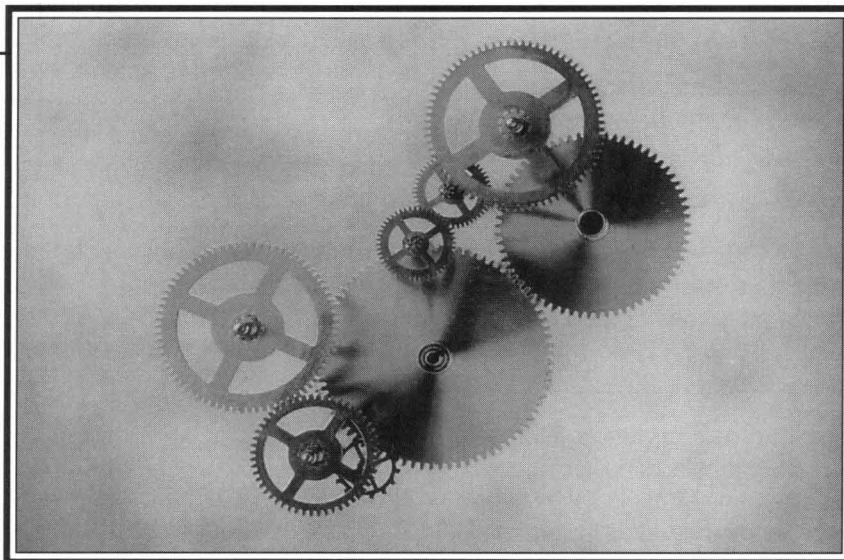


# Capacidad administrativa como factor de eficiencia interna y global de las organizaciones



Carlos E. Martínez Fajardo <sup>1</sup>

## Introducción

**E**l concepto de eficiencia ha sido precisado y simplificado por los autores de la teoría clásica de la administración en el sentido de maximizar la producción de las organizaciones con los mínimos costos.

En el presente artículo se analizará la eficiencia interna y global de las organizaciones de acuerdo con nuevos criterios adicionales que permitan estudiar el problema con un enfoque de mayor complejidad la naturaleza, fines y estructura de las organizaciones, entre ellos la incidencia del factor de este siglo denominado *capacidad administrativa*.

Coincidimos con Claude Mènard quien en su libro *Economía de las organizaciones* establece que la forma más fecunda para tratar el problema de los criterios de eficiencia es mediante el ordenamiento según las características fundamentales de las organizaciones, lo cual favorece un análisis racional de los componentes internos y permite explicar por qué no todas las organizaciones tienen la misma jerarquía de criterios<sup>2</sup>.

Con esa inquietud, en mi libro *Administración de organizaciones. Teoría clásica y moderna*, definí el concepto organizaciones como "unidades socioeconómicas productoras de bienes o servicios delimitadas por una estructura socioeconómica específica" e identifiqué los componentes que se describen en el cuadro 1<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Carlos E. Martínez Fajardo es profesor del Departamento de Gestión Empresarial, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP; estudios de posgrado en administración pública, Escuela Nacional de Administración Pública, Caracas; Magíster en administración pública en el Instituto de Administración Pública, Madrid y Universidad Alcalá de Henares. Ha publicado en temas de planeación estratégica, productividad y evaluación de eficacia en los secto-

res público y privado.

<sup>2</sup> Claude Mènard, *Economía de las organizaciones*, traducción de Francisco Rodríguez Vargas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, en prensa, p. 95 (edición original, *L'économie des organisations*, Editions La Découverte, Paris, 1990).

<sup>3</sup> Carlos E. Martínez Fajardo, *Administración de Organizaciones. Teoría Clásica y Moderna*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1982, p. 33.

<b>Cuadro 1</b>
<b>ELEMENTOS DEL SISTEMA ORGANIZACIONAL</b>
1. El sistema administrativo o de gestión con la función de dirigir la producción de las organizaciones e interactuar dinámicamente con el ambiente
2. Los objetivos de producción y estímulos que cohesionan la acción del conjunto de personas
3. La estructura formal e informal interna: relaciones entre personas, autoridad, y división del trabajo
4. Los recursos: humanos, financieros, físicos, tecnológicos
5. La estructura externa o interdependencia de la organización con su ambiente, con las variables externas

Las dimensiones del análisis eficiencia interna, a partir del estudio de las características de las organizaciones en sus procesos de transformación, y eficiencia externa, de acuerdo con las relaciones de las organizaciones con las variables externas determinan los resultados de productividad, competitividad e impacto social de las organizaciones.

Los componentes internos dependen de la naturaleza de las organizaciones y de esos componentes debemos destacar el sistema administrativo o de gestión. Ya en 1880 Alfred Marshall en sus *Principios de economía*<sup>4</sup>, empleaba el concepto de organización en el sentido de capacidad administrativa, como un nuevo o cuarto factor de producción, además de los tradicionales tierra, capital y trabajo.

Con el mismo enfoque, la Organización Internacional del Trabajo -OIT- sostiene:

Los productos son un resultado de la integración de cuatro elementos fundamentales: tierra, capital, trabajo y organización. El ratio de estos elementos en relación con la producción es una medida de productividad.

El sistema administrativo o de gestión, o "proceso administrativo" como ha sido denominado por James March y Herbert Simon tiene un doble alcance en relación con la eficiencia interna y la eficiencia externa<sup>5</sup>.

## Eficiencia interna de las organizaciones

En la teoría de la administración de organizaciones el procedimiento analítico se dirige inicialmente al estudio de lo particular: cada organización analizada en su sistema de gestión y los resultados de las decisiones de asignación de recursos.

La teoría de la administración estudia el problema de maximizar los beneficios y minimizar los costos en cada una de las unidades con capacidad de decisión, a través de un sistema de administración que planifica la producción con asignación racional de recursos, programa y controla las ganancias de acuerdo con la diferencia entre el precio de venta y los costos de producción.

El indicador de eficiencia se determina por los resultados de la relación:

$$\frac{\text{costos de producción}}{\text{beneficios de cada organización.}}$$

Por extensión se refiere también a la eliminación de pérdidas de materiales y a la disminución de tiempos y movimientos en la producción de bienes o servicios. El concepto de eficiencia es análogo al término productividad, el cual se refiere al indicador que mide la relación:

$$\frac{\text{cantidad producida}}{\text{cantidad de recursos utilizados}} \text{ / periodo}$$

Hasta el siglo pasado el único factor para incrementar la productividad era mediante el trabajo más intenso.

La naturaleza de la sociedad anónima, caracterizada por la posibilidad de constituir grandes capitales a través del sistema financiero de acciones y por la estructura conformada por muchos propietarios en su máximo nivel de dirección, el cual delega el mando a un presidente con un equipo de gerentes especializados, llevó al desarrollo y modernización del sistema de gestión y un nuevo enfoque de eficiencia basado en la especialización de la función de planeación en la gran corporación, en el presente siglo.

De un sistema de gestión empírico (I) se evolucionó hacia un sistema de gestión desarrollado con los elementos metodológicos de carácter científico, a finales del siglo pasado.

<sup>4</sup> Alfred Marshall, *Principios de economía*, Aguilar, Madrid, 1963 [1880].

<sup>5</sup> James G. March y Herbert A. Simon, *Teoría de la organización*, Ariel, Barcelona, 1969.

## I. Características del sistema de administración empírico

- Imprecisión de objetivos
- Responsabilidades no definidas
- Concentración de las decisiones en una persona
- Bajo nivel de capacitación de los individuos
- Ausencia de estándares de control
- Dirección orientada por la improvisación

Como bien sabemos, Frederick W. Taylor fué pionero del estudio del sistema de administración (*Scientific Management*) como factor que vino a elevar radicalmente la eficiencia de las organizaciones. Taylor escribió:

La época de las grandes proezas personales o individuales de una persona sola y sin la ayuda de los que la rodean se aleja rápidamente... Y llega la época en que todas las grandes obras serán hechas por este tipo de cooperación en la cual cada hombre ejecuta la función para la que se encuentra más capacitado, conserva su propia individualidad y sobresale en esa función, y todo ello sin perder nada de su originalidad y de su propia iniciativa, y, sin embargo, controlado y trabajando armoniosamente con muchos otros hombres<sup>6</sup>.

Harrington Emerson destacó en su libro *The Twelve Principles of Efficiency* (1912) otros elementos de eficiencia en el factor administración: unidad de propósito o de "ideales claramente definidos", supervisión y orientación competente, disciplina, honestidad y justicia social entre los acuerdos entre empresa y trabajador, remuneración proporcional al rendimiento en el trabajo, normas y condiciones estándar en el trabajo, registro de información adecuada, a tiempo y precisa, aplicación del sentido común en el proceso de decisiones<sup>7</sup>.

También a comienzos de siglo en Francia, el ingeniero Henry Fayol señaló la importancia de desarrollar una teoría de la administración con el fin de mejorar la eficiencia de las empresas y de las organizaciones del Estado<sup>8</sup>.

Henry Ford, otro conocido ingeniero y empresario, aplicó el criterio de eficiencia en la reducción de tiempos, materiales y costos, tanto en el periodo de transformación como de comercialización, lo cual ilustra con el siguiente ejemplo: "El material sale de la mina el sábado y es entregado al consumidor, en forma de automóvil, el martes por la tarde"<sup>9</sup>.

En la primera parte del siglo XX la sustitución de los sistemas empíricos de administración por sistemas de gestión que comprendían planeación racional de tiempo y recursos, sistematización del trabajo y motivación salarial, permitió elevar los niveles de eficiencia en la empresa y en la industria en su conjunto.

Aún hoy, tiene vigencia la aplicación de los siguientes criterios con el propósito de aumentar la eficiencia:

- Una estructura de jefes funcionales que tienen autoridad técnica por el mayor conocimiento que poseen sobre una actividad y que justifica el derecho a dar órdenes en su campo y a instruir a sus subordinados, asegurando así su cooperación.
- El salario con incentivos por rendimiento.
- El énfasis en la actividad de preparación o planificación del trabajo y análisis de costos de producción.
- La idea taylorista de tarea que constituye la fase inicial del sistema *Management by Objectives* o "gerencia por objetivos", técnica de trabajo en grupo muy promovida por la teoría contemporánea de la administración.

Por analogía con las máquinas, el enfoque de la teoría clásica de la administración se acogió a la eficiencia de las organizaciones de negocios como máquinas corporativas para la producción de ganancias. Se pasó de un sistema de administración empírica a un sistema de administración centrado en la eficiencia técnica (II).

## II. Características del sistema de administración centrado en la eficiencia técnica-

- Precisión de objetivos del área de producción
- Programación de la producción con técnicas modernas de gestión
- Definición de presupuestos de producción
- Sistematización de datos estadísticos
- Sistema de producción con línea de montaje
- Análisis de eficiencia de las operaciones
- Dirección orientada a la capacitación del personal técnico
- Control de tiempo y costos de producción

El crecimiento de las organizaciones conlleva una evolución social y económica de acuerdo con un criterio de eficiencia racional de acuerdo con valores o compromisos previamente formalizados, basado en un estatuto de organización formal y un sistema de gestión de

<sup>6</sup> Frederick W. Taylor, *Principios de administración científica*, El Ateneo, Buenos Aires, 1973, p. 99.

<sup>7</sup> Harrington Emerson, *The Twelve Principles of Efficiency*, (1912), en Harwood Merrill, compilador, *Clásicos en administración*, Limusa, Ciudad de México, 1975, pp. 149-164.

<sup>8</sup> Henry Fayol, *Administración industrial y general*, El Ateneo, Buenos Aires, 1984 [1916].

<sup>9</sup> Henry Ford y Samuel Crowther, *My Life and Work*, Nueva York, 1922.

---

carrera y meritocracia que conduce a la necesidad de un sistema de administración normativo (III)<sup>10</sup>.

### III. Características del sistema de administración normativo y de carrera

- Sistema de decisión y control según normas y reglamentos de la organización
- Estructura formal definida por un conjunto de cargos claves
- Sistema de carrera administrativa
- Profesionalización en los cargos
- Sistema salarial según jerarquía de cargos
- Sistema de decisiones por escrito

### Eficiencia global

La evaluación de resultados de eficiencia comparada de una organización con otras conduce a un ejercicio teórico complejo, extremadamente difícil, que como consecuencia ha llevado a una "jungla" de criterios y enfoques.

Para Ménard la perspectiva de la economía de las organizaciones tiene por objeto el estudio de las unidades económicas consideradas como conjuntos estructurados.

En la teoría moderna de la administración el enfoque de eficiencia global se desarrolla desde los años cuarentas, especialmente en el marco de la teoría general de sistemas, según el concepto de organización como sistema social abierto.

Las condiciones de la estructura social global, económica y política posterior a la Gran Depresión de los años treinta, el avance del sindicalismo, los cambios de política económica orientada al neoliberalismo, la intervención del Estado, los desarrollos tecnológicos de posguerra, la contribución teórica "behaviorista" o conductista de la sicosociología industrial, y la teoría general de sistemas permitieron la aplicación del enfoque de gestión en interacción con variables externas de las organizaciones.

El concepto de eficiencia ha evolucionado y ahora

incluye, además de los criterios de productividad de los recursos y de rendimiento sobre la inversión, la idea de valor agregado, calidad y el criterio complejo de evaluación de impacto social<sup>11</sup>.

Este desarrollo condujo al concepto dinámico de eficacia o eficiencia global, que significa el proceso de evaluación de eficiencia interna y eficiencia externa de los resultados de las organizaciones.

El sistema de gestión o la administración de la organización es un factor moderno esencial para la eficiencia global.

De acuerdo con la tesis promovida por la teoría general de sistemas de que las organizaciones son sistemas sociales abiertos en interacción con un ambiente dinámico, se deduce que el sistema de administración de las organizaciones trasciende sus fronteras, su actuación afecta y es afectada por diferentes variables del ambiente social externo.

Freemont E. Kast y J. Rosenzweig manifiestan que el sistema administrativo "abarca toda la optimización mediante la dirección tecnológica, organización de la gente y otros recursos, y la relación de la organización con su medio"<sup>12</sup>.

Se trata en última instancia, de estudiar la capacidad de las organizaciones para lograr coherencia interna y supervivencia mediante la capacidad de auto-organización y ajuste frente a los cambios del ambiente, constituido por organizaciones y variables externas, de las cuales habría que destacar el mercado, variable muy estudiada por los teóricos de la administración después de la Segunda Guerra Mundial, Philip Kotler, por ejemplo.

La capacidad administrativa desde esta perspectiva debe planear estratégicamente, ajustar la estructura y controlar los resultados de acuerdo con los cambios y demandas del ambiente. En la investigación de eficiencia de las organizaciones con este enfoque son importantes los trabajos de Alfred D. Chandler, Jr.<sup>13</sup>, Michael Porter<sup>14</sup>, Henry Mintzberg<sup>15</sup>, y Oliver E. Williamson<sup>16</sup>.

---

<sup>10</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1974.

<sup>11</sup> Carlos Martínez Fajardo, *Administración de organizaciones. Productividad y eficacia*, Departamento de Gestión Empresarial, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1996.

<sup>12</sup> Freemont E. Kast y J. Rosenzweig, *Administración en las organizaciones, un enfoque de sistemas*, McGraw-Hill, Ciudad de México, 1980.

---

<sup>13</sup> Alfred D. Chandler, Jr., *Strategy and Structure*, Anchor Books, Nueva York, 1962.

<sup>14</sup> Michael E. Porter, *Estrategia competitiva*, C.E.C.S.A., Ciudad de México, 1985.

<sup>15</sup> Henry Mintzberg, *Structures et dynamique des organisations*, Editions d'Organisation, París, 1983.

<sup>16</sup> Oliver E. Williamson, *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1991.

Los nuevos criterios de eficiencia que se derivan de ese supuesto son:

- La necesidad de ajustes dinámicos de la estructura
- El criterio de descentralización y de estructuras planas, con relaciones de trabajo en equipo
- La importancia del sistema de motivación en una estructura flexible, la necesidad de reconocimiento al rendimiento en el trabajo mediante el estímulo salarial y psicológico, la relación entre la motivación, la iniciativa y la posibilidad de mejorar los niveles de eficiencia
- La necesidad de analizar los efectos de los intercambios de la organización con su entorno socio-económico, en términos de planeación estratégica, análisis del sector, investigación del mercado y evaluación de eficacia o impacto social

Charles Wolf señala la necesidad de estudiar las "deficiencias fuera del mercado"<sup>17</sup>. El éxito de una organización se mide por su capacidad para crecer y expandirse en el mercado, interactuando con su medio.

Kenneth J. Arrow, quien señala que este enfoque parte de una visión global de la organización que comprende el agenciamiento de las componentes del sistema económico, describe la economía de mercado como una "extensa organización"<sup>18</sup>.

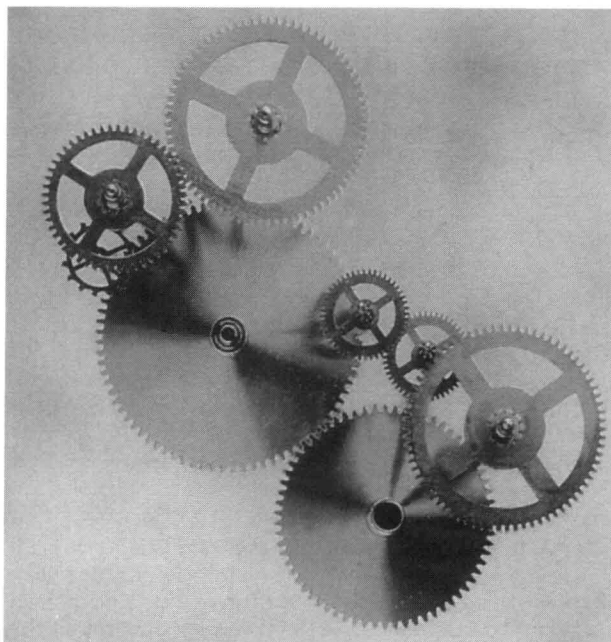
William Ouchi en su libro *Sociedad M* investiga la interacción de las empresas entre ellas y las organizaciones del Estado, precisando este factor como un nuevo elemento del análisis de eficiencia de las organizaciones<sup>19</sup>. En la misma dirección apunta el trabajo de Oliver Williamson, quien afirma que la organización interfirmitas y la evaluación de su comportamiento en conjunto es el problema de la eficiencia global<sup>20</sup>.

La administración con visión global, internacional, debe precisar objetivos estratégicos de interacción de organizaciones de mercado y del Estado y una gestión participativa que involucra la variable motivación para planear la forma de alcanzar mayores niveles de eficiencia en relación con la competitividad en el mercado.

#### IV. Características del sistema de administración centrado en la estrategia de mercado y producción

- Cultura de cohesión alrededor de objetivos de eficiencia interna y externa
- Sistema de planeación estratégico basado en la investigación de mercados y equipos interdisciplinarios
- Énfasis en el criterio de diversificación y rediseño de los productos
- Organización y control para distribución y comercialización
- Diversificación y rediseño del producto
- Favorece la automatización del proceso de producción
- Sistema de control de estándares y centro de costos y beneficios
- Sistema de decisiones y compromisos con participación de los subordinados
- Autonomía operativa para las divisiones. Se aplica un proceso de medición por autoevaluación de resultados de gestión y productividad con el criterio de reconocimiento por rendimiento
- Información transparente sobre los resultados

La evaluación de eficacia o eficiencia global es un problema de éxito de la organización al interactuar con su medio. El método que se propone en el Sistema de Evaluación de Eficacia de Organizaciones, SEEO, es histórico y deductivo, se propone investigar qué pasa en el interior de cada organización particular, racionalidad en la toma de decisiones, para luego, a partir de un conjunto estructurado de organizaciones, analizar las relaciones (en una rama, en un sector económico), el Estado, el mercado y con organizaciones de finalidad social sin ánimo de lucro.



<sup>17</sup> Charles Wolf, citado por Mènard, *op. cit.*, p. 10.

<sup>18</sup> Kenneth J. Arrow, citado por Mènard, *op. cit.*, p. 10.

<sup>19</sup> William Ouchi, *Sociedad M, mayor competitividad a través del trabajo en equipo entre gobierno y empresas privadas*, Norma, Bogotá, 1986.

<sup>20</sup> Oliver Williamson, *Las instituciones económicas del capitalismo*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1989.

---

En el modelo SEEO identifiqué seis factores estratégicos de eficiencia global:

- a. Capacidad administrativa o de gestión.
- b. Capacidad de inversión en investigación, adaptación, apropiación e innovación tecnológica.
- c. Calidad potencial del factor humano, cultura de la organización: valores y presunciones que identifican a la organización y cohesionan a los grupos que la conforman; ambiente de motivación: satisfactores, reconocimiento y sistema de incentivos, participación en los beneficios por incremento de eficiencia.
- d. Eficiencia actual y potencial del capital.
- e. Eficiencia actual y potencial de los recursos físicos.
- f. Eficacia en la interacción con variables externas estratégicas y con otras organizaciones: mercado (ventas, clientes, competidores, estructura del sector económico), relaciones con el Estado, relaciones con organizaciones solidarias o de finalidad social sin ánimo de lucro<sup>21</sup>.

El análisis de eficiencia global conlleva el problema social complejo y crítico de cómo negociar con equidad los incrementos de productividad en las organizaciones, de cómo amarrar justamente incrementos de productividad con incrementos en el salario real, cómo crear empleo, en un proceso de gestión inmerso en un ambiente de múltiples intereses sociales con procesos permanentes de conflicto y cooperación.

## Conclusiones

El concepto de eficiencia con el criterio de maximizar la productividad de las organizaciones y producir con los mínimos costos, ha sido simplificado en la teoría clásica de la administración.

El concepto de eficiencia, de acuerdo con los recientes desarrollos teóricos de la administración, pre-

senta un enfoque de mayor complejidad según la naturaleza, fines y estructura de las organizaciones y su relación con el ambiente.

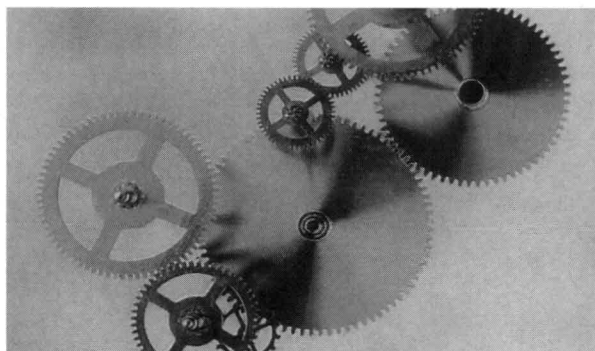
Una idea común en el planteamiento de la teoría económica de las organizaciones y la teoría administrativa de las mismas es el criterio de que la eficiencia puede ser estudiada mediante el ordenamiento de los elementos fundamentales, análisis interno; y de su interacción con el ambiente, análisis de eficiencia global.

La teoría de las organizaciones ha enriquecido el alcance del método analítico para el estudio de eficiencia global de las organizaciones mediante la investigación del comportamiento de las organizaciones en interacción, en la misma rama económica, con el mercado, con el Estado y con las instituciones.

El análisis de eficiencia global es de carácter complejo y ha generado múltiples enfoques teóricos, entre los que se destacan la aplicación de conceptos y criterios metodológicos de la teoría general de sistemas y el modelo de motivación y análisis estratégico para la sostenibilidad y la competitividad.

Desde la perspectiva de la teoría de la administración el enfoque predominante en los criterios de evaluación de eficiencia global comprende el análisis de productividad y calidad de los recursos, el impacto social y el énfasis en el papel estratégico de la variable capacidad administrativa o gerencial.

El "nuevo" factor denominado capacidad administrativa genera nuevos criterios de mayor complejidad según la naturaleza, fines y estructura de las organizaciones. Esta variable comprende el análisis del proceso administrativo: definición de objetivos, proceso de decisiones, estructura de motivación y control, en interacción con variables de la estructura externa y con otras organizaciones.



---

<sup>21</sup> Carlos E. Martínez Fajardo, "Eficacia administrativa", ponencia presentada en el VI Encuentro Nacional de Investigadores en Administración de Empresas, Universidad Nacional de Colombia, 1986 [Memorias publicadas por

---

el ICFES, *VI Encuentro Nacional de Investigadores en Administración de Empresas*, Icfes, Bogotá, 1988]; y Martínez Fajardo (1996), *op. cit.*, pp. 343 y ss.