciones al estilo norteamericano a situaciones latinoamericanas, esfuerzos que se olvidaron de incluir ajustes para tomar en cuenta el ambiente de tarea diferente.

Si ustedes están de acuerdo con mi sermón acerca del ambiente de la tarea, la siguiente pregunta crítica es: ¿Cómo se analiza un ambiente de

tarea? y, seguidamente, ¿cómo se diseña una organización que corresponda a ese ambiente y que también cumpla las metas propuestas? Existen contestaciones útiles y provechosas para esas preguntas. Algunas pasan a ser bastante técnicas; pero el concepto básico no es técnico. Y el concepto básico es vital, porque son las diferencias en los ambientes de tareas que requieren diferentes formas de diseñar y manejar nuestros programas -- así como, en primer lugar, el fijar metas para los programas.

b. Un segundo factor clave se refiere a la propia organización. El factor podría llamarse flexibilidad organizacional, y conlleva importantes implicaciones. Si consideramos a la organización como una herramienta o instrumento, debemos ser prudentes y reconocer que es un instrumento imperfecto que funciona con conocimientos imperfectos y que, a menudo, sirve metas que no son muy precisas. De esto se desprende que (a) se cometerán errores; (b) las metas tendrán la tendencia a sufrir cambios; y (c) se necesitarán ajustes continuos en la forma en que el mecanismo -- la organización -- funciona.

Ahora bien, si ustedes consultan los trabajos escritos al respecto y examinan los llamados "principios de la organización", observarán que muchos de ellos ignoran completamente esas tendencias. Gran parte de los principios se basan en el modelo de la organización como un motor -- una máquina que ha sido diseñada y construida para hacer algo y que, seguidamente, o funciona o no funciona. Este es un modelo falso -- una imagen engañosa de la compleja organización humana -- y uno que causa muchas dificultades cuando se hacen esfuerzos por aplicarlo.

Las implicaciones clave de este factor se encuentran en el conocimiento que sí nos indica bastante sobre la forma como realmente tienden a funcionar las organizaciones -- cómo se formulan las decisiones, cómo cambia el poder, cómo pueden diseñarse arreglos para la información de forma que afecten las capacidades para el control, y cosas por el estilo. Si ustedes aceptan este "factor de flexibilidad" habrán abandonado los "principios" sencillos sobre "la vía y el orden jerárquicos", la evitación de duplicaciones y la "autoridad proporcional a la responsabilidad". Y aceptarán un principio sumamente evasivo como "redundancia" -- el concepto de que la duplicación y el traslapo de funciones pueden ser valiosos -- y tratarán entonces de determinar cómo hacerlo funcionar. En breve (en realidad no tan en breve), si ustedes consideran a la organización como un instrumento imperfecto que debe ser flexible y acomodadizo, habrán establecido los cimientos para una comprensión mucho más poderosa de la forma en que funcionan las organizaciones que la que habían obtenido empleando los principios convencionales. Y pueden aprovechar este conocimiento para formular arreglos organizacionales que correspondan a un ambiente dado de tarea.

c. Finalmente, desearía ofrecerles un tercer "factor" -- en parte porque parece que con dos no justifico el tiempo que he tomado ante ustedes. Este principio es más viejo que andar a gatas, aunque eso no quiere decir que haya sido bien comprendido. Lo podríamos llamar el factor de "decisión indeterminada" y está muy estrechamente relacionado con el segundo factor mencionado anteriormente. Significa lo siguiente: las decisiones de la dirección son esencial e inexorablemente decisiones

caracterizadas por un grado de indeterminación. La pregunta que se les puede ocurrir a ustedes es ¿y qué más hay de nuevo?

Lo único que puedo contestar es que gran parte del hincapié actual en el estudio de la organización y la dirección parece concentrarse en el diseño y la aplicación de arreglos para formular decisiones que tratan de eliminar la indeterminación. Esto nunca puede lograrse totalmente, debido a las siguientes razones:

(1) Un elemento vital en la formulación de decisiones por parte de la dirección se relaciona con las metas. Estos son juicios sobre propósitos y fines; y no existe forma alguna de programar completamente las metas por anticipado, o de rendir una decisión sobre ellas por un proceso deductivo de raciocinio.

(2) La formulación de decisiones por parte de la dirección puede predecirse y ésto involucra pronósticos acerca de (a) los resultados que emanarán de (b) intervenciones que se harán en (c) situaciones que en un principio no fueron bien comprendidas y (d) que están sujetas a los efectos de influencias exógenas que quizás no pueden anticiparse, y mucho menos calcularse. Por consiguiente, el problema clave de la dirección es el de enfrentar la incertidumbre; y nunca se llegará a formular un conjunto de principios para eliminar la incertidumbre, mientras los seres humanos sean lo que son y el mundo sea lo que es.

Este factor encierra importantes implicaciones para la selección y capacitación de directores -- un tema sobre el que están surgiendo nuevos e importantes conceptos. Es interesante notar que una de las características de estos nuevos conceptos es el creciente convencimiento de que "los

directores se hacen, no se capacitan", colocando el concepto, desde luego, en términos sumamente simplificados.

7. En conclusión: esta presentación ha sido bastante extensa sin llegar a indicarles a ustedes nada que pueda ser directamente útil sobre los principios de organización y dirección. De haber logrado algo, ese algo hubiera sido reconocer y aceptar lo que ustedes ya saben -- que no existen principios pulidos que tengan mucho poder para resolver vuestros problemas más importantes. Más allá de esto, quizás les ha ofrecido tres designaciones, las designaciones de los tres factores que son más importantes que cualquier otra cosa para organizar y dirigir vuestros programas eficazmente.