

Las organizaciones en Colombia: algunos criterios de clasificación y análisis

(Versión Preliminar)

JAIRO ENRIQUE RODRIGUEZ HERNANDEZ*

RESUMEN

El siguiente escrito tiene por objeto presentar algunos de los criterios existentes para la clasificación y el análisis de las Organizaciones aplicada para el caso colombiano.

Su carácter es eminentemente descriptivo e introductorio, y en consecuencia no agota la temática que ha sido tratada desde muy diferentes ángulos y con fines bien particulares.

Dentro de la terminología utilizada en Administración tal vez uno de los conceptos más empleados y menos estudiados es el de Organización. El vocablo se ha tornado de uso tan común que, aparentemente, ha llegado a hacerse innecesaria su conceptualización.

El problema, empero, se hace más grave desde el momento en que habiéndose definido a la Organización como parte fundamental del objeto de estudio de la administración, sorprende su relativo escaso desarrollo conceptual, el que ha llevado a no pocos malentendidos e interpretaciones erróneas.

Son varios los equívocos frente a este concepto. Quizá uno de los más generalizados es el de asimilarlo a administración, dado que en el lenguaje cotidiano administrar y organizar se emplean como términos intercambiables. Pero así como el término Administración ha sido objeto de conceptualización¹ el vocablo Organización debe ser analizado y definido para poder configurar de una forma cada vez más clara el lenguaje usado en esta rama del conocimiento, el cual hasta ahora se ha caracterizado por su vaguedad y ambigüedad.

Existen a este respecto dos formas típicas como se ha utilizado el concepto de Organización. La primera de ellas, la más conocida, es la que lo integra como una función gerencial, como parte del llamado proceso administrativo el cual tiene cuatro grandes etapas interrelacionadas: la Planeación, la Organización, la Dirección y el Control². Aquí valdría la pena señalar que aún esta concepción,

* Administrador Público ESAP
Economista Universidad Nacional
Decano Facultad Administración de Empresas, EAN

siendo la más generalizada, no es universalmente aceptada. Muchos autores en el pasado y todavía en el presente consideran este proceso de manera más amplia. Por poner solo dos ejemplos recordemos que para H. Fayol incluía además de las ya mencionadas a la Coordinación, y para L. Gulick una serie de etapas que se resumían en su famosa expresión "POSDCORDB" la que traducida incluye las funciones de planear, organizar, dirigir, asesorar, coordinar, reportar y presupuestar.

La segunda acepción del término se refiere a la Organización como entidad o ente social; es decir, como un conjunto de personas integradas para alcanzar un fin. Desde el campo de la administración no son muchos los esfuerzos realizados por este sendero, habiéndose dejado esta labor de definición en manos de sociólogos, antropólogos y otros científicos sociales. No obstante, autores como Joseph Litterer en los Estados Unidos³ y Bernardo Kliksberg en América Latina⁴ y algunos otros han dirigido parte de su trabajo a la definición de "tan evidente" concepto. Existiendo toda una gama de diferentes tipos de organizaciones (religiosas, productivas, recreativas, políticas, etc.) parecería casi que imposible lograr una definición que pudiera dar cuenta de todas y cada una de ellas. Así, tal parece ser que la definición más aceptada es aquella de que

"Las organizaciones son invenciones sociales o instrumentos que el hombre ha desarrollado para lograr cosas que, de otra forma, no podría obtener. Son inventos sociales que consisten en reunir diferentes personas, conocimientos y, usualmente, materiales de algún tipo, a los cuales se les da una estructura y sistema a fin de integrarlos en un todo"⁵.

Bernardo Kliksberg, a su vez, encontró que al término Organización se le pueden asignar los siguientes contenidos:

- I. Es una institución social.
- II. Es centro de esa institución social, un sistema de actividades desempeñado por sus integrantes. El sistema de actividades se caracteriza por su coordinación consciente y su racionalidad, y crea expectativas fijas de comportamiento recíproco entre los miembros de la organización.
- III. El conjunto de relaciones entre las actividades de la organización constituyen su es-

tructura. La estructura es de carácter relativamente estable en el tiempo.

- IV. Tiende hacia determinados fines. El proceso de fijación de esos fines, y el grado de cooperación que le acuerden sus miembros variarán según el tipo de organización.
- V. Sus características, comportamiento y objetivos son profundamente incididos por las características del medio económico, político, cultural, social, etc., donde se desenvuelve. Tiene una relación de interacción mutua con el medio: es determinada por él en aspectos importantes, y a su vez con su acción contribuye a modelar los rasgos del medio"⁶.

Con esta caracterización introductoria a la definición de un concepto que aún está por precisarse, se pasará a señalar algunos criterios de clasificación para el caso colombiano, tal como se resume en el Cuadro No. 1.

El primer criterio, y quizá el más globalizante, que se nos aparece al intentar clasificar las organizaciones es el que se ha denominado: Naturaleza del Sector. En Colombia, dado el régimen económico imperante, se pueden encontrar dos grandes sectores: el público y el privado. El primero comprende todas aquellas organizaciones que se relacionan con la administración del Estado; el segundo a todas las organizaciones que pertenecen a personas naturales o jurídicas particulares.

"Dentro de la terminología utilizada en administración, tal vez uno de los conceptos más empleados y menos estudiados es el de organización".

Entre las varias diferencias existentes entre ambos sectores se pueden destacar: el objetivo fundamental de servicio del sector público frente al de generación de excedentes (ganancias) del sector privado, el alto grado de sujeción a la normatividad de la administración pública frente a la relativa libertad de acción del sector privado, los niveles y tipo de control en uno y otro sector, y el carácter de continuidad o desaparición de sus entes⁷. La fundamental, empero, es y seguirá siendo la de que

LAS ORGANIZACIONES EN COLOMBIA

NATURALEZA DEL SECTOR	CONSTITUCION JURIDICA	OBJETIVO BASICO	SECTOR DE ACTIVIDAD ECONOMICA	AMBIENTE EXTERNO	FACTORES O ELEMENTOS CONSTITUTIVOS	PROCESOS INTERNOS
PUBLICO (ESTADO)	<ul style="list-style-type: none"> -- Ministerios -- Departamentos Administrativos -- Superintendencias -- Establecimientos Públicos -- Empresas Industriales y Comerciales del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> -- Prestación de Servicios Ej. Salud, Justicia, Educación -- Admon. del del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> -- Agropecuario -- Silvicultura, Tala y Corta -- Caza y Pesca -- Minería -- Industria Manufacturera -- Construcción y Obras Públicas -- Comercio, Restaurantes, Hoteles -- Transporte -- Comunicación -- Electricidad, Gas, Agua y Otros -- Bancos, Seguros y Otras -- Financieras -- Alquiler de Vivienda -- Servicios Personales y Domésticos -- Servicios del Gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> Dimensión Nacional De Acción Directa Proveedores Clientes Competidores Instituciones Financieras Organismos Estatales Organismos Laborales De Acción Indirecta Asociación Consumidores Medios de Comunicación Grupos Ecológicos Grupos Políticos Agremiación Desarrollo Tecnológico Dimensión Internacional Organismos Financieros Organismos Internacionales Empresas Multinacionales 	<ul style="list-style-type: none"> Objetivo Social (En: Estatutos, Ley o Acta de Creación) Recursos Humano Financiero Material Tecnología Físico Sistema Admitivo Clásico Comport/to. 	<ul style="list-style-type: none"> Proceso Administrativo Planeación Organización Dirección Control Desarrollo de Organización Formal Unidades Cargos Relaciones Formales Autoridad Responsabil. Dependencia Desarrollo de Organización Informal Grupos Roles Relaciones Informales Status Poder Político
	MIXTO (ESTADO PARTICULARES)	<ul style="list-style-type: none"> -- Sociedades de Economía Mixta -- Sociedades Comerciales -- Sdad. Colectiva -- Sdad. En Comandita Simple -- Sdad. Anónima -- Sdad. Responsabilidad Ltda. -- Sdad. Comandita por Acciones -- Sdad. de Hecho -- Sdad. Extranjera -- Sociedades No Comerciales -- Fundaciones -- Asociaciones -- Sindicatos -- Cooperativas -- Corporaciones 	<ul style="list-style-type: none"> -- Producción de Bienes -- De Producc. Intermedios -- De Consumo -- y/o Servicio -- Maximizar Rentabilidad de Inversión -- Producción de Servicios -- No Persiguen el Lucro 	<ul style="list-style-type: none"> -- Gas, Agua y Otras -- Bancos, Seguros y Otras -- Financieras -- Alquiler de Vivienda -- Servicios Personales y Domésticos -- Servicios del Gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> De Acción Indirecta Asociación Consumidores Medios de Comunicación Grupos Ecológicos Grupos Políticos Agremiación Desarrollo Tecnológico Dimensión Internacional Organismos Financieros Organismos Internacionales Empresas Multinacionales 	<ul style="list-style-type: none"> Objetivo Social (En: Estatutos, Ley o Acta de Creación) Recursos Humano Financiero Material Tecnología Físico Sistema Admitivo Clásico Comport/to.
PRIVADO (PARTICULARES)	<ul style="list-style-type: none"> -- Sociedades Comerciales -- Sdad. Colectiva -- Sdad. En Comandita Simple -- Sdad. Anónima -- Sdad. Responsabilidad Ltda. -- Sdad. Comandita por Acciones -- Sdad. de Hecho -- Sdad. Extranjera -- Sociedades No Comerciales -- Fundaciones -- Asociaciones -- Sindicatos -- Cooperativas -- Corporaciones 	<ul style="list-style-type: none"> -- Producción de Bienes -- De Producc. Intermedios -- De Consumo -- y/o Servicio -- Maximizar Rentabilidad de Inversión -- Producción de Servicios -- No Persiguen el Lucro 	<ul style="list-style-type: none"> -- Gas, Agua y Otras -- Bancos, Seguros y Otras -- Financieras -- Alquiler de Vivienda -- Servicios Personales y Domésticos -- Servicios del Gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> De Acción Indirecta Asociación Consumidores Medios de Comunicación Grupos Ecológicos Grupos Políticos Agremiación Desarrollo Tecnológico Dimensión Internacional Organismos Financieros Organismos Internacionales Empresas Multinacionales 	<ul style="list-style-type: none"> Objetivo Social (En: Estatutos, Ley o Acta de Creación) Recursos Humano Financiero Material Tecnología Físico Sistema Admitivo Clásico Comport/to. 	<ul style="list-style-type: none"> Proceso Administrativo Planeación Organización Dirección Control Desarrollo de Organización Formal Unidades Cargos Relaciones Formales Autoridad Responsabil. Dependencia Desarrollo de Organización Informal Grupos Roles Relaciones Informales Status Poder Político

el sector público como conjunto de organizaciones que administran al Estado y representan a la sociedad, tienen la capacidad de regular y encauzar la actividad privada o de los particulares; es decir, el Estado por intermedio de sus entes define lo que las organizaciones privadas pueden o no hacer en el contexto de la legalidad que rige al país.

Desde el punto de vista económico, sin embargo, la relación entre los sectores público y privado ha estado marcada por las concepciones económicas en boga. Así por ejemplo, después de 1930 predominó entre nosotros el pensamiento económico de corte keynesiano el cual abogaba por una mayor participación del Estado en la actividad económica dado el desbarajuste de la economía de mercado. Fruto de estas concepciones fue el inusitado crecimiento en el número y complejidad de las organizaciones estatales. Desde mitad de los años 70s, por otra parte, se ha hablado del gigantismo estatal y de la necesidad de desmontar su participación en la actividad económica, lo que se corresponde con las concepciones neoliberales del pensamiento monetarista de la Escuela de Chicago.

“Desde el punto de vista económico, sin embargo, la relación entre los sectores público y privado ha estado marcada por los conceptos económicos en boga”

Volviendo al tema, la dicotomía sector público – sector privado se ha visto reducida desde el momento en que por motivos de conveniencia social el Estado se ha unido a los particulares dando origen al sector mixto de la economía.

El segundo criterio de análisis es el de la constitución jurídica, la que se debe diferenciar según la propia naturaleza del sector. Comencemos por el sector público.

Es bien conocido que el Estado está integrado por una serie de órganos que permiten su administración, los cuales en el caso colombiano conforman las tres ramas del poder público⁸. La legislativa representada por el Congreso como máximo órgano rector de la legislación se conforma por el Senado y la Cámara de Representantes. La ejecutiva encabezada por la Presidencia de la República y la cual se maneja en tres niveles: el nivel nacional (so-

bre el que volveremos a continuación), el nivel seccional (integrado por los departamentos, intendencias y comisarías) y el local (conformado por los municipios, las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas, además del caso particular del Distrito Especial de Bogotá). La jurisdiccional, compuesta por la jurisdicción común u ordinaria cuya cabeza es la Corte Suprema de Justicia y por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa encabezada por el Consejo de Estado. Es apenas evidente que tanto las ramas legislativa como jurisdiccional muestran una disposición, un tamaño y una complejidad tales que nadie duda de que ellas conformen organizaciones en el sentido que aquí se le ha dado al término, e igual cosa sucede con los niveles seccional y local de la rama ejecutiva, no obstante centraremos nuestra atención en el nivel nacional de la rama ejecutiva.

En esta rama (la ejecutiva o administrativa) en el nivel nacional se encuentran seis tipos de organismos tres de los cuales forman el sector centralizado y los otros tres el sector descentralizado. Dentro del primero están los Ministerios, los Departamentos Administrativos y las Superintendencias.

Los Ministerios son los organismos que siguen en importancia a la Presidencia de la República, los cuales están encargados de “dirigir, coordinar y ejecutar un conjunto de servicios públicos”, actualmente son trece entre los que podemos nombrar a manera de ejemplo a los de Educación Nacional, Gobierno, Justicia, Agricultura, etc. Todos ellos han sido creados por decreto y cumplen unas funciones generales o comunes para todos los ministerios y otras específicas que corresponden a cada uno de ellos.

Los Departamentos Administrativos son organismos de la misma jerarquía que los Ministerios “pero más técnicos y especializados que éstos, de tal manera que están encargados de dirigir, coordinar y ejecutar un servicio público”; en la actualidad son ocho de los cuales se pueden mencionar al DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística), DAS (Departamento Administrativo de Seguridad) y DAINCO (Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías).

Las Superintendencias, por su parte, son instituciones adscritas a un ministerio las cuales ejercen “algunas de las funciones que pertenecen al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa”. Existen actualmente siete, algunas de las cuales son la Superintendencia de Notariado

y Registro, la Superintendencia Bancaria y la de Industria y Comercio.

El sector descentralizado se compone, a su vez, de los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta. Veamos los principales rasgos de cada una de ellas.

Los Establecimientos Públicos son entidades adscritas a un Ministerio o un Departamento Administrativo "encargadas de atender funciones administrativas conforme a las reglas del derecho público" y que se caracterizan por tener: personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. En la actualidad existen más de cien y a manera de ejemplo se pueden mencionar al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, INCORA, SENA, INCOMEX, TELECOM, INTRA, etc.

Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado son organismos vinculados que "desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado" y que cuentan con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente. Algunos ejemplos de ellas son: Ecopetrol, Idema, Satena, Proexpo, Colpuertos, etc. Cabe indicar acá que desarrollando actividades propias de los particulares, éstas se ejercen con ánimo de lucro.

Las Sociedades de Economía Mixta, finalmente, son la expresión de la asociación entre el Estado y los particulares que se constituyen como sociedades comerciales que "desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado". Requieren de la celebración de un contrato de sociedad el que se rige por las normas del Código de Comercio y en términos generales se caracterizan por que tienen ánimo de lucro. Algunos ejemplos de este tipo de instituciones son: el Banco Popular, el Banco Gauderero, Artesanías de Colombia, Vecol, etc.

En cuanto al sector privado su constitución jurídica la podemos diferenciar en dos grandes grupos: el de las Sociedades Comerciales y el de las Sociedades No Comerciales.

En cuando a las Sociedades Comerciales son varias las formas jurídicas que pueden adoptar⁹. Las Sociedades Colectivas se constituyen por escritura pública con dos o más socios quienes responden ilimitada y solidariamente, su duración es definida y el fondo social se compone por los

aportes que hace cada socio. Las Sociedades en Comandita Simple se constituyen por escritura pública con uno o más socios colectivos y uno o más comanditarios capitalistas quienes responden ilimitadamente los primeros y hasta el monto de sus aportes los segundos, su duración es definida y el fondo social se forma con los aportes de los socios comanditarios o con los de éstos y los de los socios colectivos. Estos dos tipos de sociedades son las denominadas Sociedades de Personas.

Como Sociedades de Capitales están la Sociedad Anónima y la Sociedad en Comandita por Acciones. La Sociedad Anónima se constituye por escritura pública con un mínimo de cinco socios quienes responden por el valor total de la suscripción de sus respectivas acciones, su duración se define en la escritura y su capital está representado en acciones de igual valor que se constituyen en títulos negociables. La Sociedad en Comandita por Acciones, por su parte, se constituye por escritura pública con uno o más socios colectivos y por menos de cinco comanditarios quienes responden ilimitadamente los primeros y hasta el monto de los aportes los segundos, su tiempo de duración es definido y su capital está representado por acciones de igual valor y el aporte de industria de los socios gestores no forma parte del capital social.

"En cuando al sector privado, su constitución jurídica la podemos diferenciar en dos grandes grupos: el de las Sociedades Comerciales y el de las Sociedades No Comerciales"

Adicionalmente, y dentro del grupo de organizaciones privadas que persiguen el lucro, están: la Sociedad de Responsabilidad Limitada, la Sociedad de Hecho y la Sociedad Extranjera. En cuanto a la primera, la de Responsabilidad Limitada, se constituye por escritura pública con un número de socios que va de dos a veinticinco como máximo, los cuales responden hasta el monto de sus aportes y además a la suma que se indique en los estatutos, su duración es por tiempo definido y en cuanto al capital rigen las mismas disposiciones que en la Sociedad Colectiva. La Sociedad de Hecho se caracteriza porque no se ha constituido por escrituras pero puede comprobarse su existencia por cualquier medio legal, con

dos o más socios quienes reponden solidaria e ilimitadamente, su duración es definida y su capital se constituye por los aportes en especie o en dinero que hagan los socios. La Sociedad Extranjera se constituye según lo predispuesto en la legislación de su país de origen, su duración es por tiempo definido, la responsabilidad es ilimitada para el apoderado y su capital es de origen extranjero.

Serían innumerables los ejemplos que podrían darse sobre cada uno de los tipos de sociedades que se acaban de señalar. No obstante es más importante el indicar que su evolución en número corre pareja con el desenvolvimiento económico de la sociedad. Así, en la medida que el desarrollo económico se ha acelerado y las empresas han crecido, se ha presentado un vuelco de las sociedades de personas hacia las sociedades de capitales, en particular hacia las sociedades anónimas. El proceso de competencia que hace que muchas empresas desaparezcan o sean absorbidas por otras más grandes conduce al establecimiento de formas jurídicas que permitan lograr un manejo más centralizado a la vez que independiente lo que se logra con este último tipo de sociedades mencionadas.

El Cuadro No. 1 muestra, de otra parte, que dentro del sector privado existen otro tipo de organizaciones denominadas como Sociedades No Comerciales y que son precisamente las que no tienen por objeto básico la consecución del lucro. Varias formas jurídicas pueden asumir estas sociedades.

Las Fundaciones que obtienen su reconocimiento a través de la personería jurídica y se constituye con uno o más fundadores, tienen una duración definida y la responsabilidad de los fundadores es limitada de acuerdo a sus actos.

Las Asociaciones son reconocidas a través de la personería jurídica constituyéndose con un mínimo de dos asociados quienes no necesariamente aportan capital sino que unen esfuerzos para lograr un objetivo, su duración es definida y la responsabilidad de los asociados consiste en dirigir sus esfuerzos hacia la realización del objetivo. Los Sindicatos son reconocidos por medio de la personería jurídica, debiendo sus iniciadores haber levantado un acta de fundación con un mínimo de veinticinco socios, su fondo social se conforma con los aportes o cuotas que hacen cada uno de los miembros del sindicato y sobre el cual se deben llevar libros de contabilidad, su duración es de término

indefinido. Las Cooperativas, reconocidas a través de la personería jurídica, se conforman con un número mínimo de veinte socios cuyos aportes son ilimitados pero cuya responsabilidad se limita hasta el valor de dichos aportes, su duración es indefinida y se administra por los socios o se delega en un Consejo de Administración. Por último, las Corporaciones son reconocidas por medio de la personería jurídica, se constituyen con un mínimo de dos socios que conforman un fondo social con sus aportes y quienes responden ilimitadamente, su duración es definida y su administración corre a cargo de los socios o de persona delegada.

El tercer criterio, visualizado en el Cuadro, denominado Objetivo Básico es derivación del anterior. Así, el objetivo básico del Sector Público a través de las organizaciones señaladas es el de prestar un servicio público como por ejemplo: la salud, educación, vivienda, construcción de vías y caminos, etc. Junto a este, y no menos importante, está el de la Administración del Estado; es decir, algunas instituciones estatales no prestan servicios públicos directamente a los ciudadanos pero si ayudan a lograr una mejor operación del Estado en su conjunto. Ejemplos de ellos son los ministerios de Gobierno, Justicia, o las Superintendencias. El Estado, pues, como representante global de la sociedad requiere de algunas instituciones que le ayuden a autoadministrarse.

Por el lado del Sector Privado los objetivos básicos varían según se hable de las sociedades comerciales o las no comerciales. Las primeras son las que se identifican claramente con la consecución del lucro, pero éste como tal no puede ser logrado por sí mismo, razón por la que estas organizaciones deben dedicarse a la producción de un bien o servicio que sea necesario en términos sociales. En una economía de mercado ésta es la condición de supervivencia de tales organizaciones. En cuanto a la producción de bienes puede ser de un bien de producción o de capital, o sea de los equipos que permitan incrementar la producción del país; de un bien intermedio, es decir de los elementos que vienen a ser parte de otros y que se identifican comúnmente como materias primas y; un bien de consumo, o sea el que se dedica directamente a satisfacer una necesidad. En cuanto a los servicios, el sector privado ha asumido muchos de los servicios que antes eran suministrados por el Estado y de otros que obedecen a necesidades sentidas que el sector público no está en capacidad de satisfacer. Ejemplo de algunos servicios prestados por el sector privado son los de la salud, la recreación, el transporte, etc.

En cuanto a las organizaciones no comerciales se afirma que su objetivo fundamental no radica en la consecución del lucro sino más bien en el bienestar de sus asociados, el cual logran a través de la prestación de servicios a sus integrantes o de la realización de actividades comerciales cuyos excedentes se dedican al fortalecimiento de la propia organización y no a la repartición de utilidades como ocurre en las sociedades comerciales.

El cuarto criterio de análisis es la clasificación de las organizaciones según el sector de actividad económica en que se desenvuelvan. Es de anotar que a partir de esta columna el cuadro muestra elementos que son comunes a todas las organizaciones independientemente de si son del sector público o privado, de su constitución jurídica o su objetivo básico.

El cuadro presenta la clasificación de acuerdo a la metodología que se sigue en el Sistema de Cuentas Nacionales del país establecido por el DANE¹⁰. Estos sectores son los siguientes:

El Sector Agropecuario que incluye la producción de tipo agrario que abarca desde productos agrícolas para consumo humano hasta materias primas de uso industrial, y de tipo pecuario, o sea de cría y levante de ganado. El Sector de Silvicultura, Tala y Corta relacionado con el cultivo de bosques y selvas y su explotación. El Sector de Caza y Pesca. El Sector de Minería que incluye la minería metálica (hierro, oro, etc.) y la no metálica (azufre, sal, carbón, etc.). El Sector de la Industria Manufacturera que incluye la producción de productos alimenticios procesados hasta la producción de productos metálicos y de maquinaria y equipo. El Sector de la Construcción que incluye edificios residenciales, no residenciales y otras obras civiles. El Sector Comercio, Restaurante y Hoteles. El Sector Transporte que comprende el transporte aéreo, terrestre, marítimo y los servicios conexos. El Sector Comunicación que incluye el servicio telefónico a nivel nacional e internacional, correo, radiodifusoras y televisión. El Sector de Electricidad, Gas Distribuido y Agua. El Sector Bancos, Seguros, otras Financieras y Servicios a Empresas que abarca corporaciones financieras, bolsas de valores, finca raíz, servicios de ingeniería y otras profesiones, servicios de propaganda y publicidad, etc. El Sector Alquiler de Vivienda. El Sector de Servicios Personales que incluye recreación, servicios médicos, reparación de automóviles, eléctricas, etc., lavanderías, estudios fotográficos, etc. Por último, el Sector de Servicios

del Gobierno que abarca servicios públicos generales, instrucción pública, instituciones de asistencia social, servicios comunales, servicios de saneamiento, etc.

Si se analiza históricamente el desarrollo de la economía del país se observa que la mayor contribución a la generación del Producto Interno Bruto ha radicado en los Sectores Agropecuario e Industrial, pero a partir de la década del 70 los sectores que mayores tasas de crecimiento han tenido son los correspondientes al Sector Financiero (bancos, seguros, otras financieras) y al Sector Servicios (comercio, restaurante, hoteles, transporte, comunicaciones, electricidad, gas y agua, etc.). No obstante lo anterior, nadie niega que buena parte de los ingresos generados por la economía provienen de un producto de carácter agrícola como es el Café.

El Quinto criterio de análisis es el de Ambiente Externo a las Organizaciones. Es bien sabido que las organizaciones no están aisladas sino que conviven en un medio empresarial, político, social y económico el cual ejerce una serie de influencias sobre éstas y ante las cuales se dan ciertas respuestas.

“En cuanto a las organizaciones no comerciales se afirma que su objetivo fundamental no radica en la consecución de lucro”.

El Ambiente Externo o Medio Ambiente se analiza en dos dimensiones: la nacional y la internacional¹¹. Respecto de la dimensión nacional y dependiendo del tipo de organización, existen influencias que tienen un impacto directo y otras cuyo impacto es más velado, menos marcado o indirecto. Las que tienen un impacto directo (o de Acción Directa en el Cuadro) son en primer lugar los proveedores dado que las organizaciones toman del exterior los recursos e información que les permite obtener unos productos aceptados socialmente. En segundo lugar los clientes, pues son ellos quienes en últimas reciben los productos y por tanto evalúan, con su aceptación o rechazo, los resultados de la actividad de la organización. En tercer lugar los competidores, puesto

que un número, tipo y normas de comportamiento pueden hacer que la organización enfrente graves dificultades o, por el contrario, se vea beneficiada. Para el caso del sector público este elemento es menos importante pues algunas actividades que desarrolla este sector tienen el carácter de "monopolio" estatal. En cuarto lugar las instituciones financieras, ya que la consecución y manejo de fondos de operación e inversión puede depender altamente de decisiones que en estas instituciones se tomen. En quinto lugar los organismos estatales que establecen normas y requisitos que pueden afectar el funcionamiento del sector privado pero que también influyen al mismo sector público.

"No sólo sucesos ocurridos dentro del país afectan a las organizaciones sino que aún fenómenos o acontecimientos del orden externo del país pueden llegar a tener consecuencias positivas o negativas sobre el medio empresarial".

Las influencias de impacto indirecto (o de Acción Indirecta) son aquellas que son menos perceptibles por la organización y sólo en algunos casos llegan a tener efectos sobre ésta. Tenemos acá en primer lugar a las Asociaciones de Consumidores que pueden llegar a manifestar su inconformidad o desaprobación a determinados bienes y/o servicios ofrecidos por las empresas. Para el caso del sector público esta situación se puede homologar a los movimientos cívicos de protesta contra la mala prestación de servicios públicos. En segundo lugar, los medios de comunicación que a través de los canales utilizados pueden generar una imagen altamente positiva o negativa de una organización en particular. En tercer lugar, los grupos ecológicos (en surgimiento en Colombia) que por sus fines, denuncian todos atropellos que contra el medio ambiente se realiza, en particular por las plantas industriales, y tienden a destruir el equilibrio ecológico. En cuarto lugar los grupos políticos dado que las grandes organizaciones no escapan a las presiones de esta actividad que pemea todo el medio social y aún algunas de ellas se vinculan con el fin de lograr algunas ventajas o favores particulares. Para el caso del sector público este elemento se puede clasificar como de acción directa por las consecuencias que tiene sobre el nivel y tipo de activi-

dad estatal. En quinto y último lugar el desarrollo tecnológico, pues los adelantos que se obtengan en las diferentes actividades científicas y técnicas pueden dejar obsoletas determinadas formas de producir bienes y/o servicios con las implicaciones que ello conlleva en economías competitivas.

La otra dimensión del ambiente externo es la internacional. Se debe resaltar que no sólo sucesos ocurridos dentro del país afectan a las organizaciones sino que aún fenómenos o acontecimientos del orden externo del país pueden llegar a tener consecuencias positivas o negativas sobre el medio empresarial y social interno. Un primer caso es el de los organismos financieros internacionales, los cuales a través de sus transacciones pueden capitalizar o descapitalizar al país con los efectos que ello trae sobre la paralización de actividades y proyectos de trascendencia nacional. Un segundo caso es el de otros organismos internacionales que regulan sobre aspectos específicos como por ejemplo diversas organizaciones de la ONU (Organización de las Naciones Unidas) y todos los demás pactos y convenios que haya suscrito el país o cualquier organización con fines comerciales como no comerciales. Ellos pueden incluir acuerdos de cooperación, intercambio y/o ayuda recíproca, financiación a programas específicos, etc. Un tercer caso es el de las empresas multinacionales que pueden adoptar de acuerdo a las circunstancias y sus intereses, planes, programas y políticas de contratación, mercadeo, financiación, etc., pueden tener trascendencia en los vínculos comerciales y legales que han establecido con otras organizaciones del país. No se olvide que algunas de ellas tienen contratos con el Estado y en algunos casos se les ha involucrado en asuntos de política interna apoyando o no a determinados gobiernos y grupos dominantes.

Podrían, en este aparte, enumerarse muchos más elementos del ambiente que pueden afectar las organizaciones sean públicas o privadas. Aquí simplemente se ha hecho un listado tentativo de los que parecen más significativos, lo que no ahoga otras muchas posibilidades. Subráyese además que el que un factor sea de acción directa o indirecta, independientemente de su dimensión, depende de las circunstancias y del tipo en particular de organización que se esté analizando.

El sexto criterio de análisis se ha denominado Factores o Elementos Constitutivos, queriéndose

resaltar en él aquellos componentes indispensables en toda organización independientemente de su constitución jurídica, su sector de actividad económica o de la naturaleza del sector a que pertenezca. El primero de ellos, y el sine qua non, de su existencia, es obviamente su objeto u objetivo social. Cualquier organización independientemente de su tamaño, actividad, etc., parte de tener un objetivo específico y de buscar algunas metas particulares. Ese objetivo específico es el llamado objeto social de la firma y para el caso de las organizaciones del sector privado figura en la escritura pública, acta de constitución y/o estatutos que las rigen. En el caso del sector público ese objetivo figura en la ley o decreto que da origen a la institución y en los estatutos de la misma. El segundo elemento o factor constitutivo son los recursos, los cuales son básicamente los siguientes: el recurso humano o sea las personas que laboran en la organización y son las directas encargadas de realizar las tareas que hacen llegar la organización a sus fines; incluye por tanto desde el más alto cargo directivo hasta el personal que desarrolla labores manuales de aseo y mantenimiento, pasando por los mandos medios y los trabajadores primarios de cada sección administrativa. El recurso financiero, o sea el capital necesario tanto para la puesta en marcha como para el normal funcionamiento de la organización. La fuente de este recurso variará dependiendo de la naturaleza del sector en que nos ubiquemos (público o privado) y de la constitución jurídica de la organización que se esté analizando. Así, son diferentes las formas de financiación de un ministerio a la de una empresa industrial y comercial del Estado, y la de éstas a la de una sociedad anónima y una cooperativa. El recurso material incluye todos los elementos materiales necesarios para la realización de las actividades de la organización y, en consecuencia, son tan variados como lo es la actividad económica a que se dedique. Incluyen, entonces, desde una hoja de papel y un clip hasta las más sofisticadas materias primas para procesos industriales. El recurso tecnológico se refiere a los métodos y procedimientos necesarios para la obtención del producto deseado, incluyendo en consecuencia la tecnología "blanda" o sea la representada en conocimientos, como la tecnología "dura" o sea la representada en maquinarias y equipos. Por último, el recurso físico se refiere al espacio donde se instalen y realizan las operaciones de la organización. Se refiere, pues, al local, planta y demás instalaciones locativas para la realización de las actividades de la organización. El tercer elemento o factor constitutivo de toda organización es su sistema administra-

tivo. Este factor puede o no ser consciente por parte de quienes manejan una empresa o entidad, pero siempre está presente. Es decir aunque un directivo o gerente no sepa qué estilo de dirección está utilizando, de hecho utiliza alguno. El desarrollo conceptual de la administración ha ubicado, en este sentido, dos puntos extremos de dirección de organizaciones como son los que corresponden al enfoque clásico y al enfoque del comportamiento. El primero preocupado más por la productividad y la eficiencia y el segundo interesado más en las personas y la acción de los grupos dentro de las organizaciones. De su combinación han resultado una serie de enfoques intermedios que en últimas apoya a uno u otro de los ya señalados.

El último criterio de análisis de las organizaciones es el de los Procesos Internos¹². Se quiere mostrar en él que toda organización desarrolla una serie de procesos que la encaminan a la obtención de sus objetivos o la desvían de ellos. El primero y más importante es el desarrollo del Proceso Administrativo. Como se dijo atrás, la concepción más generalizada de este proceso plantea cuatro etapas interrelacionadas que son: la Planeación, la Organización, la Dirección y el Control.

"Toda organización desarrolla una serie de procesos que la encaminan a la obtención de sus objetivos o la desvían de ellos".

La Planeación es la primera etapa y consiste en la definición de los objetivos y metas que persigue la organización. Definidas éstas, se identifican los recursos necesarios y los obstáculos a superar a fin de trazar los planes y programas que ponen en marcha la consecución de los objetivos previstos. Varios esquemas de Planeación han existido desde la concepción tradicional, pasando por el sistema de Administración por Objetivos hasta la más reciente Planeación Estratégica.

La Organización se define como la estructuración del cuerpo social que permite alcanzar y desarrollar los planes y programas y, en consecuencia, los objetivos de la empresa o entidad. Para ello se requiere de la identificación y diferenciación de funciones básicas y su posterior reagrupación en unidades de trabajo, fruto de lo cual se obtiene una estructura de actividades y funciones claramente

definidas y lógicamente coordinadas, denominada estructura orgánica.

La Dirección es la tercer etapa del proceso administrativo y es la más directamente relacionada con los recursos humanos. Su preocupación central se ubica la creación de un "clima organizacional" que sea propicio al logro de las metas de la empresa. Incluye por tanto la selección del estilo de dirección más adecuado a la situación, la motivación del personal y su capacitación y desarrollo, entre otras cosas.

El Control es la última etapa y es la que permite retroalimentar el proceso en su conjunto. Se encarga de definir los parámetros y criterios de la evaluación de los resultados, la medición de los mismos y su confrontación con las metas previstas. Resultado de lo anterior permite reevaluar los planes anteriores y/o establecer planes más ajustados a la realidad en el futuro.

"Toda organización productiva, de servicios, recreativa, educativa, etc., debe establecer un sistema de coordinación y distribución de actividades que le permita emplear los recursos materiales, tecnológicos, financieros y humanos de forma tal que pueda lograr los objetivos con el menor costo y sacrificio posibles".

El segundo proceso interno es el Desarrollo de la Organización Formal. Toda organización productiva, de servicios, recreativa, educativa, etc., debe establecer un sistema de coordinación y distribución de actividades que le permita emplear los recursos materiales, tecnológicos, financieros y humanos de forma tal que pueda lograr los objetivos con el menor costo y sacrificio posibles. Ese mecanismo que establece los canales de comunicación y coordinación y la distribución de actividades es, precisamente, la Organización Formal, cuyo fin último es la determinación de la estructura orgánica más adecuada a los fines previstos. La determinación de la estructura es, entonces, el corazón de la función organización y ella se realiza a través de la determinación de unidades y cargos operativos. Las unidades son los centros de acción ad-

ministrativa (áreas funcionales) que ejecutan las actividades básicas (producción, ventas, finanzas, etc.), y los cargos son los componentes mínimos de acción individual que integran las unidades y que desarrollan funciones similares o incluso disímiles.

Ahora bien, para que esos entes (unidades y cargos) cobren vida en términos formales deben definirse unas relaciones básicas o formales que instituyan el campo de acción de cada uno de ellos. Estas relaciones son las de Responsabilidad, Autoridad y Dependencia. La Responsabilidad define la obligación de cada cargo y/o unidad de ejecutar ciertas tareas que le han sido asignadas. La relación de Autoridad es el derecho de decidir y ejecutar, que lógicamente se debe derivar de las responsabilidades asignadas. La relación de Dependencia es el establecimiento necesario de relaciones jerárquicas que definen qué unidades y/o cargos dependen de otros y qué relaciones establecen con otros dentro de la organización. La definición de unidades, cargos y relaciones formales señala el tipo de estructura orgánica que rige en la organización como un todo o en una de sus áreas funcionales.

El tercer proceso interno es el desarrollo de la Organización Informal. Puesto que las organizaciones cobran vida sólo a través de los seres humanos que las integran, la introducción de ellos genera una serie de relaciones interpersonales no codificadas por la organización formal, donde se involucran sentimientos, formas de pensar, creencias, etc. Así, al entrar las personas en la organización asumen roles, es decir actúan bajo un esquema global de comportamiento que los identifica o diferencia de sus superiores, subordinados o personas del mismo nivel. A su vez, entran a formar parte de grupos de carácter informal que se identifican por su posición, profesión, creencias, aficiones deportivas, etc.

De otra parte, dentro de estos grupos y dado los roles que asuman las personas se establecen unas relaciones que definen, así sea temporalmente, la posición de cada miembro dentro del grupo y su interrelación con otros miembros del mismo. Estas relaciones son las de: Status, Poder y Política. El Status se define como la posición social que ocupa una persona dentro de un grupo con relación a lo que el grupo define como importante y valedero. El Poder se interpreta como la capacidad que tiene una persona o unidad social de influir y/o determinar el comportamiento de otros, y el cual es necesario distinguir del concepto de

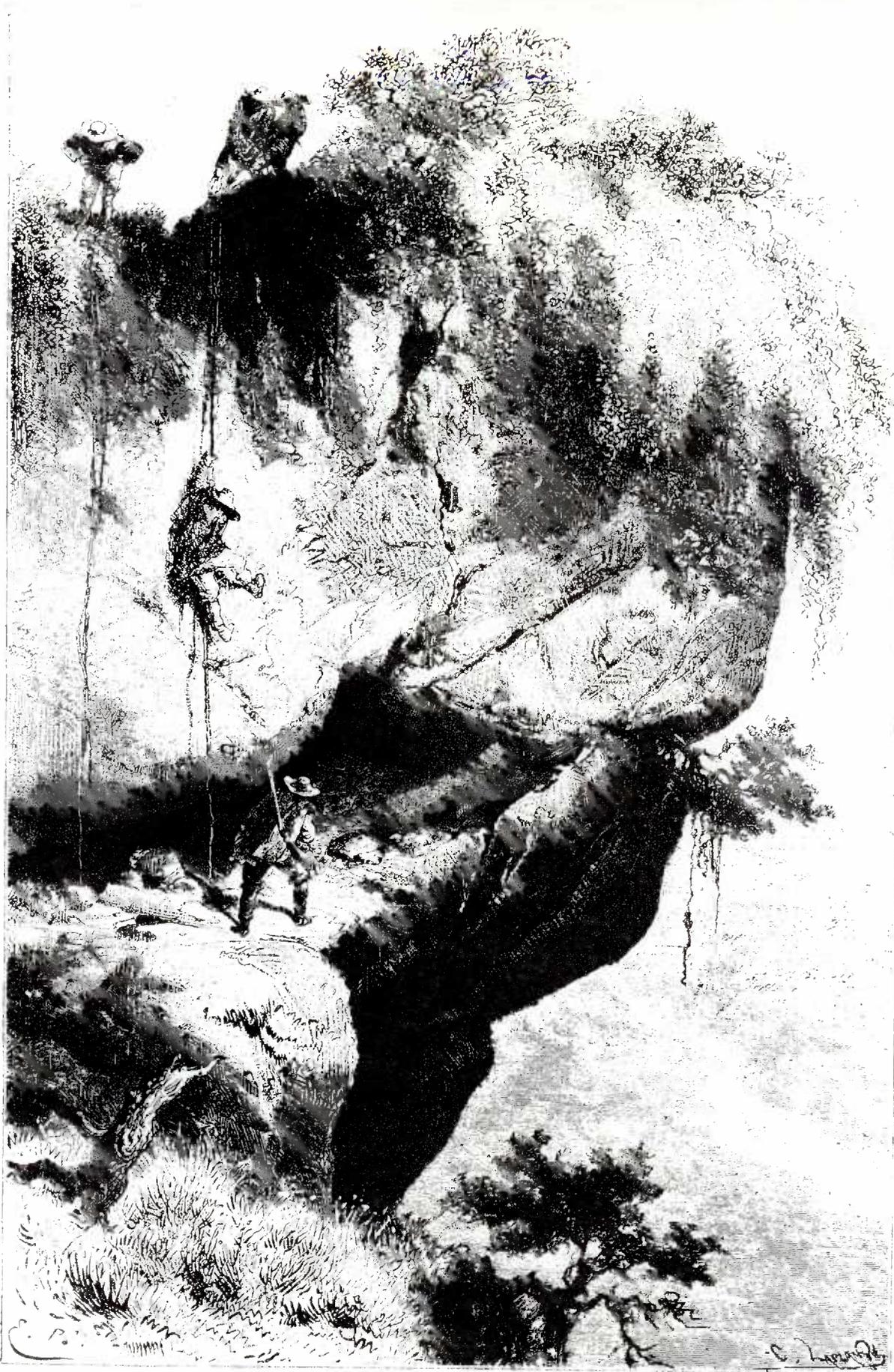
autoridad. La Política, en el sentido que aquí se le da, es la red de acciones por medio de las cuales las personas adquieren, transfieren y ejercen el poder sobre otros. La "actividad política" en las organizaciones se refleja en la serie de pactos favores, interdependencias y conflictos que tienen unas personas con otras y por medio de las cuales adquieren esa capacidad de influenciar el comportamiento de otros.

En resumen estos son, a mi modo de ver, algunos de los criterios más importantes para el análisis de las organizaciones aplicado al caso colombiano; recordando que no agotan otros que desde diversas ópticas se han expuesto y debatido en medios académicos e institucionales.

NOTAS

- 1 En dos sentidos básicos se utiliza el concepto de Administración: el primero, como la acción o práctica de administrar configurada en lo que se denomina el proceso administrativo; el segundo, como una rama particular del conocimiento humano la cual se centra en el fenómeno organizacional.
- 2 La mayoría de autores en la actualidad trabajan esta concepción. Volveremos sobre ella más adelante.

- 3 LITTERER, Joseph. "Análisis de las Organizaciones". Editorial Limusa. México. 1979.
- 4 KLIKSBERG, Bernardo. "El Pensamiento Organizativo: Del Taylorismo a la Teoría de la Organización". Dos volúmenes. Editorial Paidós. Segunda Reimpresión. Buenos Aires. 1983.
- 5 LITTERER, Joseph. Op. Cit. P. 6
- 6 KLIKSBERG, Bernardo. Op. Cit. P. 31.
- 7 Para la ampliación de este tema ver: RODRIGUEZ V., Gregorio. "Algunas Diferencias y Semejanzas entre la Administración Pública y Privada en Colombia". ESAP. Publicaciones. Lectura 1-016. Bogotá. 1976. Y RAMIREZ C., Carlos. "Fundamentos e Historia de la Administración".
- 8 Para una descripción de las ramas del poder público ver: RODRIGUEZ, R., Libardo. "Estructura del Poder Público en Colombia". Librería Temis Editorial. Segunda Edición. Bogotá. 1985.
- 9 Para la ampliación de este tema ver: Código de Comercio.
- 10 Ver: DANE. "Metodología de las Cuentas Nacionales de Colombia". Colección Documentos No. 3. Bogotá. 1986.
- 11 Los comentarios que siguen se basan en: STONER, James. "Administración". Segunda Edición. Editorial Prentice Hall. México. 1986.
- 12 Los comentarios que siguen se apoyan en: FLIPPO, Edwin y MUNSINGER, Gary. "Dirección de Empresas". Primera Edición. Editorial El Ateneo. Buenos Aires. 1982.



Las cuevas de Panche. Grabado (tomado de América Pintoresca, edición 1987)