Traducción de
PASTOR JESÚS ANDRADE COVIÁN y MÓNICA UTRILLA

MICHAEL M. HARMON Y RICHARD T. MAYER

TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Estudio introductorio de
JORGE TAMAYO CASTROPAREDES

COLEGIO NACIONAL DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A. C.
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

Primera edición en español, 1999

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra
—incluido el diseño tipográfico y de portada—,
sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico,
sin el consentimiento por escrito del editor.

Título original:
Organization Theory for Public Administration
Publicado por acuerdo con Addison Wesley Longman

D. R. © 1999, Fondo de Cultura Económica
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14200 México, D. F.
www.fce.com.mx

ISBN 968-16-5750-0

Impreso en México

ESTUDIO INTRODUCTORIO

Jorge Tamayo Castroparedes

I

El marco en el que se desarrolla el inmenso universo de la administración pública contemporánea radica en las diversas perspectivas que se han ofrecido para el impulso de la vida o proceso organizacional. Sin embargo, esta revisión busca enfocar el desarrollo general y particular de las organizaciones públicas, su movimiento, su composición, sus matices, pero sobre todo la complejidad ante la toma de decisiones que generan las distintas facetas organizacionales que se han propuesto a lo largo de los dos últimos siglos.

La teoría de las organizaciones indica que el individuo, en este caso el administrador público, actúa y se expresa de acuerdo con un contexto organizacional, en donde se enfrenta a decisiones que afectan la vida de seres humanos en un esquema en que se emplean recursos y actos públicos. Lo anterior tiene consecuencias para los miembros de la sociedad, de manera individual o de grupo; sin embargo, dichas acciones tienen un fundamento en leyes, reglamentos y tradiciones públicas. Es aquí en donde la actividad gubernativa a través de sus administradores, con sus atributos de mediación entre una parte de la sociedad y otra —u otras—, da sustancia a la política de acción afirmativa al decidir cómo y cuándo operar.

Lo anterior nos traslada a un punto en el que encontramos distintas problemáticas que sólo tienen solución si se atienden separadamente de otras y de su entorno, o bien, por medio de estructuras de autoridad organizadas en donde cada uno de los miembros de dicha organización se desarrolla con metas y procedimientos establecidos.

No obstante lo mencionado, el universo tan grande de problemas al que se enfrenta un administrador sugiere no sólo cómo y cuándo actuar, sino si en verdad se debe actuar. Esto se deriva de que toda decisión administrativa implica complejidades diferentes debido a que se toman dentro de un contexto organizacional, lo que a menudo genera que exista una red de relaciones que confunden a los actores y a quienes los rodean.

Sin embargo, las perspectivas teóricas del contexto decisorio de la administración pública están por distinguirse unas de otras a lo largo de

varias dimensiones, en las que se incluyen diversos intereses sustentados en teorías, metáforas, unidades de análisis, así como distintas facetas de relación del individuo con la organización.

De este modo aterrizamos en teorías organizacionales que nos permiten distinguir entre lo público y lo privado. Appleby diferencia las dos administraciones, adjudicándole a lo público el carácter político inherente a la administración gubernamental, a diferencia del ámbito privado, que sólo se desarrolla a través de su carácter de *negocios* y racional.

> La explicación acerca de la naturaleza de las organizaciones gubernamentales anticipaba lo que ahora son lugares comunes sobre el carácter distintivo de lo público y lo privado, incluyendo un énfasis en el servicio en oposición a la ganancia, las exigencias más severas de la responsabilidad legal, la mayor dificultad para medir el logro eficaz de metas, la naturaleza plural y públicamente más visible de la toma de decisiones y el hecho de su atención a las necesidades públicas principalmente a través de fuerzas ajenas al mercado.[1]

Por otro lado, Dahl agrega que consideraciones normativas difíciles, como son las de valor y hecho, rara vez pueden ser excluidas de los problemas que conlleva la administración pública, ya que "toda vez que la política y la administración pública convergen casi hasta el punto de ser indistinguibles una de otra, la segunda tiene que ver de manera inevitable no sólo con la consecución de fines públicos, sino también con su creación".[2]

Esto da sustento a que la acción administrativa se desarrolle en un contexto organizacional, como ya lo habíamos mencionado. Este contexto está sembrado de problemas que tienen soluciones, tanto políticas, como instrumentales y técnicas, y por consiguiente se dan como resultado de las acciones de muchos actores organizados. Es decir, que "el administrador público entra en funciones y sale de ellas en una variedad de ambientes organizacionales". Estos ambientes pueden analizarse con mayor cuidado en tres campos distintos: el *interorganizacional,* donde el administrador público genera un encuentro entre dos o más organizaciones más que en el trato entre personas; el *intraorganizacional,* que pone al administrador en un sitio en la organización y desde ese lugar trabaja con otros dentro de la misma, es decir, bajo un lenguaje de organigrama; y el de la *organización hacia el individuo,* en donde el agente público enfrenta, dirige, persuade e interactúa con otros individuos dentro de la misma organización.

[1] Robert B. Denhardt, *Theories of Public Organization* (Brooks/Cole Publishing Company, Monterey, Calif., 1984).

[2] Robert A. Dahl, "The Science of Public Administration: Three Problems", Shafritz and Hyde, p. 125; apareció originalmente en *Public Administration Review* 7, 1, 1947, pp. 1-11.

En este universo la toma de decisiones desempeña un papel primordial, debido a que habrá que elegir entre alternativas reales o imaginarias, entre personas, entre acciones, a lo que se le deberán sumar aspectos de autoridad, poder y calidad en la decisión. Asimismo se adhieren valores conscientes e inconscientes que invariablemente el administrador público elige al tomar una o varias decisiones, o bien, al definir el cometido que va a desarrollar. Además, a vectores normativos que definen el campo de acción de la administración pública, como son el interés en la eficacia y la efectividad, que se centra principalmente en el funcionamiento del propio gobierno y en el modo en que sus bienes y servicios se distribuyen y prestan; en los derechos y la capacidad del sistema gubernativo en la relación con sus ciudadanos; y en la representación y en el ejercicio de la discrecionalidad, que dirige la atención al control que la ciudadanía tiene sobre el funcionamiento del gobierno y sus agentes.

Las arenas organizacionales y los vectores normativos proporcionan el telón de fondo para comprender la diversidad y las tensiones entre los principales enfoques para hacer teoría acerca de las organizaciones. Sin embargo, es importante señalar que para llevar a cabo todos los roles y actividades de la organización gubernamental ésta estará supeditada a la "ejecución detallada y sistemática del derecho público, donde toda aplicación particular de las leyes generales es un acto de administración".[3]

II

La teoría debe dar lugar a una explicación rigurosa del pasado y el presente, así como a predicciones más o menos confiables del futuro. También se puede entender que cualquier teoría puede ser alguna construcción intelectual que permite comprender el sentido de determinada situación o de un problema. La razón que la teoría tiene sobre el mundo social, si bien tiene por objeto describir y explicar, también ayuda a producir y sostener el mundo.[4]

Originalmente la teoría indicaba los rumbos a seguir, al ser la guía de toda práctica administrativa. Sin embargo, con el tiempo su esencia se ha traducido en buscar explicaciones a la práctica, esa que se ha convertido en programática, es decir, en una técnica orientada al control de un mundo social presuntamente maleable.

De este modo, comprender el sentido y el significado de la *teoría prác-*

[3] Woodrow Wilson, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly* 2, 2, 1987, p. 197.

[4] Peter L. Berger y Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality,* Doubleday and Co., Garden City, N. Y., 1966.

tica permite aclarar posibilidades de acción que de otro modo no serían manifestadas, o bien, estimular una mayor comprensión de lo que la persona ya ha realizado; también nos presenta un rasgo de novedad en la que nos enseña su fuerza para evocar ideas nuevas e inesperadas que son distintas de las ya reveladas por el sentido común o iluminadas por otras formas de mirar la situación.

> Los administradores rara vez pueden controlar el flujo total de acontecimientos organizacionales. La fluidez y la perversidad de los problemas de estos sucesos desafían cualquier intento de abordarlos con la sola acción racionalmente instrumental en una escala comprensiva. En vista de estas limitaciones, no se puede ni se debe esperar que la teoría dicte la acción administrativa en forma directa. En vez de eso, la teoría sólo puede utilizarse para "enmarcar" temporalmente el flujo de acontecimientos organizacionales conforme pasan ante nosotros, manteniéndolos en suspenso brevemente mientras tratamos de darles sentido.[5]

Como consecuencia, las opciones de los administradores son generadas de manera individual, más que deducidas directamente de la teoría; ésta, por lo tanto, puede dar forma y contexto, pero no recetas.

Sumado a lo anterior, Karl Weick asegura que la teoría ofrece un medio importante para que las personas le den sentido retrospectivo a lo que han hecho, y que les permite propender hacia tipos particulares de accidentes y situaciones en el futuro, otorgándole al individuo un terreno más amplio en donde internarse en el contexto organizacional.

Posteriormente, aterrizamos en los terrenos de la burocracia descrita por Max Weber, en donde la organización y administración se ve concentrada en manos de funcionarios con capacidades técnicas indispensables. Para Weber las agencias públicas o empresas privadas modernas con carácter burocrático operan dentro de un área jurisdiccional definida, en la que se reflejan *tareas oficiales* que llevan a cabo los agentes de las organizaciones y que están limitadas por reglas, autoridades coercitivas y de individuos que cumplan con normas y aptitudes generales para que se lleven a cabo.

La institución social de la burocracia forma parte de la moderna estructura social en su conjunto, lo que implica, esencialmente, transferencia de poder del líder al experto, la misma que crea un medio eficiente para desempeñar tareas asignadas, pero sobre todo, aquella que surge de la regularidad de la acción social.

No obstante lo anterior, la interacción de elementos, como la tecnología, el trabajo y la organización, genera en Taylor inquietudes sobre la pérdida de lo óptimo en razón de la ineficiencia, la cual será remediada a través de la gestión sistemática. Esto deberá estar sustentado en "leyes, reglas y principios claramente definidos, a la vez de demostrar que los principios de la gestión científica son aplicables a todo tipo de actividad humana, desde nuestros actos individuales más simples hasta el trabajo de nuestras grandes corporaciones, el cual exige la cooperación más elaborada".[6] La cooperación sustituye la *supervivencia del más apto* por el *ordenamiento del lugar de trabajo,* proponiendo a la manipulación e interposición como herramientas claves del proceso organizacional.

A esto último se suma la postura de Chester Barnard, quien confirma que el núcleo del proceso del individuo con la organización está basado en la cooperación, dando lugar a "un sistema de actividades o fuerzas personales coordinadas conscientemente". Sin embargo, la organización se extiende más allá de los límites tradicionales ya que no sólo incluye a los empleados o miembros de la organización, sino también a los agentes externos que la rodean, como podrían ser los clientes y los proveedores.

Barnard ahonda más en el concepto de la organización al concebirla como el conjunto de acciones enfocadas hacia un propósito determinado y en la que debe existir siempre un equilibrio sustentado en la revaloración y nivelación que da el *equilibrio dinámico,* es decir, enfatiza la interacción entre la organización y su entorno. La organización *es un sistema de actividades humanas cuyas funciones buscan la creación, la transformación y el intercambio de servicios* y puede ser analizada como un entrelazamiento de economías, donde el intercambio es un factor distributivo y la coordinación el factor creativo.[7]

A la luz de los argumentos de Barnard la organización está influida por actividades conscientemente coordinadas de los individuos *(organización formal),* además de sentimientos, pasiones y actividades grupales inconscientes *(organización informal).* Estos factores deberán contribuir a que aquel ejecutivo que se encargue de encaminar a la organización, enfoque sus esfuerzos al trabajo especializado que conlleve, fundamentalmente, a mantenerla en operación a través de la comunicación organizacional, el aseguramiento de servicios esenciales por parte de los individuos, así como la formulación de propósitos y objetivos.

Todo lo anterior encuadra en dos campos de la administración pública, el intraorganizacional y el de organización-individuo, al mismo tiem-

[5] Orion F. White, Jr. "The Concept of Administrative Praxis", *Journal of Comparative Administration* 5, 1, 1973, pp. 55-86.

[6] Frederick Winslow Taylor, "The Principles of Scientific Management", *Scientific Management* (Harper & Brothers, Nueva York, 1947, p. 45).

[7] Chester Barnard, *The Functions of the Executive* (Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1968).

po que acentúa las relaciones estructurales estabilizadas por la autoridad en un marco impersonal de incentivos. Pueden verse así diferentes posturas, como la weberiana, en la que se destaca la eficiencia de los aspectos racionalizadores de las modernas organizaciones, la de Taylor, en donde se da un paso más al subrayar el papel necesario del conocimiento objetivo en la definición de los medios para alcanzar metas organizacionales, y la de Barnard, en donde se combinan ambos enfoques utilizando el potencial de la organización moderna como una fuerza moral dirigida a propósitos sociales, permite determinar o delinear los parámetros de los procesos organizacionales de la época.

III

Después de examinar el mundo al que se enfrenta el servidor público y de que se exploró la aplicación de la teoría de los cimientos sobre los que se construye la especulación teórica de las organizaciones, el resto del libro nos lleva a diversas perspectivas teóricas que esclarecen diferentes aspectos del universo de la administración pública.

La primera de ellas, la teoría neoclásica, considera a la organización como un conjunto decisorio y que se ve limitado por propósitos de la misma. En ella se pueden observar distintas posturas que juzgan a la toma de decisiones como el principal factor explicativo en la comprensión del comportamiento organizacional. Para ello se toman en cuenta todas las actividades que rodean a la decisión, los medios apropiados para alcanzar el fin u objetivo, los papeles organizacionales y la eficiencia.

Para entender lo anterior es importante saber que el nuevo camino de la ciencia social de la posguerra adoptó al conductualismo como compromiso metodológico, en el entendido de que en dicha corriente la ciencia generaba y manipulaba información sobre el comportamiento social observable, a fin de comprobar hipótesis generadas sobre bases puramente teóricas. Así, cualquier teoría general de administración debería incluir principios de organización que aseguraran la toma de decisiones correcta así como la importancia de que incluya principios que garanticen una acción efectiva.

La racionalidad instrumental como base de la toma de decisiones, en palabras de Herbert Simon en *Administrative Behavior,* nos dice que es concerniente a la selección de alternativas de conducta en términos de algún sistema de valores mediante el cual pueden evaluarse las consecuencias del comportamiento. Para Simon, ser racional significa evaluar sólo aquellas alternativas disponibles dentro de un sistema de valores preestablecido. En cambio, para Weber, ser instrumentalmente racional

significa ponderar y valorar todos los aspectos de la acción, comparando no sólo las alternativas que uno enfrenta, sino también los propósitos de tales alternativas.

Los problemas que el administrador enfrenta son, primero, de carácter extraorganizacional, es decir, el tipo de asunto que llega a convertirse en un problema público; las soluciones concebidas para este tipo de dilemas le dan a la organización sus metas y propósitos. Segundo, después de que la ambigüedad de los problemas ha sido reducida o eliminada por la política o por una autoridad superior, se convierten en asuntos técnicos evidentes por sí mismos para el administrador.

Aquí se hace mención al *hombre racional,* el cual observa todas las complejidades de la situación, todas las alternativas posibles y todas sus posibles consecuencias, al mismo tiempo que maximiza eligiendo la mejor de todas las alternativas posibles.

Por su parte, el *hombre administrativo* aborda sus opciones con una diferencia aparentemente pequeña. Las características definitorias de la teoría económica y administrativa son las mismas, ya que busca llevar al máximo el logro de ciertos fines con el uso de recursos de origen. La diferencia entre los "dos hombres" radica en la capacidad limitada del hombre administrativo tanto para actuar en general de manera óptima como para tomar decisiones correctas, es decir, económicamente racionales. El hombre administrativo simplifica el mundo, ya que no trata de enfrentarlo en toda su complejidad.

Charles Perrow señaló que Simon y March han aportado, un poco sin saberlo, el músculo y la carne para el esqueleto burocrático weberiano, dándole más sustancia, complejidad y credibilidad sin reducir la teoría organizacional a proposiciones sobre la conducta individual.[8]

Los autores afirman que la teoría neoclásica ha sido severamente criticada por ignorar la relación de las organizaciones con los ambientes que las rodean. Estas críticas señalan que dicha perspectiva, al centrar su atención en cuestiones de funcionamiento organizacional interno, ilumina lo que hemos llamado la arena intraorganizacional pero ignora en gran medida la arena interorganizacional.

Asimismo, en muchas ocasiones la postura del conjunto decisorio ignora el proceso de fijar metas, por lo que a veces el papel de las organizaciones sociales dentro del contexto social y gubernamental no es del todo claro. Lo anterior está explicado por el cambio social y tecnológico de la posguerra, que junto con el conservadurismo político que se vivía, solicitaba la explicación y la legitimación de los teóricos sociales. Esto

[8] Charles Perrow, *Complex Organization: A Critical Essay,* 2ª ed., Scott, Foresman, Glenview, Ill., 1979, p. 140.

llevó a los teóricos de la organización a expandir su criterio introspectivo en la racionalidad, ya que los ayudaba a explicar la sobrevivencia organizacional en un ambiente turbulento.

A partir de este punto de vista, Chester Barnard y algunos teóricos de relaciones humanas comenzaron a desarrollar el concepto de organización como un sistema social que permitiera una comprensión más sofisticada de la racionalidad organizacional que ya se había establecido. Pero fue Simon la figura en la transición racional de las organizaciones a la de entidad propositiva representada con mayor claridad por la teoría de sistemas.

En la teoría de sistemas cada parte de la organización sólo puede ser entendida en términos de su relación con las demás partes de la entidad, y éstas, incluyendo su interrelación, son las que contribuyen a su funcionamiento general. Las organizaciones, como conjuntos, tienen metas que se sobreponen conceptualmente a las necesidades, propósitos y metas conscientes de partes o miembros individuales y pueden expresarse de manera estática o dinámica e influidas por el ambiente externo, lo que proporciona recursos y condiciones que permiten a la organización sobrevivir o realizar sus propósitos.

La teoría de sistemas tiene fundamento en la sociología estructural funcionalista y en la teoría general de sistemas, tomando como característica primordial el análisis del sistema social como un todo. Talcott Parsons y la teoría estructural funcionalista se ocupan principalmente de la forma en que las subunidades sistémicas contribuyen a la supervivencia y estabilidad del sistema en conjunto. Para apoyar la supervivencia del sistema, las subunidades particulares no necesitan estar conscientes de las funciones que desempeñan dentro del mismo, es más, estas funciones suelen sobreponerse a las metas que los individuos y grupos pueden perseguir de manera autoconsciente.

En palabras de Malinowski, el sistema cumple con una necesidad o un propósito sistemático vital que está alimentado por acciones vinculadas y relacionadas con el ambiente externo del cual depende (adaptación), así como con la movilización y el uso de recursos (logro de metas). Posteriormente se busca coordinar las partes del sistema para establecer el control, evitar desviaciones y mantener la estabilidad interna (integración), y finalmente enfrentar el problema de cómo asegurar la continuidad de acción en el sistema de acuerdo con cierto orden (mantenimiento de pautas latentes).

Paralelamente a la teoría estructural funcionalista, la general de sistemas propuesta por el biólogo Ludwig von Bertalanffy es evocada como la ciencia de la *totalidad* donde los sistemas sólo son comprensibles en términos de la interacción entre sus elementos sistémicos constitutivos

y su relación con su entorno más amplio. En este contexto existen sistemas abiertos y cerrados, donde los primeros, en palabras de Katz y Kahn, buscan desarrollar un marco de análisis que permita la unión de varios niveles de interés teórico desde el nivel individual hasta el nivel de la organización total, siendo el concepto de "papel" el medio de relación entre ambos.

La teoría de sistemas encuentra en muchas posturas elementos que le permiten ampliar caminos de estudio y acción. Con James D. Thompson la teoría se relaciona con la racionalidad organizacional, en donde la organización es concebida como *sistema natural* en virtud de su dependencia del entorno inmediato y de la presencia de una organización informal dentro de las estructuras formales de autoridad. Por su parte William Scott habla del concepto imperativo organizacional, en donde retoma a Katz, Kahn y Thompson para hablar de que las organizaciones tienden por naturaleza al crecimiento y la expansión, y que cuando la abundancia de recursos en el ambiente permite el crecimiento, las consecuencias sociales y económicas son, al menos, tolerables. Sin embargo, cuando los recursos disminuyen, el imperativo organizacional para crecer y expandirse significa necesariamente hacerlo a expensas de otras organizaciones.

> Si bien las megaorganizaciones son hasta cierto punto esenciales para el avance económico, ahora son en parte responsables del creciente peso del empobrecimiento nacional. Mientras más recursos se desvíen para el mantenimiento de sistemas tan complejos y onerosos en un ambiente estabilizado o declinante, habrá menos productos y servicios disponibles que consumir.[9]

Otra postura que añade elementos de desarrollo a los procesos que se llevan a cabo dentro de la organización se refiere al entendimiento de los sistemas como entidades autodirigidas. Buckley cree en la concepción de las organizaciones como sistemas abiertos que permiten un examen cuidadoso de los motivos de la gente y sus opciones normativas, así como de la manera en que el orden y la estabilidad se negocian activamente y el conflicto es manejado. Por esto, la planeación de las organizaciones debe formularse en términos de una construcción ontológica como base del pensamiento y el desempeño dentro de una organización, es decir, el marco que los individuos utilizan para ordenar la diversidad del mundo exterior, para darle sentido a nuestro entorno.[10]

[9] William Scott, "Organicism: The Moral Anesthetic of Management", *Academy of Management Review* 4, 1, 1979, p. 23.

[10] Louis C. Gawthrop, *Public Sector Management, Systems, and Ethics* (Indiana University Press, Bloomington, Ind., 1984).

La teoría de sistemas busca aclarar la relación que hay entre eficiencia y efectividad con la adaptación y sobrevivencia organizacional, además de proyectar una imagen de las organizaciones públicas en la que las funciones y ambientes organizacionales son estables, predecibles y congruentes unos con otros de manera natural.

IV

Hasta ahora, los diversos enfoques nos permiten hablar de que la organización es la que define una situación social más que de individuos, por lo que en caso de que exista conflicto entre la organización y el individuo es más bien el resultado de cierta debilidad de este último y por lo tanto debe decidirse a favor de aquélla, generalmente adaptando al individuo de alguna manera a los dictados de la organización.

Es por ello que existen teorías que argumentan que la visión racionalista e institucional del comportamiento organizacional, al ignorar efectivamente los derechos, valores y desarrollo personal de los individuos en las organizaciones, provoca serios daños tanto individuales como sociales. Escritos teóricos de relaciones humanas establecen interrogantes de supuestos básicos sobre la naturaleza humana y los propósitos esenciales de la organización social implícitos en las principales teorías de las organizaciones, por lo que la moderna teoría de relaciones humanas encuentra rumbo en la idea de que existe una tensión fundamental entre las necesidades de individuos sanos y las necesidades de organizaciones formales. Por lo tanto, la principal tarea de la administración se centra en la integración de las necesidades de estos dos niveles con una gestión participativa.

Abraham Maslow, principal fuente de inspiración de la teoría de las relaciones humanas, orienta la psicología al individuo a fin de conocer las necesidades del empleado, ya que esto habría de favorecer las necesidades instrumentales de la organización, más que el desarrollo personal. "La plena oportunidad del individuo de desarrollar el potencial para la autorrealización constituye un derecho político que implica la obligación correspondiente por parte de la organización de promoverla."[11] En este tenor, encontramos que Douglas McGregor considera que el desarrollo natural del individuo hacia la autorrealización choca de manera lógica con la práctica administrativa tradicional en las organizaciones formales.

[11] Abraham Maslow, *Eupsychian Management* (Richard D. Irwin, Homewood, Ill., 1965).

> La gente no es pasiva por naturaleza ni opuesta a las necesidades organizacionales; se ha vuelto así como resultado de su experiencia en las organizaciones [...], sin embargo, la motivación, el potencial de desarrollo, la capacidad de asumir responsabilidades, la disposición para dirigir la conducta hacia metas organizacionales, todo ello existe en las personas. La administración no lo pone allí. Su responsabilidad es permitir que la gente reconozca y desarrolle por sí misma estas características humanas.[12]

A lo anterior, el mismo autor sugiere ciertas condiciones para que los trabajadores puedan controlar sus propias actividades en el logro de metas organizacionales, entre las que se encuentran la delegación y descentralización, mayor participación de los trabajadores en la toma de decisiones directa, así como evaluación del desempeño ajustada al logro de los objetivos que los individuos se imponen. Por otro lado, y para complementar el *lado humano* de las organizaciones, Chris Argyris identifica factores que buscan eliminar tensión, todo ello mediante esquemas de reducción de dependencia, sumisión, subordinación y pasividad hacia la administración, así como la probabilidad de que sean objetos de actos unilaterales y arbitrarios de la gente en el poder. Asimismo, Argyris propone generar información válida —entiéndase como información sobre la sustancia y el proceso que los participantes pueden acordar de manera subjetiva— para proporcionar a los miembros de la organización una base más realista a partir de la cual puedan tomar decisiones libres e informadas, que a su vez producirán un mayor nivel de compromiso con los proyectos colectivos de la organización.

Argyris puede ser considerado un demócrata organizacional aun cuando las inclinaciones democráticas son atribuibles a sentimientos humanísticos asociados al ideal de autorrealización, no obstante que otro teórico, Warren Beanis, ve la democracia como un imperativo práctico para la supervivencia organizacional. Ambos consideran que el fenómeno democrático está ligado a un *clima de creencias* que prevé una comunicación abierta, con libertad, sustentado en el consenso y en la competencia, así como en el conocimiento técnico. Todo lo anterior nos lleva a reflexionar sobre la importancia de que la administración democrática, sustentada en la teoría de las relaciones humanas, pretende servir a los intereses más amplios de la democracia política tradicional y no promover la superación psicológica de los empleados del gobierno.

Al haber reflexionado sobre el interés humano dentro del desarrollo organizacional, circunstancialmente, y quizás a consecuencia de ese avance o serie de hipótesis al respecto, a la par de ello se desarrollaba el utilitarismo, filosofía que conlleva a la teoría del mercado, y que nos

[12] Douglas McGregor, *The Human Side of Enterprise*, McGraw-Hill, Nueva York, 1976.

dice que la experiencia, más que la reflexión abstracta, revelaba los intereses de la gente. La aversión de los utilitarios a la especulación abstracta fue apoyada por su compromiso con el empirismo y su creencia en los beneficios del enfoque científico para comprender los asuntos humanos. Además, preocupados por los intereses, placeres y felicidad individuales, decididamente desdeñaron los valores sociales y comunitarios encarnados en términos como "deber cívico, virtud moral y desarrollo personal".

Con esta base, la teoría de organización del mercado está sustentada en la elección individual, que es base de la acción organizacional o colectiva, ya que esa elección refleja expresiones de preferencias individuales que difieren y entran en conflicto, lo que nos lleva a diferencias que producen estrategias satisfactorias pero no maximizadoras, las cuales dan por resultado decisiones que sólo difieren en lo incremental y no en lo fundamental.

Sin embargo, para contrarrestar el amplio universo del mercado, existen posturas de contrapeso en favor de las organizaciones. La teoría de la elección pública estudia económicamente la toma de decisiones aparte del mercado, o bien, la aplicación de la economía a la ciencia política.[13] Busca aportar una base teórica general para la creación y conservación de una administración efectiva y eficiente independientemente de su metodología, la cual consiste en que la acción política debe interpretarse como resultado de las acciones de individuos motivados y cuyos intereses particulares típicamente difieren, y por buena razón, unos de otros. Lo anterior promueve un desarrollo democrático, pero sobre todo el desarrollo de una organización política.

Para enriquecer lo antes mencionado, Vincent Ostrom busca construir una teoría de la administración democrática utilizando como fundamento las suposiciones básicas de la teoría de la elección pública, pero en donde la autoridad se divida de tal forma que limite y controle, es decir, logre equilibrios en el ejercicio del poder político. Además, debe estar claro que administración y política no son entes separados ni mucho menos distintos, y que si existen disposiciones multiorganizacionales es porque se ha estimulado la competencia sana y democrática entre las dependencias gubernamentales, y por llevar al máximo la eficiencia, medida por el menor costo en tiempo, esfuerzo y recursos.[14]

Sin embargo, al reconocer que la política y la administración son inherentes, se niega la posibilidad de que la organización burocrática densamente estructurada llegue a alcanzar su meta de eficiencia y con-

[13] Dennis L. Mueller, "Public Choice: A Survey", *Journal of Economic Literature* 14, 2, 1976, p. 395.

[14] Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University of Alabama Press, 1974.

trol internos, a no ser que el entorno sea regulado por medio de la generación de reglas internas que conlleven a toma de decisiones y con el fin de ofrecer una resolución potencial de cualquier conflicto que se presente.

Dos últimos enfoques nos permiten redondear las influencias a las que está sujeta la teoría de la administración pública. Las teorías interpretativa y crítica muestran los intereses individuales y organizativos que existen en una tensión mutua fundamental, lo que nos lleva a considerar la viabilidad de que el individuo pueda trascender dentro de la organización. Si a esto agregamos elementos problemáticos del modelo racional en virtud de que limita en gran medida el entendimiento de la acción en los contextos individual, social y organizativo, así como la inadecuada visión que ofrece la ciencia social naturalista para comprender el mundo social, la ciencia social debiera fincarse en la idea de acción, buscando comprender las formas en que la burocracia sirve para reforzar los procesos sociales de dominación, y al mismo tiempo entender que la teoría es práctica en la medida en que nos permite llegar a un autoentendimiento que conduzca a una acción responsable y autónoma.

La teoría interpretativa se recarga en el pensamiento de Edmund Husserl, quien hace un esfuerzo sistemático por fincar la filosofía en el estudio de la propia conciencia, con el propósito de poner al descubierto las presuposiciones ocultas no sólo del método científico y de la filosofía, sino del mundo de la vida en la experiencia cotidiana. Schutz, por su parte, afirma que los pensamientos construidos por el sociólogo para captar la realidad social deben estar fundamentados en los objetos de pensamiento elaborados por el intelecto humano que viven su vida cotidiana dentro de su mundo social.[15]

En este enfoque, en particular los puntos de vista de Berger y Luckmann, se emplea el encuentro cara a cara para definir sus análisis y para captar la dinámica básica de la interpretación entre las personas. En este tenor, David Silverman trata de comprender la acción del individuo más que observar la conducta, ya que la primera brota de significados que definen la realidad social, a la vez que los hombres modifican, cambian y transforman los significados sociales.

Por lo que hace a la teoría crítica, Herbert Simon, entre otros, expone la racionalización de las relaciones sociales en el mundo humano actual y busca liberar a la humanidad de las estructuras de la dominación social producidas por esa racionalización. El sentido de la teoría crítica trata de reconstruir una ciencia social para que sirva a los intereses

[15] Alfred Schutz, "Concept and Theory Formation in the Social Sciences", en Maurice de Natanson, *Philosophy of the Social Sciences*, Random House, Nueva York, 1963, p. 232.

prácticos y para mejorar la existencia humana. En este contexto, Jürgen Habermas, preocupado por examinar críticamente cómo las prácticas comunicativas que utilizamos deforman la manera en que nos vemos a nosotros mismos y evaluamos nuestras relaciones con los demás, analiza la relación entre los modos de comunicación, el ejercicio de la dominación y la experiencia de la enajenación que, en conjunto, actúan en contra de una interacción auténticamente humana. Habermas centra su atención en el análisis de la relación del lenguaje y de la razón al forjar la naturaleza y el significado de la vida social.

Los pensadores críticos ven a la razón como histórica en el sentido de que nuestro pensamiento y acción pasados ofrecen el marco para comprender y juzgar lo apropiado de nuestro pensamiento y acción presentes y futuros.[16] Habermas siente que la razón es crucial y problemática para la vida social, pero para que exista una adecuada teoría de la sociedad se deberán incluir e interrelacionar los tres modos de la razón: instrumental, práctica o interpretativa y crítica. La primera es producto de la idea de que la razón se limita en gran parte a coordinar los medios para alcanzar fines establecidos o a seguir las reglas, y sirve para reforzar esta idea.[17] Sin embargo, esta razón sirve a intereses técnicos como podrían ser la previsión y el control, y no a los intereses mayores de la comunidad y la emancipación. Por lo que respecta a la razón práctica, es entendida como el proceso de llegar a comprender y a crear autorreflexivamente los fines y las reglas de pensamiento, así como de acción,[18] lo que permite comprender contextos históricos y sociales dentro de los cuales se toman decisiones y políticas sociales, al mismo tiempo que sostienen y transforman instituciones. Finalmente, la razón crítica sustentada en la situación ideal del habla describe el tipo de discurso que hace posible la emancipación, la cual es el estado de cosas ideal en que pueden manifestarse un trabajo no enajenante y una interacción libre.[19] El contexto social de la situación del habla ideal permite la emancipación por medio de actos de autorreflexión, critica lo que permite verse a sí mismo en relación con nuestro propio objeto de atención y que nos posibilita juzgar la verdad y deseabilidad de nuestras relaciones con los elementos que forman nuestro entorno. Sólo por medio de la crítica podemos verdaderamente comprender y así transformar las configuraciones de poder que, de otra manera, dominan el pensamiento y la acción.

[16] Jay D. White, *Public Policy Analysis: Reason, Method, and Praxis*, tesis doctoral, George Washington University, 1982, p. 63.
[17] *Ibid.*
[18] *Ibid.*, pp. 63-64.
[19] Richard Bernstein, *The Restructuring of Social and Political Theory*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, Pa., 1978, pp. 180-181.

Finalmente, un nuevo enfoque, el de la organización como racionalidad descubierta que buscó transformar la administración pública en un participante vital en el orden democrático, impulsado por Mary Parker Follet, y que constituía una alternativa radical y benigna a la revolución marxista, a la prevaleciente concepción pluralista de la política en que diversos intereses estáticos e internos se enfrentaban unos contra otros, y a la concepción tecnocrática de la administración propuesta por Wilson. Ella sustentaba su pensamiento, primero, al comprometerse con la idea pragmática de que la experiencia y no la apartada reflexión intelectual era la guía más segura para descubrir la verdad, y segundo, una psicología según la cual el ego no existe antes de la interacción social. La idea que tenía sobre el objetivo de la administración era promover la integración armoniosa del desarrollo del individuo dentro de una concepción democrática del progreso social.

Para Follet, el hecho de que la acción responsable va vinculada al nacimiento de un propósito colectivo hace surgir lo que ella llama *la ley de la situación.* Mientras que la actitud responsable entraña un compromiso, la actitud consciente hace posible una reflexión acerca de uno mismo y de la situación del modo en que pueda alcanzarse un tipo de objetividad acerca de esta última. Por ello, está convencida de que se alcanza la libertad individual por medio de una relación organizada y no apartándose de ella.

A esto se suma la teoría de la selección natural, en donde organizar es una actividad social caracterizada por la interdependencia de los actores sociales, mostrada por lo que Karl Weick llama conductas entrelazadas. En lo anterior se distinguen procesos análogos en la organización social, que no son ni buenos ni malos, lo que equivale a decir que no está implicando ninguna suposición de progreso. Asimismo, tampoco existe alguna suposición de que la evolución vaya dirigida a un fin en particular, es decir, no es teleológica.

Weick organiza su modelo basado en *cambios ecológicos* que implica que las personas se dedican a actividades de organización como respuesta a cambios ocurridos en su medio; *puesta en vigor* que expresa la idea de que la percepción del entorno es un proceso sumamente activo y en donde las personas participan activamente con los elementos del cambio ecológico; en la *selección* le damos sentido a las puestas en vigor organizativas; y la *retención* se sustenta al aferrarse de las experiencias que parecen tener mayor validez a largo plazo.

Por lo que respecta a la teoría de la organización transformacional, con base en lo escrito por Orion White y Cynthia McSwain se ofrece un sustento provocativo para poder entender la naturaleza del cambio y el desarrollo organizacionales, y tiene su origen en una gran desilusión

con los enfoques teóricos existentes, pero sobre todo, con las organizaciones y los gobiernos cuyos esfuerzos fallidos reflejan las teorías erróneas en que tales esfuerzos están implícitamente basados. Los autores referidos atribuyen esta falla al descuido en el papel vital de la energía inconsciente al forjar tanto el desarrollo individual como la vida social.

V

Hemos revisado una gran diversidad de perspectivas que probablemente abruman a los interesados en la composición organizacional y a aquellos teóricos que se desarrollan en el ámbito administrativo. Sin embargo, permite conocer y con ello encarar las distintas corrientes y enfoques a los que la organización administrativa puede enfrentarse.

Se han revisado distintas posturas que constituyen el actuar diario de la organización, sobre todo en que la teoría y la práctica, o dicho de otra manera, pensamiento y acción no sólo tienen alguna relación, sino que en la realidad son constitutiva una de la otra. Asimismo, encontramos, en las distintas épocas y circunstancias que promovieron los diversos enfoques, características de responsabilidad en el actuar del profesional o administrador público, en el del político, o bien, en el término personal, como ciudadano.

Todo ello nos da un parámetro para afirmar que la teoría de las organizaciones y todas las enmiendas o sugerencias que se le han hecho, sobre todo por sus resultados en la práctica, genera una movilidad y una reflexión tanto teórica como social. Los avances en el desarrollo administrativo, pero sobre todo en el proceso de maduración en el seno de la organización, fortalecen aquellos enfoques que buscan mejorar en eficiencia y eficacia y con ello ofrecer un beneficio común. Sin embargo, posturas que lastiman a las bases de la organización, es decir, a los individuos de que está conformada, han generado postulados de superación en la organización con un enfoque mucho más humano.

PREFACIO

Sin duda, pocos negarían que un conocimiento de las organizaciones es esencial para el estudio y la práctica de la administración pública. En casi todos los programas académicos en este campo se incluyen cursos sobre teoría de las organizaciones, y muchos de los principales escritores sobre el tema son reconocidos como luminarias en los círculos académicos de la administración pública. En vista de la importancia de la teoría de las organizaciones para el conocimiento y la práctica de la administración pública, resulta irónico que sólo una parte relativamente pequeña de la bibliografía más influyente sobre las organizaciones aborde en forma directa el carácter singular de las organizaciones *públicas*. La teoría de las organizaciones, elaborada en su mayor parte por especialistas en otras disciplinas, ha penetrado prácticamente inalterada en sustancia e interpretación las permeables fronteras de la administración pública académica. Más aún, dado el compromiso histórico de la administración pública con el mejoramiento de la práctica administrativa, también es irónico que gran parte de la bibliografía sobre las organizaciones haya interpretado de una manera tan estrecha —y en algunos casos hasta ignorado por completo— el valor práctico que la teoría y la especulación tienen para los administradores. Por último, si bien la diversidad de planteamientos teóricos sobre las organizaciones se ha vuelto más pronunciada desde hace un par de décadas, rara vez se reconocen, y mucho menos se aprovechan, las oportunidades que tal diversidad ofrece para un discurso bien ponderado. El resultado ha sido el surgimiento de bastiones de actividad teórica aislados unos de los otros y, lo que es más importante, de la experiencia práctica de los administradores públicos.

En resumen, éstas son las preocupaciones que nos llevaron a componer este libro. Nuestro propósito, como lo sugiere el título, fue escribir un texto introductorio que presente la teoría de las organizaciones a los administradores públicos. Quisimos destacar y aprovechar la variedad de planteamientos teóricos, explicar su pertinencia singular para las acciones prácticas de las organizaciones públicas. La gama de corrientes que tomamos en cuenta es bastante más amplia que la que suele incluirse bajo el título de "teoría de las organizaciones". Este vasto alcance subraya que teorizar sobre las organizaciones no debe limitarse a una bibliografía reducida o a una corriente principal, sino antes bien abarcar numerosos autores que tienen algo que decirnos sobre el porqué

y con qué consecuencias las personas se dedican a la actividad organizativa. Al mismo tiempo, el libro no pretende en lo absoluto ser un compendio completo de textos sobre la teoría de las organizaciones. En vez de ello, se centra en quienes han hecho aportaciones seminales a una variedad de planteamientos teóricos y cuya originalidad y perspicacia ha guiado investigaciones y reflexiones. Al mismo tiempo que hemos esbozado las ideas fundamentales de cada planteamiento, hemos sugerido sus limitaciones para comprender el conjunto de la actividad organizativa.

Pensamos que la principal utilidad de este libro será ayudar a estudiantes y maestros a explorar con cierto detalle las diversas interpretaciones de la acción organizacional. De este modo, esperamos que el texto aliente en ellos una actitud reflexiva en torno de la teorización. Con tal actitud, cualquier discusión sobre "qué teoría debe aplicarse a esta situación particular" habrá de basarse en una comprensión tanto de la fuerza como de las limitaciones de las distintas corrientes.

RECONOCIMIENTOS

Durante los más de tres años que hemos dedicado a preparar el original, hemos contado con el esfuerzo invaluable de colegas, estudiantes, amigos y familiares. Sus aportaciones a este empeño van desde críticas y sugerencias sustantivas para mejorar el libro, hasta una cuidadosa corrección de pruebas y cierto apoyo moral cuando dudamos que el proyecto llegaría a completarse. Así pues, vaya nuestro agradecimiento a las siguientes personas que colaboraron de esta manera o de otras, al tiempo que guardaban sus dudas para sí mismos. Robert Abbey, William C. Adams, Dennis Affholter, Patricia Aronsson, Bayard Catron, Pieter Degeling, Jerry Harvey, Ralph Hummel, Robert Hutchens, Lluana McCann, Cynthia McSwain, Wahib A. Soufi, Esther Williams Strongman, Frederick Thayer, Peter Vaill, Charles Washington y Orion White.

Ocho personas dedicaron mucho tiempo (y paciencia) a revisar nuestro trabajo conforme avanzaba. Cada una nos dio ayuda y claridad, y por ello les estamos agradecidos: Dean Michael Aiken, de la Universidad de Pensilvania; el profesor Samuel B. Bacharach, de la Universidad de Cornell; el profesor David Bresnick, del Baruch College; la profesora Nealia S. Bruning, de la Universidad de Kent State; la profesora Judith J. Hendricks, del California State College, Stanislaus; la doctora Jeanne Marie Kielman, de la Universidad de Nueva York; el profesor Lawrence B. Mohr, de la Universidad de Michigan, Ann Arbor y, en especial, el profesor Richard L. Schott, de la Universidad de Texas en Austin, cuya revisión no sólo fue meditada y provechosa, sino que también queda como un ejemplo del espíritu académico del que tanto se habla pero rara vez se encuentra. Gracias especiales para David P. Lipsky, asesor de edición, por su dirección y estímulo editorial.

Agradecemos a Astrid Merget, quien como jefa del departamento de administración pública de la Universidad George Washington, aportó con ánimo más recursos para este proyecto de los que ella misma imagina; agradecemos también al personal del centro de computación de dicha universidad por su capacidad técnica, buen humor e interminable provisión de papel. Asimismo, nuestros agradecimientos especiales para Jane Mayer; sin su apoyo, amor y paciencia, por lo menos la mitad de este proyecto nunca hubiera llegado a buen fin.

Por último, queremos extender nuestro reconocimiento a Alex Greene de Little, Brown, cuya paciencia y estímulo estuvo presente hasta el final.

M. M. H. y R. T. M.

Primera Parte

EL MARCO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El propósito de este libro es aprovechar la teoría de las organizaciones para esclarecer, desde varios ángulos, los contextos organizacionales en los que actúan los administradores públicos. Nuestra intención es fundamentalmente práctica. Por "práctico" entendemos no sólo instrumental *(cómo* alcanzar ciertos objetivos), sino también moral *(¿debe* un objetivo particular juzgarse como digno de alcanzarse y por qué medios?) y diagnóstico *(¿por qué* es como es un estado de cosas particular?). No ofrecemos recetas para acciones administrativas, sino que tratamos de mostrar la utilidad de la teoría para darle sentido al pasado y al presente y sugerir posibilidades de acción.

Aunque no creemos que *todo* lo que se acepta como teoría de las organizaciones tenga valor práctico para los administradores públicos, tampoco pensamos que algunas de las versiones teóricas incluyan todo o siquiera la mayor parte de lo que tiene valor práctico. El significado de "práctico" es demasiado complejo para admitir semejante pureza teórica.

Una dificultad inmediata es cómo enfrentar la diversidad que cabe en el rubro de "teoría de las organizaciones". Hay quienes están a favor de la síntesis: las "escuelas" teóricas contendientes ofrecen planteamientos diferentes al mismo objeto; por lo tanto, deberíamos juntar los hilos similares (advirtiendo pero haciendo poco caso de las diferencias) y tejerlos en una sola teoría de las organizaciones. Otra corriente reconoce abiertamente las diferencias y acude a distintas teorías para diferentes propósitos: la teoría de sistemas sirve para evaluar cuestiones sistémicas; la teoría de las series de decisiones, para los problemas de decidir, y la teoría de las relaciones humanas, para los problemas interpersonales. En el primer caso, se intenta crear una gran teoría que articule nuestros conocimientos sobre las organizaciones; en el segundo, se trata de crear un "cinturón de herramientas" con una teoría para cada propósito.

Lo que aquí proponemos es más modesto que las síntesis y al mismo tiempo más útil que el simple reconocimiento de las diferencias teóricas. La teoría, como las organizaciones a las que se aplica, es una creación humana y debe entenderse como tal. Por lo tanto, representa los intereses teóricos que sus creadores tienen al describir los objetos de su atención. "Interés" no tiene aquí un sentido conspiratorio ni político-económico, aunque cualquier posición teórica podría juzgarse en esos términos. Más bien, subraya nuestro principio conductor ante toda teorización: "Reflexionar en torno de la actividad organizacional siempre se basa en conjeturas sobre la naturaleza humana, en los propósitos de examinar tal actividad y en las premisas sobre la relación entre teoría y práctica".

En conjunto, esto forma los intereses de los que se parte para crear y aplicar la teoría a la comprensión de las actividades humanas en los medios organizacionales. Por consiguiente, la utilidad de la teoría de las organizaciones radica en los planteamientos que ofrece sobre la vida organizacional, que difieren por sus hipótesis de los actos humanos y su relación con el mundo social.

El segundo aspecto de la teoría de las organizaciones del que debemos ocuparnos es su aplicación exclusiva a las organizaciones *públicas*. Esto atañe a la utilidad de varios puntos de vista teóricos como marcos no sólo para la descripción e interpretación, sino también para la evaluación normativa. Los actos de los administradores públicos *siempre* están sujetos al juicio público, un hecho que rara vez es tomado en cuenta por las principales corrientes de la bibliografía especializada. Mediante lo que nosotros llamamos "vectores normativos", consideraremos la importancia de la teoría de las organizaciones para las cuestiones normativas de utilidad y valor públicos.

Las partes segunda y tercera resumen y revisan diversos planteamientos sobre la teoría de las organizaciones. Cada capítulo trata de varios autores que representan un ángulo particular o que ofrecen algo original. Si bien se esbozan tanto los vínculos intelectuales como las fronteras entre estos ángulos, no tenemos la intención de ser exhaustivos. Por ejemplo, la teoría de sistemas considera el ámbito organizacional de un modo muy útil para entender ciertos aspectos que en mucho conciernen a la administración pública. Para explicarla, no revisamos todo el trabajo del campo, sino que más bien nos concentramos, a través de las obras de unos cuantos escritores característicos, en las hipótesis que plantea sobre la naturaleza humana, sus propósitos al examinar la actividad organizacional y sus conjeturas sobre la relación entre teoría y práctica. Por último, nos valemos de este método como de una lente —por así decirlo— para observar el mundo de la administración pública. Es necesario tener un marco a través del cual mirar ese mundo y aplicar los diversos planteamientos teóricos, y lo elaboramos en la primera parte.

El marco no es polémico ni original en su explicación del mundo laboral de la administración pública. Podría utilizarse un marco distinto para diferentes propósitos. Éste refleja los intereses de sus autores por exponer la relación entre el aspecto personal y el organizacional de la administración pública cotidiana. Nuestra intención es permitir que los administradores públicos relacionen estos planteamientos con los problemas que enfrentan, no en el sentido de "solucionarlos", sino más bien de esclarecerlos para la acción práctica.

Una preocupación fundamental de la administración pública es la toma de decisiones. Para el administrador público, esta preocupación siempre está envuelta en un tipo particular de contexto organizacional, que puede ser fragmentado con fines analíticos; aquí, por ejemplo, empleamos el concepto de *campos organizacionales* en los que los administradores actúan y que delimitan sus acciones según las funciones que deben desempeñar en cada uno. Cada organización pública es una respuesta socialmente definida a un conjunto de problemas; a saber: los que describimos con cierto detalle como *problemas perversos*. Por tanto, las decisiones —grandes y pequeñas— que están organizadas en formas públicas y que constituyen la administración pública, son también respuestas socialmente delegadas a estos problemas perversos. Estos mandatos se llevan a cabo en los campos organizacionales, mientras que en la base están los *vectores normativos* de la administración pública.

El gobierno, como objetivación de la voluntad pública, opera a través de muchos agentes que, en tanto que administradores públicos, son agentes tanto

organizacionales como normativos. Como tales, cuando se empeñan en los objetivos públicos, a menudo están motivados por el altruismo, el espíritu público y otros sentimientos nobles.

Sin embargo, el trabajo que realizan, como el de la mayoría de los seres humanos, también puede tener motivos egoístas o venales; pueden hacerlo por razones mezquinas, de exaltación personal, de poder o de control. En cualquier caso, su labor se halla circunscrita tanto a lo organizacional como a lo normativo. La razón de este marco, que es la materia de la primera parte, es esclarecer el contexto manifiestamente *público* del mundo del administrador público. Lo empleamos en este libro como eje para examinar los planteamientos teóricos expuestos en las partes segunda y tercera. En la cuarta, el libro concluye con una comparación sucinta de los aspectos de estos planteamientos, que permean implícitamente la bibliografía organizacional. Este resumen es una evaluación de la relación entre la teoría y la práctica administrativa en el contexto de la última mitad del siglo XX.

I. EL CONTEXTO DECISORIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La "teoría de las organizaciones", como la entendemos en este libro, es el conjunto de conocimientos e información que explica cómo y por qué los individuos actúan como lo hacen en los medios organizacionales, es decir, como miembros de organizaciones, como receptores de los bienes y servicios que proveen y como emprendedores de acciones que influyen y son influidos por otras organizaciones. Por definición los administradores públicos actúan en un contexto organizacional. A fin de comprender la relación que la teoría de las organizaciones guarda con la administración pública, es necesario trazar en primer término un marco que defina el campo, lo que hacemos en los tres capítulos de la primera parte. En este capítulo examinamos las decisiones que constituyen el grueso de las actividades de administración pública. Los dos restantes esbozan los *campos organizacionales* en los que los administradores públicos toman decisiones, así como los *vectores normativos* que ayudan a conformarlas.

Por "administradores públicos" nos referimos principal pero no exclusivamente a aquellos —conocidos en una época más delicada como servidores civiles— que tienen la responsabilidad de realizar las tareas del gobierno. En este grupo están los que, en el transcurso de su trabajo cotidiano, aplican las leyes de una localidad y llevan a cabo los dictados civiles de la sociedad. Esto comprende al director de la CIA, al secretario de Recursos Humanos de Maryland y al director de Personal de Lakewood, Ohio. Pero también al trabajador social, al policía de ronda, al empleado del departamento de aguas y al analista del departamento de planeación del condado. Incluye a todos aquellos individuos *en la medida* en que cumplen responsabilidades públicas, aplican las leyes y ejercen un cargo público.

Dicho de una manera simple, los administradores públicos se enfrentan con decisiones que:

- afectan la vida de las personas,
- se toman en nombre del pueblo y
- emplean recursos públicos.

Por lo tanto, los que se encargan de la administración pública son más

que el grupo tradicional de servidores civiles. En cualquier nivel de gobierno hay organizaciones —dependencias públicas, comisiones, corporaciones públicas y fuerzas oficiales— cuyos miembros cumplen los mandatos legítimos de la sociedad y así trabajan "en el interés público". Para nuestros propósitos, también pueden ser vistos como administradores públicos. La línea divisoria aquí es simple de definir pero difícil de trazar: la administración pública es la ocupación de todos aquellos que actúan en nombre del pueblo —en nombre de la sociedad, que delega en forma legal— y cuyas acciones tienen consecuencias para los individuos y los grupos sociales.

Todos los que participan en la administración pública toman decisiones con base en las leyes, las normas y las tradiciones públicas. Pero además sus decisiones reflejan juicios fundados en valores y apreciaciones personales que surgen de configuraciones peculiares de factores en situaciones particulares. Las decisiones, como los juicios en que se basan, proceden de las relaciones mutuas entre lo general y lo específico, lo personal y lo impersonal.

La complejidad de estas relaciones queda bien ilustrada en la historia de Alan Madden, que contamos en el recuadro adjunto. Se trata de un niño de cinco años, cuya custodia le había sido retirada a su madre por decisión del Estado y que fue hallado muerto a golpes poco después de regresar a su cuidado. Aunque esta historia es especial por su patetismo, no es única en el sentido de que resume la esencia de los muchos conflictos que enfrentan a diario los administradores públicos: cuándo actuar y cuándo no, cómo rendir cuentas, cómo interpretar la responsabilidad personal y cómo determinar los límites organizacionales de su autoridad y responsabilidad.

La historia pone de relieve el tipo de problemas (y por tanto el tipo de decisiones) que los administradores públicos enfrentan. Los casos tan conmovedores como el de Alan Madden aparecen en la prensa, pero cada día hay miles de casos similares que pasan inadvertidos excepto para sus actores. Su similitud no radica en el patetismo o las consecuencias trágicas, sino en las decisiones que se toman: decisiones sobre la vida de las personas, las condiciones en que trabajan y viven, las formas en que se relacionan.

Desde luego, las decisiones son respuestas a problemas. Tradicionalmente decimos que las respuestas públicas a determinados problemas constan de dos partes; a saber: la "política" o línea de acción a seguir y la "administración" de tal política. Esta distinción entre teoría y práctica de la administración pública resulta útil cuando "administrar" significa simplemente llevar a cabo una tarea. Sin embargo, "administrar" adquiere un significado cada vez mucho más complejo, como conciliar intere-

EL "SISTEMA" TRAICIONA A UN NIÑO DE CINCO AÑOS, MUERTO A GOLPES

Por Wayne Slater
Associated Press

Quincy, Illinois, 28 de enero. Alan Madden, de cinco años, fue golpeado durante unas cuatro horas antes de morir, unas veces a puñetazos y otras con un palo forrado de gasa y un rótulo que dice "El gran garrote". La policía encontró su frágil cuerpo sobre el piso de la sala, con el cabello rubio tinto en sangre y las manos magulladas por tratar de desviar los golpes.

Alan murió el 10 de enero. Su madre y un amigo de ésta han sido acusados del asesinato. Pero desde su muerte, la historia se ha centrado no tanto en quienes lo mataron, sino en los que no lo hicieron:

- El tío, quien ahora declara que le habría contado a todo el mundo sobre las contusiones que vio, pero nadie le preguntó.
- El director de la escuela, quien recurrió a todos los cauces pertinentes cuando Alan llegó al jardín de niños con los ojos amoratados.
- El subprocurador del estado, a 160 kilómetros de distancia, seguro de que cuando los investigadores establezcan la culpabilidad hallarán que "todo mundo hizo su trabajo", según las reglas del condado.
- Y el juez, quien afirma no haber recibido prueba alguna de maltrato infantil antes de ordenar el pasado mes de agosto que Alan regresara con su madre.

Su madre, Pam Berg, de 24 años, y su padre, Gerald Madden, quien desapareció hace algunos años, fueron interrogados, en 1975, sobre posible maltrato infantil, cuando autoridades del condado de Knox investigaban algunas contusiones en la espalda y las asentaderas de la hermana de Alan, Tina, de siete años.

"Recuerdo cuando la pequeña Tina despertaba de alguna pesadilla gritando '¡No, mamita, no lo hagas!' Vi golpes en esos niños que me parecieron sospechosos", afirmó su tío Charles Kruger, quien estuvo al cuidado de Alan y Tina durante varios meses en 1976, mientras su madre cumplía una sentencia en prisión por falsificar un cheque.

Al ser puesta en libertad, la señora Madden se encaminó a Colorado. Sus esfuerzos por recuperar a Alan y Tina fueron infructuosos.

Regresó hace varios años con un nuevo novio y una nueva hija, Nicole, y dijo que quería tener a sus hijos con ella.

Se celebraron audiencias. El tío no fue interrogado sobre maltrato. Los problemas pasados se le imputaron al padre o no se tocaron.

"Ella se veía bien; dijo que estaba asistiendo a la escuela", afirmó el juez de circuito William Richardson, en cuya audiencia sólo se abordó el interés de la madre en los niños, dónde viviría y cómo pagaría alimentos y ropa.

El pasado mes de agosto, Alan y Tina regresaron con su madre, quien esta-

ba viviendo con James Crain, de 26 años. En octubre, Alan llegó al jardín de niños con el rostro tan golpeado que no pudo salir en la foto de la clase. El director, Rick Baldwin, dio aviso a la oficina local del Departamento de Servicios Infantiles y Familiares (DCFS).

Más tarde, Baldwin llamó de nuevo al departamento. Un vecino escuchó gritos y llamó a la policía, pero todo se mantuvo en secreto.

En diciembre, sólo tres semanas antes de que Alan fuera asesinado, la oficina de Quincy envió por correo un informe de rutina dirigido a Richardson. Decía que la familia estaba bien.

Esta semana, tras una investigación interna del "casi incomprensible" caso, dos empleados del DCFS fueron "suspendidos hasta que se tome la decisión de despedirlos" y otro superior fue degradado, según dijo el director estatal del departamento, Gregory Coler. Otros seis trabajadores sociales serán sancionados, agregó.

Coler admitió que su dependencia había ignorado o descuidado las advertencias de un párroco, algunos funcionarios escolares, un maestro y la policía.

Cientos de personas asistieron al funeral. Los parientes no reclamaron el cuerpo, pues hubiesen tenido que cubrir los gastos, así que el ayuntamiento donó una muda de ropa nueva y un sepulcro bajo árboles de hoja perenne.

Alan fue sepultado con su oso de felpa en un pequeño ataúd azul donado por extraños. [*The Washington Post*, 29 de enero de 1981.]

ses, rendir cuentas por determinadas consecuencias y justificar ciertos actos. La actividad gubernativa se ocupa casi exclusivamente en la mediación entre una parte de la sociedad y otra. Aunque esta mediación no es una actividad nueva, nuestro reconocimiento de su penetración *sí es* relativamente nuevo, al igual que nuestro reconocimiento de la función que cumple el administrador público.

Por ejemplo, en el caso de la acción afirmativa, las reglas y pautas son establecidas por las leyes y los tribunales (aunque no necesariamente en forma clara). Sin embargo, los administradores dan sustancia a esa política al decidir cómo y cuándo intervenir. En virtud de su intervención, la acción afirmativa ha modificado no sólo el lugar de trabajo en general, sino también la idea que los trabajadores tienen de sí mismos. Ha abierto cauces y ha creado oportunidades que no existían; al mismo tiempo —al hacer explícita la propia debilidad de la sociedad— ha suscitado ansiedades y hostilidad al disminuir la cohesión y, a veces, la productividad a corto plazo de la mano de obra. El que esto sea de buen o mal agüero no constituye la cuestión principal por estudiar: el punto crucial es que el administrador, como agente de la voluntad pública, modifica la

sociedad de la que surge el gobierno. Esto ocurre en primer lugar a través del tipo de problemas que la sociedad desea que su gobierno solucione; a saber: "problemas perversos" como el de Alan Madden.

Problemas dóciles y problemas perversos

Horst Rittel y Melvin Webber han señalado que los problemas para cuya solución tradicionalmente se acudía a los políticos profesionales se han resuelto en gran parte: los caminos están pavimentados, las viviendas construidas, los drenajes conectados (si bien no al gusto de todos). Estos problemas maleables, los que podrían abordarse con sentido común e ingenio, han dado lugar en décadas recientes a otra clase de dificultades. Se trata de los problemas sin soluciones, con respuestas sólo temporales e imperfectas. Tienen que ver con el trazado de una autopista, el establecimiento de un programa escolar, la lucha contra la delincuencia. Rittel y Webber los definen como "problemas perversos", en oposición a los "problemas dóciles" del ingeniero, el constructor de caminos o el científico:

> Los llamamos "perversos" no porque sean en sí mismos deplorables éticamente. Empleamos el término "perverso" en un sentido análogo al de "maligno" (en oposición a "benigno") o "vicioso" (como un círculo) o "tramposo" (como un duende) o "agresivo" (como un león, a diferencia de la docilidad de un cordero).[1]

Los problemas dóciles se solucionan porque es fácil definirlos y separarlos de otros problemas así como de su entorno. No es que se les reste sustancia al decir que son fáciles de resolver, pero tienen una característica importante: cualesquiera que sean las dificultades y complejidades con que se tope su solución, son principalmente de carácter técnico; por ejemplo, la llegada del hombre a la luna y su regreso a salvo a la tierra requirió la solución de un problema monumentalmente complejo, agotador, arduo y costoso, y, sin embargo, dócil.

En cambio, los problemas perversos carecen de una formulación definitiva y por tanto de criterios uniformes para decidir cuándo se ha hallado una solución; en realidad, elegir una definición de un problema determina su "solución"; por ejemplo, consideremos las categorías que se emplean al definir el "problema" del desempleo. El Departamento de

[1] Horst W. J. Rittel y Melvin Webber, "Dilemmas in a General Theory of Planning", *Policy Sciences* 4, junio de 1973, p. 160. En el resto de la sección insistimos en la idea de problemas dóciles y perversos propuestos en este artículo.

Estadísticas Laborales utiliza siete definiciones diferentes del concepto (y por ende del problema) de desempleo, que difieren si se toman los trabajadores de tiempo parcial o si bien sólo se cuentan los jefes de familia o también los dependientes. Así, en abril de 1977, el desempleo en los Estados Unidos fue, con sus variaciones, de 1.9, 3.1, 4.4, 6.5, 7.0, 8.6 y 9.9 por ciento.

Las definiciones alternativas son tan comunes que a veces olvidamos su significación. Las cosas se aclaran cuando uno examina las definiciones occidentales aplicadas a culturas no occidentales. Por ejemplo, Gunnar Myrdal, tras revisar diversos intentos para medir el desempleo en el sur de Asia, señala:

> Pero sería ilógico suponer que el remedio para la escasez que hemos advertido consiste simplemente en el perfeccionamiento de las técnicas y en ganar experiencia en la depuración. La diferencia fundamental radica en el marco analítico que ha guiado estas investigaciones. En general, estos estudios se han realizado para plantear las interrogantes que los economistas occidentales desearían investigar en sus propios países. Pero al mismo tiempo suele reconocerse que las categorías occidentales no pueden transferirse intactas al medio sudasiático.[2]

Esta comparación entre occidental y no occidental sólo subraya las dificultades de definir un problema. Si el problema de desempleo es que trae penurias económicas a las familias, entonces es necesario dar empleo a todos los jefes de familia que son su sostén. Por otro lado, si el problema es la privación económica *y* el bienestar psicológico, entonces hay que dar empleo a todos los que pueden y quieren trabajar, incluyendo a los jefes de familia y a sus dependientes. No tiene sentido discutir si una de las soluciones es correcta y la otra incorrecta; empero, cabe argumentar que una es mejor (o peor) que la otra en un momento dado.

Los problemas sociales implican, en parte, una discrepancia entre cómo vemos las cosas y cómo creemos que deberían ser. Sin embargo, con los problemas perversos la manera de entender la discrepancia en un momento dado determina la forma de resolver el problema en ese contexto. Esta interacción entre ver y escoger se aprecia en el "problema de la pobreza" de los Estados Unidos. La "pobreza" en las actividades legislativa, judicial y ejecutiva ha sido definida con mayor o menor constancia desde el régimen de Richard Nixon como "la falta de dinero" (podrían darse otras definiciones en términos de posición social, educación u oportunidades). El "nivel de pobreza" se volvió entonces un "problema de distribución del ingreso", que resulta (técnica o políticamente) más accesible que si fuera, digamos, uno "cultural".

[2] Gunnar Myrdal, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, Pantheon, Nueva York, 1968, p. 2 221.

Dado que los problemas perversos son objeto de innumerables definiciones políticas, no hay pruebas concluyentes para medir la eficacia de sus soluciones. En general, una vez que un puente se ha construido (un problema más bien dócil, aunque decidir su ubicación puede no serlo), es posible determinar si ha resuelto el problema planteado, es decir, mover cierto tráfico de un sitio a otro en forma segura. En cambio, en los problemas perversos, la solución misma está sujeta a volverse parte del problema: un programa de capacitación para el empleo prepara trabajadores calificados, cada uno de los cuales remplaza a dos empleados menos especializados; un menor salario mínimo para adolescentes ayuda a elevar la proporción de muchachos con empleo, pero a expensas de trabajadores de mayor edad que requieren un salario mínimo más alto. Así, toda solución influye no sólo en el problema que se ha fijado como objetivo (uno así lo espera), sino también en ese otro del que el problema original era sólo un síntoma, y los efectos no van necesariamente en la misma dirección.

Además, debido a su singularidad, los problemas perversos no son abordables con las rutinas habituales de análisis y evaluación. En consecuencia, hasta donde es posible hacer una lista previa de las soluciones de un problema perverso, es difícil que éstas sean excluyentes. Podemos reducir el desempleo definiéndolo de un modo diferente, incrementar el monto de trabajo, aumentar el número de empleos, reducir el tamaño de la mano de obra o incluso cambiar la naturaleza del trabajo.

Por último, al lidiar con problemas perversos, los administradores públicos en tanto que supresores de problemas no tienen derecho, en un sentido político, a equivocarse: son responsables de las consecuencias sociales de sus "soluciones". Sus actos y omisiones influyen en personas cuya vida se ve afectada por las secuelas.

Las organizaciones como soluciones de problemas perversos

"Dócil" y "perverso" representan los extremos del mismo fenómeno, más que categorías aparte. Como tal, la noción de problema perverso sirve como recordatorio metafórico de nuestras limitaciones para controlar el mundo social. En cierto sentido, la mayoría de los problemas que el gobierno enfrenta, al menos en algunos aspectos, son perversos. Sin embargo, cuando se ocupa de un problema perverso, se ve en la necesidad de hacerlo "dócil" o limitarlo de alguna manera. Como actores cruciales en estos esfuerzos, son los administradores públicos quienes apli-

can análisis instrumentales y reglas para que los problemas perversos sean susceptibles de solución.

Al separar medios y fines, el análisis instrumental nos permite juzgar si un acto organizacional es correcto y, por extensión, si los agentes se condujeron de manera responsable. Al profundizar el análisis instrumental, con el conocimiento adecuado de un problema y la información y los recursos suficientes para resolverlo, se supone que hay estructuras de autoridad organizacional listas para asegurar que los miembros cumplan con las metas y los procedimientos operativos aceptados.

Sin embargo, la metáfora del problema perverso pone en tela de juicio tanto nuestras explicaciones convencionales de los problemas organizacionales como nuestras ideas sobre la responsabilidad y la autoridad. Por inferencia, las teorías de la organización que insisten en que las acciones racionales son primordiales o puramente instrumentales revelan la perversidad de ciertos problemas administrativos. Por extensión, también revelan las limitaciones inherentes al evaluar las soluciones ya sea con fundamentos puramente instrumentales o recurriendo a la sola autoridad organizacional formal. Si, por ejemplo, no hay un acuerdo sobre la atribución apropiada de las responsabilidades morales, institucionales y legales en la muerte del niño Alan Madden, ¿quién puede entonces decidir, aun después del hecho, cómo se hubiera llegado a la solución de su problema y el de la sociedad (evitar su muerte)? Al igual que otros problemas perversos, la muerte de Alan revela que las dificultades y limitaciones de una dependencia se entrelazan con las de otras y otros actores.

Así como los actores organizacionales definirán los problemas de diversos modos, las teorías de la organización pueden definir sucesos similares —en virtud de las diferentes versiones que plantean— de maneras radicalmente distintas.[3] Al igual que los propios problemas perversos, la bibliografía organizacional posee una naturaleza "rashomoniana": varios postulados teóricos enmarcan las mismas situaciones en forma distinta, plantean diferentes interrogantes sobre ellas y, por lo tanto, para enfrentarlas proponen soluciones o modos de acción que difieren.

El administrador que asume una función

Si bien algunos problemas pueden circunscribirse de un modo más o menos fácil en términos del número de individuos e instituciones que

[3] Un buen ejemplo de cómo planteamientos teóricos distintos modifican la interpretación de la misma situación se halla en Graham T. Allison, Jr., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown, Boston, 1971, donde el autor analiza la crisis de los misiles en Cuba desde tres diferentes puntos de vista.

afectan, los problemas que muestran aspectos especialmente perversos parecen abarcar una amplia gama de áreas organizacionales, políticas y personales. A fin de simplificar esta imagen en forma analítica, conviene echar mano de varios recursos conceptuales. Uno de ellos es el concepto de función.

Una función es el conjunto de expectativas que acompañan una relación organizacional particular. Hay una bibliografía copiosa sobre diversos aspectos teóricos y empíricos de las funciones que no es necesario revisar en este espacio. Basta con llamar la atención sobre una idea que, de muchas maneras, se ha fijado en nuestro lenguaje cotidiano. "Asumir una función" significa, simplemente, adentrarse en una relación que ya tiene definidos muchos de sus términos. Estas definiciones son a veces legales. Por ejemplo, un administrador público en funciones de director tiene tareas específicas que lo vinculan con sus subordinados, como contratar, despedir y supervisar. También hay expectativas culturales, a menudo incorporadas en las leyes. Por ejemplo, el administrador público como director tendría que ser por lo general árbitro de disputas entre subordinados. Algunas de las expectativas atañen al poder; se supone que el administrador público como director tiene más poder —es decir, es más probable que tenga influencia sobre fuerzas y sucesos internos y externos— que los subordinados.

Pero las funciones no están preestablecidas; también las definen los individuos que las desempeñan y los que responden. Las expectativas que fincamos en quien desempeña una función se ven modificadas tanto por las acciones del individuo como por las de aquellos con quienes la función impone una relación. A medida que aumenta la gama de ocupaciones del administrador público —conforme éste pasa de una función a otra— se requieren cambios significativos en las capacidades, los conocimientos y las destrezas que necesita. Asimismo, hay un cambio en el grado en que ese desempeño, sin importar cuán hábilmente se cumpla, garantiza soluciones o resultados deseables.

Acción personal y acción organizacional

Las acciones —y omisiones— de los funcionarios competentes en el caso de Alan Madden retratan algunas de las patologías de las organizaciones públicas en términos más bien crudos y trágicos. Sin embargo, el caso plantea cuestiones que son genéricamente similares a los problemas perversos con los que se enfrentan incontables administradores públicos rara vez, y sus respuestas, si acaso, son concluyentes. Por ejemplo, ¿dónde está la línea divisoria entre las responsabilidades del gobier-

no y las de los ciudadanos particulares? Frente a la escasez de tiempo, recursos y conocimientos, ¿cómo saben los funcionarios públicos, sin la ventaja de la retrospectiva, si sus acciones responden de manera adecuada al público que sirven?

En vista de las relaciones entre las diversas dependencias legalmente responsables del bienestar de la ciudadanía, ¿es posible deslindar responsabilidades en forma razonable cuando un ciudadano es mal atendido o maltratado? ¿Sirve mucho este deslinde para garantizar acciones más dirigentes en el futuro? Por último, ¿es la calidad de los servicios del gobierno una función más de la observancia puntual de procedimientos formales o del compromiso personal de los funcionarios para responder con eficacia a las necesidades del público? Las dificultades de obtener respuestas definitivas a estas preguntas ilustran los problemas que los administradores públicos enfrentan al decidir no solamente cómo y cuándo actuar, sino si en verdad *deben* actuar.

Si las acciones de los funcionarios públicos parecen difíciles de entender cuando se juzgan en forma individual, consideremos entonces la dificultad aún mayor de comprenderlas en su relación recíproca. Las decisiones administrativas son arduas y complejas precisamente porque se toman y ejecutan en un contexto organizacional, una red de relaciones que a menudo confunde no sólo a los observadores sino también a los mismos participantes.

Por ejemplo, a pesar de las innumerables reglas y otros mecanismos destinados a controlar los errores administrativos, tanto la discrecionalidad como la información incompleta son una parte inevitable de la acción administrativa. Aunque la discrecionalidad administrativa puede conducir en ocasiones a equivocaciones, también es la base del compromiso personal de los administradores para una ejecución concienzuda de sus tareas. En otras palabras, permite que el administrador y el usuario den forma a la regla general de la circunstancia específica. Sin este compromiso, como reconocía Max Weber, la impersonalidad formalista necesaria para garantizar la eficiencia de la burocracia también puede generar una patología propia en forma de indiferencia.[4] Así, Alan Madden bien puede haber muerto por razones relacionadas menos con la ruina de un sistema formal de normas y procedimientos que por el hecho de que faltaran personas que se ocuparan lo suficiente en el momento preciso.

Sin embargo, aun esta apreciación puede ser engañosa por la distinción que traza implícitamente entre acción organizacional y personal, es decir, entre la que se lleva a cabo de acuerdo con normas y funciones y la

[4] Véase en especial los comentarios finales en Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, trad. al inglés de Talcott Parsons, G. Allen & Unwin, Londres, 1930, pp. 180-183.

motivada por un compromiso personal. Sin embargo, aunque la fuerza de tal distinción se manifiesta de manera evidente en el premio que las organizaciones modernas otorgan a la eficiencia (y por ende a la impersonalidad), no deja de ser artificial. Las organizaciones son antes que nada creaciones humanas. Llenas de reglas, funciones y trámites impersonales, parecen adquirir una vida y una legitimidad propias en la mente de quienes trabajan en ellas y sufren su influjo. En realidad, la historia de las organizaciones modernas —y de la teoría de las organizaciones— es la historia de la idea que tanto legos como especialistas han llegado a tener de la separación de lo personal y lo organizacional. El que esta idea sea implícita y aun inconsciente revela el poder que toleramos que las organizaciones ejerzan sobre nosotros. Pese a los beneficios materiales que hemos cosechado en virtud de esta separación artificial, también hemos tendido a pensar erróneamente que hay una diferencia clara y significativa entre las organizaciones y la gente que las ocupa. Por lo tanto, decir que Alan Madden murió por la ruina de un sistema de normas y procedimientos o por negligencia e indiferencia humanas equivale a expresar lo mismo de dos maneras.

Separar lo personal de lo organizacional ha sido un paso esencial para el desarrollo de las organizaciones modernas como instrumento eficaz para lograr fines predeterminados. Según el grado de su eficiencia, las organizaciones modernas se ajustan a un precepto normativo, a saber, el de la racionalidad instrumental. La actividad contemporánea puede considerarse racional sólo hasta el grado en que cumple con metas predefinidas. Entonces, la acción aparece sólo como un medio o un instrumento para alcanzar fines; por lo tanto, tal acción es apreciada sólo mientras las actividades requeridas para lograr tales fines sean mínimas. Éste es el significado común de "eficiencia", la *medida* de qué tan bien la acción organizacional satisface este criterio. Un modo importante en que las organizaciones fomentan la eficiencia consiste en sostener la noción de que los proyectos únicos y personales de los individuos se distinguen y subordinan a la conducta eficiente del quehacer de la organización. La "acción racional" ha llegado a identificarse casi exclusivamente con lo que uno hace dentro de un ambiente organizacional y, en particular, con lo que uno hace para apoyar las metas y los objetivos de la organización.

La importancia de todo esto es que la racionalidad instrumental está en el centro de la administración pública y de casi toda teoría de las organizaciones. El que la gente considere a las organizaciones como un medio para lograr un fin o el que las acciones de estas personas se midan de manera instrumental no es sorprendente ni por fuerza perjudicial para nadie. Las dificultades surgen cuando aquéllos son vistos como los *únicos* medios por los cuales se juzga la acción administrativa.

II. EL CONTEXTO ORGANIZACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En este capítulo se analizan tres cuestiones interrelacionadas que ocupan un lugar importante en el examen de las principales perspectivas teóricas sobre las organizaciones, en las partes segunda y tercera. La primera concierne a los modos en que de diversas maneras se ha definido el término "organización" en la bibliografía teórica. Aquí, nuestro propósito no es llegar a conclusiones sobre una definición correcta o preferida, sino mostrar cómo varias definiciones, en yuxtaposición, revelan la riqueza y también lo muy discutible del campo en la teoría de las organizaciones.

En segundo lugar, analizaremos la ya vieja controversia sobre cómo las diferencias empíricas entre las organizaciones públicas y privadas han influido, a través de la historia, sobre la función de la teoría de las organizaciones en la administración pública. Las primeras preguntas que se deben considerar son si las diferencias empíricas *1)* deben determinar una variación considerable al teorizar acerca de las organizaciones públicas, y *2)* afectar la importancia de la teoría organizacional "genérica" en la administración pública.

Por último, describimos las tres "arenas organizacionales" que delimitan el contexto organizativo para la administración pública. Colectivamente, aportan un marco descriptivo y analítico para examinar las diversas perspectivas sobre la teoría de las organizaciones que presentamos en las partes segunda y tercera. Los campos combinados con los "vectores normativos" descritos en el capítulo III, constituyen el marco de la administración pública. Todo esto es empleado en el resto del libro para hacer que la teoría de las organizaciones sea aplicable a cuestiones de interés específico para los administradores públicos.

Definición de "organización"

Las definiciones, como las teorías a las que representan, dirigen nuestra atención hacia los objetos —en este caso, las organizaciones— de nuestra experiencia, tanto intuitiva como de sentido común. Algunas definiciones son reconfortantes porque aclaran y dan mayor sustancia a lo que ya, implícitamente, sabemos; otras nos obligan a reconsiderar lo que ya creíamos saber y por ello al principio pueden parecernos intrusiones

irritantes en nuestro mundo, que veíamos tan bien ordenado. Ofrecer aquí alguna definición de "organización" para servir de guía al lector en el resto del análisis iría en contra de nuestro propósito principal; a saber: provocar una apreciación de la diversidad y de la novedad que varias teorías (así como el teorizar en general) pueden dar a nuestra interpretación de las organizaciones.

Por ejemplo, en el recuadro anexo hay ocho definiciones de "organización", que son bastante representativas de la bibliografía sobre la organización. Desde luego, estas definiciones de "organización" no alcanzan a revelar todo lo que es interesante y significativo en las teorías a las que se les suele asociar o acerca de las propias organizaciones. Sin embargo, las varias definiciones sí muestran la diversidad de opiniones de lo que son las organizaciones y de cómo se les puede considerar productivamente. Cada definición subraya ciertos aspectos, con exclusión de otros. De este modo, Katz y Kahn insisten en las *pautas* y los *flujos de energía,* mientras que Weber subraya el concepto de *dominación social.* Sin embargo, ninguna de estas definiciones niega la posible validez de cualquier otra definición; es decir, se podrían combinar estas ocho definiciones en una sola, sin que por ello hubiera elementos en conflicto. En efecto, las definiciones son acumulables: cada una nos dice un poco más y algo distinto acerca de la organización humana y del hecho de organizar.

Como la punta del proverbial *iceberg,* cualquier definición de organización oculta pero a la vez ofrece claves para descubrir lo que yace bajo la superficie. Simples diferencias entre definiciones se transforman en desacuerdos —a veces graves— conforme exploramos sus cambiantes implicaciones para llegar a una comprensión más profunda de la organización. En un nuevo examen, cada definición revela una perspectiva distinta y bastante coherente desde la cual ordenar nuestra interpretación.

La idea de una perspectiva nos ofrece una metáfora sumamente útil para diferenciar entre diversas teorías de la organización. Para el pintor, la palabra "perspectiva" se refiere al tamaño, la distancia y la relación entre los objetos en el campo visual. De manera similar, para el teórico de la organización, la perspectiva sugiere un tipo particular de relación entre aspectos —e hincapié en ellos— de la organización que tiene significación práctica e intelectual. Las perspectivas teóricas se pueden distinguir entre sí a lo largo de toda una gama de dimensiones, seis de las cuales ocupan un lugar especial en la bibliografía sobre las organizaciones:

- *Los diferentes intereses cognoscitivos apoyados por teorías.* Un interés cognoscitivo se refiere al tipo de propósito práctico que es potencialmente servido por una teoría. Por ejemplo, las teorías pueden servir a intereses de control social para explicar las relaciones de causa a

OCHO DEFINICIONES DE "ORGANIZACIÓN"

MAX WEBER

Un círculo de personas que están habituadas a obedecer las órdenes de *dirigentes* y que tienen un interés personal en la continuación del dominio, en virtud de su propia participación y los resultados benéficos, que se han dividido entre ellas al ejercicio de aquellas funciones que servirán prontamente a su ejercicio. [Max Weber, *Economía y sociedad,* vol. 2, Guenther Roth y Claus Wittich, comps., University of California Press, Berkeley, Calif., 1978, p. 952 (cursivas en el original).]

DWIGHT WALDO

... la organización puede definirse como la *estructura de interrelaciones personales autoritarias y habituales en un sistema administrativo.* [Dwight Waldo, *The Study of Public Administration.* Random House, Nueva York, 1955, p. 6 (cursivas en el original).]

CHESTER BARNARD

Una organización formal es un sistema de actividades o fuerzas coordinadas conscientemente de dos o más personas. [Chester Barnard, *The Functions of the Executive,* Harvard University Press, Cambridge, 1938, p. 73.]

PHILIP SELZNICK

[...] la organización formal es la expresión estructural de la acción racional. [Philip Selznick, "Foundations of the Theory of Organizations", *American Sociological Review* 13, 1, 1948, p. 25.]

DANIEL KATZ Y ROBERT L. KAHN

Nuestro modelo teórico para la comprensión de las organizaciones es el de un sistema energético de entrada y salida en el que el regreso energético de la salida reactiva el sistema. Las organizaciones sociales son notoriamente sistemas abiertos por cuanto la entrada de energías y la conversión de la potencia en una nueva entrada energética consisten en transacciones entre la organización y su entorno.

Todos los sistemas sociales, incluyendo las organizaciones, consisten en las actividades reguladas de varios individuos. Además, estas actividades reguladas son complementarias o interdependientes de cierto resultado o rendimiento común; son repetidas, relativamente constantes y están limitadas por el tiempo y el espacio. [Daniel Katz y Robert L. Kahn, *The Social Psychology of Organizations,* 2ª ed., John Wiley and Sons, Nueva York, 1978, p. 20.]

DAVID SILVERMAN

Las organizaciones [...] son instituciones sociales con ciertas características especiales: son creadas de modo consciente en un momento determinado; sus fundadores les han dado metas que suelen ser importantes, sobre todo como símbolos legitimadores; la relación entre sus miembros y la fuente de autoridad legítima está relativamente bien definida, aunque a menudo esta última está sujeta a discusión y a un cambio planeado (por los miembros que buscan coordinar o controlar). [David Silverman, *The Theory of Organizations,* Basic Books, Nueva York, 1971, p. 47.]

KARL WEICK

[...] organizar [a diferencia de organización] se define como una *gramática validada por consenso para reducir la ambigüedad mediante conductas razonables entrelazadas.* [Karl Weick, *The Social Psychology of Organizing,* 2ª ed., Addison-Wesley Publishing Co., Reading, Mass., 1979, p. 3 (las cursivas son del original).]

MICHAEL COHEN, JAMES MARCH Y JOHAN OLSEN

Una organización es un conjunto de opciones en espera de problemas, sucesos y percepciones que a su vez buscan situaciones decisorias en las que puedan manifestarse; soluciones en busca de problemas para los que podrían ser la respuesta, y ejecutivos en busca de tareas. [Michael D. Cohen, James G. March y Johan P. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly,* 17, 1, 1972, p. 2.]

efecto entre variables que son consideradas importantes por los teóricos; pueden ofrecer un medio de interpretar situaciones problemáticas tal como son comprendidas por quienes participan en ellas; o bien, las teorías pueden ofrecer una base cuidadosamente razonada por una crítica normativa.

- *Metáforas dominantes.* Las metáforas son indispensables tanto para nuestra comprensión cotidiana del mundo social como para su comprensión teórica. Las diferencias en las perspectivas teóricas pueden reducirse, en alto grado, a diferencias de sus metáforas dominantes. Una metáfora ofrece al teórico una imagen general de su tema que afecta a ambas metodologías para su investigación y su evaluación normativa.
- *Unidades primarias de análisis.* Una unidad primaria de análisis ofrece al teórico un punto de partida para la investigación. Una unidad de análisis refleja una suposición tocante a lo que es más real y por tanto más básico para una comprensión del tema que está en

investigación. Las unidades primarias difieren entre sí respecto a los *niveles* de análisis a los que dirigen la atención (por ejemplo, la organización como conjunto unificado, el grupo pequeño, el individuo), así como los supuestos *motivos* o *propósitos* que representan.

- *La relación del individuo con la organización.* Las diferencias de actitudes teóricas respecto a esta dimensión revelan combinaciones diferentes y únicas de suposiciones acerca de la naturaleza humana y la naturaleza del orden social. Una determinada combinación de suposiciones, a su vez, influye sobre las creencias del teórico sobre si las organizaciones son, fundamentalmente, instrumentos de dominación o asociaciones benignas de actividad cooperativa. Estas creencias acerca de la naturaleza de las organizaciones afectan después las creencias acerca del significado particular de la plena realización humana en el medio organizacional.
- *El significado de la racionalidad.* Muchos teóricos de la organización definen la acción racional instrumentalmente, como una acción que alcanza unos fines previamente fijados. Sin embargo, mucho se ha discutido sobre este significado, como caracterización precisa y normativamente deseable de la acción humana. Las discusiones acerca de la pertinencia de la racionalidad instrumental para la teoría de las organizaciones giran en torno a la cuestión subyacente de saber si el pensamiento suele preceder e imbuir a la acción o si, en cambio, la acción (considerada como espontánea o impulsada por una energía inconsciente) suele preceder y hacer brotar el pensamiento.
- *Los valores primarios encarnados en perspectivas teóricas.* Los valores primarios que suelen asociarse a alguna perspectiva teórica no se seleccionan arbitrariamente ni con independencia de otras consideraciones teóricas. En cambio, los valores son productos de la manera particular en que los teóricos diversamente se enfrentan a cada una de las cinco dimensiones anteriores. Según los teóricos, los valores están encarnados en sus actitudes particulares para con los intereses cognoscitivos, las metáforas dominantes, las unidades primarias de análisis, la relación del individuo con la organización y el significado de la racionalidad.

Cada una de estas dimensiones lleva consigo implicaciones para la forma en que una perspectiva teórica enfocará los problemas particulares, ofrecerá soluciones únicas y en general se enfrentará a la cuestión de saber cómo los seres humanos se organizan a lo largo del tiempo para la actividad colectiva. Mientras analizamos las diversas perspectivas sobre la teoría de las organizaciones, deberemos tener presentes estas dimensiones, pues mediante ellas se presenta el carácter distintivo

de cada perspectiva. Aunque el análisis que se hace en las partes segunda y tercera toma en cuenta estas dimensiones, por sí solas no pueden ofrecer suficientes fundamentos para relacionar la teoría de las organizaciones con la administración pública. Esto requiere, como mínimo, apreciar las diferencias que hay entre las organizaciones públicas y las privadas.

La teoría de las organizaciones y la distinción entre la pública y la privada

El irónico aforismo de Wallace Sayre en el sentido de que la administración pública y la privada son fundamentalmente similares en todos los aspectos *no importantes* resume limpiamente la cuestión ya vieja y contenciosa del discurso de la administración pública acerca de la organización. Suponiendo que Sayre tenga razón, entonces las diferencias entre los modos de administrar implican, obviamente, diferencias en los tipos de organizaciones que se administran. Por extensión, si las organizaciones públicas y las privadas difieren entre sí en formas significativas, entonces muy naturalmente surgen preguntas acerca de cómo el teorizar puede explicar debidamente estas diferencias, tanto descriptiva como normativamente.

A lo largo de la historia, estas preguntas no han sido seriamente planteadas por los teóricos de las organizaciones principales, cuyos nexos han solido ser con disciplinas distintas de la administración pública. Para los estudiosos de estas disciplinas, principalmente de sociología y administración de empresas, tradicionalmente se ha minimizado la distinción entre lo público y lo privado, si es que no se le ha desconocido por completo, dando por resultado lo que convencionalmente se ha llamado teoría "genérica" de la organización.[1] En términos muy generales, la teoría genérica ha dependido de constructores teóricos y enfoques metodológicos que pretenden ayudar a explicar los aspectos estructurales y modos de práctica comunes a todas las organizaciones en general, con independencia del tiempo, el lugar y, muy especialmente, del contexto social y político.

En capítulos adelante documentamos la evolución histórica de la visión genérica, desde su inicial e ingenuo énfasis en el empleo del método científico para revelar principios universales y descriptivos de organización y de administración, hasta un interés mucho más avanzado (y mucho menos prescriptivo) en la descripción y la explicación científi-

[1] El término "teoría genérica" se emplea aquí para caracterizar cualquier teoría de las organizaciones que no adopta una distinción entre organizaciones públicas y privadas como punto de arranque teórico, más que para describir una corriente teórica particular.

cas y libres de valores.[2] Mas, a pesar de los cambios sustanciales generados por su creciente refinamiento acerca del significado y el papel de la ciencia, la visión genérica oscurece lo que ha llegado a ser considerado por los estudiosos de la administración pública como las diferencias significativas entre las organizaciones públicas y las privadas. El hecho de que estas diferencias queden ocultas por la visión genérica es menos atribuible a la declarada convicción de sus partidarios en el sentido de que el carácter "público" (o político) de las organizaciones gubernamentales no tiene más importancia que su abrumadora preocupación por las generalizaciones que trascienden la distinción entre lo público y lo privado. Esto se debe, en parte, a que los teóricos genéricos aceptan una distinción radical entre hechos y valores. Los valores, vistos como apegos esenciales emocionales, desprovistos de toda base racional para la explicación o la justificación, se considera que están fuera del ámbito de la ciencia, la cual por definición es (o debe estar) libre de valores.

Este compromiso con una ciencia de las organizaciones libre de valores, a su vez, impide (o al menos eso parece) toda consideración de los valores que imbuyen las organizaciones públicas. Durante su primer medio siglo como consciente campo de estudio (aproximadamente desde fines del decenio de 1880 hasta mediados del de 1940), la ortodoxia de la administración pública estuvo firmemente fincada en la severa advertencia de Woodrow Wilson de que la administración debía mantenerse separada de la política. La idea de que administración y política son actividades lógica y normativamente separadas sirvió como fundamento a la temprana ortodoxia de la administración pública. Esta separación —eso se creía— permitiría la formulación de principios científicos generalizados de administración que no serían contaminados por la vulgar intrusión de la política.

A partir del decenio de 1940, Herbert Simon intentó demoler la anterior ortodoxia de la administración pública exponiendo su interpretación fundamentalmente errónea de la ciencia y, por extensión, lo pretencioso de su afirmación de haber descubierto unos principios universales de organización y administración. Sin embargo, al fundamentar su perspectiva general, la teoría de las organizaciones sobre la separación lógico-positivista del hecho y el valor, Simon en realidad sostuvo una de las principales creencias de esta ortodoxia: la distinción lógica de la administración y la política. Su confianza en que las organizaciones, fuesen públicas o privadas, podían estudiarse científicamente, se basó en la suposición de que las cuestiones de valor político podían y debían excluirse de tal empresa y que, una vez excluidas, el análisis científico descubriría toda conducta organizacional que fuera constante en todos los medios organizacionales, fuesen públicos o privados. Debe subrayarse que Simon combatió los "principios" particulares de la ortodoxia temprana, y no la posibilidad de descubrir tales principios que pudieran aplicarse a todas las organizaciones.

[2] De especial importancia en este último aspecto es Herbert Simon, cuyos trabajos examinaremos en la exposición de los capítulos VI y VIII del debate entre los "racionalistas" en la teoría de las organizaciones y los "posteriores teóricos de las relaciones humanas". Para ideas pertinentes a la presente exposición, véase Herbert A. Simon, "The Proverbs of Public Administration", *Public Administration Review,* 6, 4, 1946, pp. 53-67; y *Administrative Behavior,* 3ª ed. rev., The Free Press, Nueva York, 1976.

A medida que se extendía la influencia de la posición de Simon, lo mismo ocurrió con una importante corriente de pensamiento que le hacía contrapeso y que surgió para rebatir tanto el positivismo de Simon como la vieja ortodoxia de la administración pública. Tal como se refleja en las obras de Paul Appleby, Robert A. Dahl y Dwight Waldo, esta nueva corriente estableció la distinción entre lo público y lo privado como idea de gran importancia en el estudio de la administración pública.

Los trabajos de Paul Appleby ofrecen un contrapunto notable, aunque quizá no deliberado, a la argumentación de Simon a favor de una ciencia genérica de la organización. Al afirmar que "la administración pública consiste en diseñar políticas",[3] Appleby se proponía establecer el carácter político inherente a la administración pública y, con ello, demostrar sus diferencias esenciales con la administración privada. El gobierno es distinto de los negocios, argumentaba, en razón del alcance y el impacto de sus decisiones, el hecho de su responsabilidad pública y su carácter esencialmente político más que racional.[4] La explicación de Appleby acerca de la naturaleza de las organizaciones gubernamentales anticipaba lo que ahora son lugares comunes sobre el carácter distintivo de lo público y lo privado, incluyendo el acento en el servicio y no en las ganancias, las exigencias más severas de la responsabilidad legal, la mayor dificultad para medir la consecuencia de las metas, la naturaleza plural y más pública de la toma de decisiones y el hecho de que atienden las necesidades públicas principalmente a través de fuerzas ajenas al mercado.[5]

[3] Paul B. Appleby, *Policy and Administration,* University of Alabama Press, University, Ala., 1949, p. 170.

[4] Appleby, "Government is Different", en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (comps.), *Classics of Public Administration,* Moore Publishing, Oak Park, 1978, p. 105; reimpreso de *Big Democracy,* Alfred A. Knopf, Nueva York, 1945. [Hay edición en español del FCE.]

[5] Véase Robert B. Denhardt, *Theories of Public Organization,* Brooks/Cole Publishing Company, Monterey, Calif., 1984, pp. 40-68. Otra exposición de utilidad está en Graham T. Allison, Jr., "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in all Unimportant Respects?", en *Setting Public Management Research Agendas: Integrating the Sponsor, Producer and User,* OPM Document 127-153-1, Washington, D. C., Office of Personnel

El propósito de Appleby no era sólo documentar el carácter distintivo de las organizaciones gubernamentales en términos descriptivos. Buscaba, además, *legitimar* la función inherentemente política de la administración en una sociedad democrática. Sin embargo, establecer esa legitimidad imponía mucho más que hacer de la necesidad una virtud defendiendo simplemente, como algo apropiado, una función política para la administración que era en cualquier caso inevitable. Appleby pensaba que los funcionarios públicos eficientes, además de poseer cualidades de astucia política y profesionalismo, también deberían guiarse por un compromiso claro con los valores democráticos y un sentido muy amplio del interés público.[6]

Aunque el reconocimiento de Appleby de la naturaleza política de la administración disminuyó la fuerza de la escuela genérica de la teoría de las organizaciones en la administración pública, no constituyó una refutación directa de las premisas "científicas" en las que se basaba la corriente genérica.[7] Empero, casi al mismo tiempo en que Appleby escribía, dos jóvenes académicos, Robert A. Dahl y Dwight Waldo, recogieron en forma más directa el desafío teórico planteado por la escuela genérica a la administración pública. Dahl rebatió la opinión entonces prevaleciente de que una "ciencia de la administración" era tan posible como deseable. Aunque no cuestionaba el rechazo de la escuela genérica a una distinción significativa entre lo público y lo privado, ponía en duda la aplicación en la administración pública de las hipótesis "científicas" en las que aquélla basaba sus pretensiones. Argumentaba que las consideraciones normativas difíciles rara vez podían ser excluidas de los problemas de la administración pública. Los problemas de valor y de hecho (valorativos y objetivos) están casi inevitablemente mezclados en la *práctica* administrativa. Toda vez que la política y la administración convergen casi hasta el punto de ser indistinguibles, la segunda tiene que ver sin falta no sólo con la *consecución* de fines públicos, sino también con su *creación*. Como Dahl lo expone,

> [en] la mayoría de las sociedades, y particularmente en las democracias, los fines suelen estar en disputa; rara vez están determinados en forma clara e inequívoca. Tampoco es posible distinguir de manera rigurosa los medios de los fines, ya que éstos determinan a aquéllos y a menudo son los medios los que al cabo determinan los fines.[8]

Management, febrero de 1980, pp. 27-38. El texto fue reimpreso en Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concepts and Cases*, 3ª ed., Houghton Mifflin, Boston, Mass., 1984, pp. 453-467.

[6] Véase Appleby, *Morality and Administration*, University of Louisiana Press, Baton Rouge, La., 1952.

[7] Appleby no era principalmente un teórico, sino más bien un activista y un filósofo de la organización pública. Antes de convertirse en rector de la Maxwell School of Citizenship and Public Affairs de la Universidad de Syracuse, fungió como funcionario de alto nivel en el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos durante el gobierno de Franklin Roosevelt.

Además, las posibilidades de una ciencia genérica de la administración se hallan limitadas —argumentaba— tanto por las graves dificultades metodológicas para comprender la naturaleza compleja y variable de la psicología del individuo en ambientes administrativos, como por las diferencias culturales que por fuerza afectan la actividad administrativa. Así, Dahl concluye que:

> Ninguna ciencia de la administración pública es posible a menos que: *1)* se aclare el lugar de los valores normativos, *2)* la naturaleza del hombre en el área de la conducta pública sea más predecible, y *3)* haya un cuerpo de estudios comparativos a partir del cual sea posible descubrir principios y generalidades que trasciendan fronteras nacionales y experiencias históricas.[9]

Sin embargo, el razonamiento de Dahl se sostiene ante todo como una refutación a los primeros teóricos de la organización genérica, quienes afirmaban que la ciencia ofrecía los medios para descubrir principios universales y preceptivos de organización y dirección. Algunos defensores posteriores del planteamiento genérico, como Simon, también rechazaban las pretensiones originales de establecer principios universales, pero lo hacían argumentando que la afirmación de tales principios no reflejaba sino una concepción falsa —e ingenua— de lo que es la ciencia. Aunque ésta no podía establecer la legitimidad normativa de valores y formas prácticas, sí permitiría comprender más a fondo la manera en que la concreción de diversos valores en los medios organizacionales está influida por diferentes orientaciones psicológicas y culturales así como por los contextos. Los nuevos teóricos rara vez se sintieron obligados a negar en términos explícitos las obvias diferencias de orientaciones normativas, psicológicas y culturales o siquiera las diferencias sobresalientes entre las organizaciones públicas y privadas. En pocas palabras, la ciencia serviría para valorar lo diferente tanto como lo similar.

Aunque en la lógica del método científico nada impidiera el reconocimiento de las diferencias entre las organizaciones públicas y privadas, de todos modos una valoración de tales diferencias no figuraba de manera destacada en la nueva bibliografía del punto de vista genérico. Para Dwight Waldo (en 1948), el hecho de que la bibliografía genérica

[8] Robert A. Dahl, "The Science of Public Administration: Three Problems", en Shafritz y Hyde, p. 125; apareció originalmente en *Public Administration Review* 7, 1, 1947, pp. 1-11.

[9] *Ibid.*, p. 133.

no subrayara el carácter distintivo de la administración pública no era una simple casualidad.[10] Más bien, los compromisos científicos de los teóricos genéricos los llevaban de manera inevitable a centrarse casi en exclusiva en los aspectos técnicos de la eficiencia administrativa, que eran susceptibles de estudio por el método científico. Al concebirse en términos técnicos estrictos, este enfoque genérico de la administración excluía de toda consideración justo lo que le da a la administración pública su naturaleza "pública": un conjunto de valores derivados de la teoría política democrática. Waldo argumentaba que los positivistas de la escuela genérica, al dividir en forma radical hechos y valores, no sólo *separaban* conceptualmente las cuestiones de técnica administrativa de los asuntos de valor político, sino que en forma implícita querían sustituir teorías de valores políticos con teorías científicas aplicables sólo a cuestiones de técnica administrativa. Sin embargo, para Waldo la esencia de la administración *pública* radicaba precisamente en la teoría política democrática que los teóricos genéricos consideraban inaplicable tanto a la teoría de las organizaciones como a la administración pública.[11]

Los argumentos de Appleby, Dahl y Waldo no derrotaron a la corriente genérica, pero sí mellaron un poco su carrera académica. Sin embargo, los teóricos genéricos hallaron climas propicios en otras disciplinas (sobre todo en la sociología), en las que siguieron prosperando y a menudo ganaron terreno a través de los muy permeables límites de la administración pública en las universidades. Mientras tanto, la nueva corriente principal de la bibliografía sobre la materia adoptó en seguida las distinciones *empíricas* entre organizaciones públicas y privadas que Appleby, Dahl, Waldo y otros subrayaban.

No obstante, había muy poco interés en sentar las *bases normativas* de una teoría de las organizaciones públicas derivada de la teoría democrática, como Waldo preconizaba. Al reconocer que "la administración pública es diferente" (es decir, política), los especialistas en la materia renovaron sus vínculos históricos con las ciencias políticas, pero en una época en que los politólogos rechazaban en gran medida la filosofía política normativa como el núcleo de su disciplina. A principios de los años cincuenta, la "revolución conductista" estaba en plena marcha en todas las ciencias sociales estadunidenses. Esta revolución adoptó posturas científicas y metodológicas casi idénticas a las de la escuela genérica de la teoría de las organizaciones, contra la que Waldo había enderezado

[10] Para una elaboración más completa de su argumento, véase Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, The Ronald Press, Nueva York, 1948, pp. 159-191.

[11] Para una exposición sobre las implicaciones del argumento de Waldo acerca del tema de "administración democrática", véase el capítulo VIII.

tanta elocuencia. Una consecuencia de esto fue el surgimiento de la llamada bibliografía de la "política burocrática", que si bien reconocía el carácter distintivo de las burocracias gubernativas en un sentido empírico, contribuyó poco a la teorización sistemática y al análisis filosófico en torno de las organizaciones públicas.[12]

Aunque reconocía que las organizaciones públicas difieren en buena parte de las privadas, el estudio de la administración pública no entregó —durante los años cincuenta y sesenta— un cuerpo bibliográfico y de investigación sobre la teoría de las organizaciones públicas que equiparara lo que hicieron los teóricos genéricos. En especial, destaca la falta de esfuerzos serios por fundamentar teorías de la organización pública en premisas más incluyentes de valores políticos, democráticos o de otro tipo. Sin embargo, para comienzos de los setenta, la bibliografía sobre administración pública comenzó a mostrar un interés sustancial en responder a los cuestionamientos de Waldo. Simbolizado en parte por la llamada "nueva administración pública", que floreció brevemente durante y poco después de la intervención estadunidense en Vietnam y en la "guerra de la pobreza", comenzaron a surgir estudios que vinculaban de manera explícita —a menudo por vía de la crítica— los escritos sobre teoría de las organizaciones con la teoría política.[13] Aunque de corta vida como voz unificada de disentimiento frente a la corriente de opinión más tradicional, la nueva administración pública estimuló esfuerzos por articular los principios democráticos y otros aspectos de la teoría política en los planteamientos establecidos, así como en los que nacían en la bibliografía organizacional genérica. Éstos incluyen la corriente de las relaciones humanas, más reciente, inspirada en los escritos de Abraham Maslow (véase el capítulo VIII), las teorías interpretativa y crítica (expuestas en el capítulo X), las teorías emergentes (capítulo XI) y, en menor grado, la teoría de la opción pública (capítulo IX). El efecto acumulativo de esta bibliografía más nueva, pero sumamente diversificada, fue restablecer vínculos cruciales entre la administración

[12] Aunque aquí no exploraremos la bibliografía sobre política burocrática, para una muestra representativa véase Graham T. Allison, Jr. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown, Boston, 1971; Herbert Kaufman, "Administrative Decentralization and Political Power", *Public Administration Review* 29, 1, 1969, pp. 3-15; Norton E. Long, "Power and Administration", *Public Administration Review* 9, 3, 1949; pp. 257-264; Kenneth J. Meier, *Politics and the Bureaucracy*, Duxbury Press, North Scituate, Mass., 1979; Francis E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, Little, Brown, Boston, 1978; Harold Seidman, *Politics, Position and Power*, 2ª ed., Oxford University Press, Nueva York, 1975; y Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, 4ª ed., Little, Brown, Boston, Mass., 1984.

[13] Véase Frank Marini (comp.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Chandler Publishing, Co., Scranton, Pa., 1971; y Dwight Waldo (comp.), *Public Administration in a Time of Turbulence*, Chandler Publishing, Co., Scranton, Pa., 1971.

pública y por lo menos algunos segmentos de la bibliografía sobre teoría de las organizaciones. De este modo, la distinción entre lo público y lo privado en dicha teoría alcanzó una renovada prominencia.

Sin embargo, antes de estos cambios recientes las corrientes más sólidas en la bibliografía genérica —en especial las teorías de sistemas organizacionales (capítulo VII) y la obra de Simon y sus colegas (capítulo VI)— ocuparon una posición anómala en el estudio de la administración pública. Aunque la bibliografía genérica era leída y a menudo valorada por los especialistas en administración pública, rara vez fue analizada en términos del provecho de sus contribuciones para entender el carácter normativo y político de las organizaciones públicas. Esto fue especialmente lamentable visto que, para finales de los años cincuenta, gran parte de la bibliografía organizacional genérica —aunque seguía ignorando la distinción de lo público y lo privado— había abandonado mucho del carácter positivista y tecnocrático de la teoría genérica anterior que tanto había irritado a Dahl y Waldo.

La exposición que comienza en la siguiente sección establece un marco descriptivo y valorativo de la administración pública dentro del cual pueda evaluarse la bibliografía de la teoría de las organizaciones. Después, a partir del capítulo V, utilizaremos este marco para examinar la relevancia de numerosas posturas teóricas para el estudio de la administración pública. El que una parte de esta bibliografía aún ignore en gran medida los aspectos distintivos de las organizaciones públicas constituye una invitación a explorar su importancia, más que un motivo para rechazarla como extraña o puramente accesoria a la administración pública.

Tres campos de la organización pública

Por definición, la acción administrativa tiene lugar en un contexto organizacional. Para el administrador público es un contexto sembrado en todos aspectos de problemas perversos que tienen soluciones políticas así como instrumentales y técnicas. Estas soluciones se dan como resultado de los actos de muchos agentes organizacionales. Como uno de ellos, el administrador público entra y sale de funciones en una variedad de ambientes organizacionales. La manera más fácil de distinguir las numerosas funciones del administrador público es reunirlas en tres campos generales: el interorganizacional, el intraorganizacional y el de la organización frente al individuo.

En el campo *interorganizacional,* el administrador público actúa como representante o agente de una organización que visita, habla, discute y trata con agentes similares de otras organizaciones. Este campo suele

nublarse porque el lenguaje empleado para describirlo es el del encuentro entre dos organizaciones, más que el del trato entre personas.

El segundo campo es el *intraorganizacional,* donde el lenguaje suele ser el del organigrama, el de quién manda a quién. El administrador público ocupa un sitio en la organización y desde ese lugar trabaja con otros dentro de la misma. El tercer campo es el de la *organización frente al individuo,* en el que el administrador público —de nuevo actuando como agente— enfrenta, dirige, persuade y trata con otros individuos que se hallan dentro (colaboradores, subordinados, superiores) y fuera (clientes, ciudadanos).

La importancia de estar al tanto de esta mezcla es que algunas corrientes de la teoría de las organizaciones se concentran apenas en fragmentos o detalles del cuadro. Para que la teoría sea más útil, es necesario reconocer estos aspectos según cada corriente. Los campos, como herramienta analítica, son imprecisos; sus líneas divisorias son siempre borrosas. Su propósito es principalmente llamar la atención sobre las funciones diferentes —y a veces opuestas— que el administrador público tiene que desempeñar.

Relaciones interorganizacionales

El campo administrativo más amplio es el *interorganizacional.* Aquí, el administrador trata con representantes de otras unidades de su dependencia fuera de su control inmediato, así como con otras dependencias, cuerpos legislativos y judiciales y grupos de interés y clientelares. Muchas de estas relaciones están definidas formalmente, sea por estatuto o por la constitución, mientras que otras están determinadas por la historia y la práctica (por ejemplo, la revisión de actividades de las dependencias por un comité legislativo). Otras más están definidas informalmente (por ejemplo, a través de la amistad personal y las redes de conocidos). En todos los casos, estas relaciones se dan a final de cuentas de organización a organización y afectan, definen y modulan la idea que la dependencia tiene de su misión y, por ende, las actividades de sus administradores.

El campo interorganizacional, más que ningún otro, exige una gran diversidad tanto de funciones administrativas como de desempeño. También precisa que actores y observadores ponderen la más amplia variedad de valores sociales y políticos para comprender el desempeño eficaz de las funciones.

Las relaciones interorganizacionales son en muchos sentidos las más significativas para el administrador público, ya que proporcionan tanto

la infraestructura como la legitimidad para el funcionamiento de la organización. Las descripciones de este campo hablan invariablemente de las organizaciones como de las entidades relevantes, más que de los individuos, que a menudo aparecen como algo casi secundario. Un buen ejemplo se halla en la descripción que A. Lee Fritschler hace del conflicto entre el Congreso y la Comisión de Comercio Federal en cuanto al tema de las advertencias sanitarias sobre el peligro de fumar (véase el recuadro adjunto).

Es claro que, en el nivel interorganizacional, los problemas de sobrevivencia, sensibilidad y legitimidad política de las organizaciones son más agudos. Como se verá en las partes segunda y tercera, las teorías organizacionales varían tanto en el grado de su sensibilidad a las cuestiones interorganizacionales como en los juicios de valor que esto implica para las funciones administrativas que sirven para hacer frente a tales cuestiones. En vista de la naturaleza jurídico-política de muchos problemas interorganizacionales, cobra especial importancia —como será palpable en este libro— valorar las teorías organizacionales en términos de su suficiencia para comprender y evaluar las características propiamente *públicas*, de las organizaciones públicas.

Relaciones intraorganizacionales

El segundo conjunto incluye las funciones administrativas dirigidas a las relaciones *intraorganizacionales*, es decir, las que crean la estructura interna y definen los vínculos dentro de las organizaciones. La hoy clásica distinción entre organización formal e informal tiene una relevancia especial para este conjunto, entendiéndose por "formales" aquellas relaciones prescritas de manera oficial o autorizada y reconocidas públicamente (y por lo general descritas en un organigrama), mientras que lo "informal" alude a las relaciones que surgen de la conveniencia y la tradición. Tanto las relaciones formales como las informales pueden verse también como los canales por los que el poder y la información fluyen en la organización. Aunque reciben una clara influencia de las relaciones personales, las funciones administrativas requeridas en el campo intraorganizacional se conciben principalmente como de unidad a unidad o posición a posición, más que de persona a persona.

En general, los asuntos intraorganizacionales difieren en un grado significativo, si no del mismo modo, de los interorganizacionales. Aunque es indudable que la sobrevivencia de una unidad *dentro* de una organización, así como su conformidad con otras unidades y su legitimidad son a menudo problemáticas, estos problemas suelen enfrentarse de una

CONGRESO Y CIGARRILLOS

Dada su actitud general de vigilancia, las acciones del Congreso contra los intentos de la Comisión de Comercio Federal (CCF) por exigir advertencias sanitarias para los fumadores de cigarrillos fueron inusitadas tanto en su forma como en su severidad. En 1965, el Congreso aprobó un proyecto de ley que reducía en términos muy específicos una pequeña porción de las facultades de la CCF. A menudo, la legislación de vigilancia con un carácter punitivo es introducida por algún miembro airado, pero rara vez se aprueba o siquiera es considerada seriamente por la comisión. Normalmente, las censuras a las dependencias son de carácter informal y son manejadas por los comités mediante acciones de amago o la reducción real de su presupuesto. Ambas cosas pueden ocurrir sin la introducción de una legislación ni audiencias públicas.

Casi siempre se evita la polémica entre el Congreso y una dependencia [...] pero a mediados de los años sesenta, la presión ejercida sobre la CCF por los intereses sanitarios y el informe del jefe de Sanidad alentó a la comisión a actuar de un modo que provocaría la ira del Congreso. La amenaza de exigir una advertencia en los paquetes de cigarrillos y en toda la publicidad iba más allá de lo que el Congreso estaba dispuesto a aceptar [...]

La censura del Congreso a la CCF fue inesperadamente severa. Suscitó prolongadas audiencias en ambas cámaras sobre la sustancia y sensatez de la acción de la CCF. La legislación que surgió de esas audiencias anulaba de manera específica la autoridad de la comisión y le retiraba temporalmente sus facultades decisorias concernientes a la publicidad de cigarrillos [...]

El ataque concreto del Congreso y la incapacidad de la comisión para reunir apoyo la dejó un poco sacudida [...] el hecho de que el Congreso tenga el poder de alzarse en tal antagonismo, al menos ocasionalmente, sirve para recordar a los administradores que para alcanzar el éxito hay que negociar con cautela y ajustar la política de su dependencia a las opiniones de congresistas claves. De este modo, el Congreso ejerce un control más bien firme sobre las actividades de la dependencia. [A. Lee Fritschler, *Smoking and Politics*, 2ª ed., Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1975, pp. 118-220.]

manera implícita, muy secreta y hasta destructora. En un nivel explícito, los problemas intraorganizacionales suelen centrarse en las cuestiones más básicas y tradicionales de la bibliografía organizacional: orden y control, consecución de las metas, coordinación y mantenimiento de la comunicación. En respuesta a tales cuestiones, se han requerido funciones administrativas concebidas sobre todo en términos racionales e ins-

trumentales, que conciben las dificultades intraorganizacionales —si bien a veces de manera impropia— como problemas dóciles susceptibles de soluciones tecnológicas más que, digamos, políticas.

Douglas McGregor destaca el espíritu de esta corriente de las relaciones intraorganizacionales cuando habla de la lógica de la estructura organizativa tradicional (véase el recuadro adjunto). Aunque se refiere a las empresas comerciales, el aspecto que describe se aplica claramente a la dependencia característica.

EL MAPA ORGANIZACIONAL

Un mapa de una parte de la realidad, con el que directores y gerentes han contado por muchas décadas, es el organigrama y su serie de descripciones de puestos. Este mapa representa a la organización como una estructura de responsabilidades y una estructura de autoridad. La lógica para ver la realidad organizacional de este modo es convincente, y la tendencia, por lo tanto, ha sido aceptar tal mapa como una buena representación de la realidad.

La postura tradicional es que, en una compañía pequeña, el presidente [...] realiza todas las funciones gerenciales. Con el crecimiento de la empresa se hace necesaria cierta división del trabajo. En consecuencia, el presidente contrata a otros gerentes a quienes asigna responsabilidades sobre algunas partes de la función total. Sin embargo, conserva la responsabilidad completa de la organización, aun cuando ya no realice todas las actividades gerenciales.

Cuando la organización crece, cada una de estas subdivisiones de responsabilidad puede fragmentarse aún más, pero con la misma premisa de que cada gerente sigue siendo responsable de todo lo que se le asigna desde arriba. Puede delegar parte de su autoridad, pero no su responsabilidad. Cada posición directiva en el organigrama describe la obligación de quien la ocupa, aunque no necesariamente lo que hace.

Así, tenemos un mapa de la organización trazado a partir de una serie de puestos que define una estructura de responsabilidades y una de posiciones. Señala quién trata con quién en términos de mando u obediencia. Además, las políticas y procedimientos necesarios están formulados para definir las relaciones en juego (por ejemplo, los "controles" para que la estructura sea operativa). Este mapa es estático, y sólo hay cambios después de una reorganización formal de estas relaciones. Desde luego, a veces se realizan modificaciones de poca importancia en algunos puestos sin una reorganización. [Douglas McGregor, *The Professional Manager,* Warren G. Bennis y Caroline McGregor (comps.), McGraw-Hill, Nueva York, 1967, pp. 32-33.]

Aunque casi todas las teorías de la organización —en especial la teoría genérica— se ocupan de asuntos intraorganizacionales, su alcance diverge en gran medida. En la bibliografía sobre la materia se ha debatido vigorosamente cómo definir mejor lo que es una "organización", y aun si las organizaciones existen en un sentido real o concreto. Las opiniones difieren también en cuanto a la posibilidad o lo deseable de la acción instrumentalmente racional y, al menos implícitamente, sobre la docilidad o perversidad relativas de los problemas intraorganizacionales. Mientras que algunas teorías aceptan el énfasis instrumental racional como natural y deseable, otras hacen críticas minuciosas en los terrenos práctico, político y moral.

Relaciones entre la organización y el individuo

El tercer campo de las funciones administrativas se ocupa de las relaciones entre la organización y el individuo. Quizá con mayor precisión, nuestro objetivo son los administradores que actúan bajo los auspicios de la autoridad organizacional en relación con individuos que se encuentran tanto dentro como fuera de la organización. Esto incluye, por ejemplo, relaciones entre gerentes y trabajadores o entre dependencias y usuarios. En este nivel, las funciones administrativas deben lidiar con cuestiones como la discrecionalidad personal en la aplicación de reglas, la motivación del empleado y los estilos de relaciones personales.

Joel Handler, un observador del efecto de los programas de servicio social en los usuarios, retrata un aspecto de las cuestiones que el campo de las relaciones entre la organización y el individuo encierra:

> En teoría, la discrecionalidad en la prestación de servicios sociales crea una relación de avenencia entre el usuario y el empleado. La discrecionalidad le da a éste autoridad para tomar decisiones basadas, por un lado, en las reglas, normas y pautas del programa, así como en su juicio y su experiencia profesional; y por el otro, en las peticiones, información, motivos y argumentos del usuario que intenta convencer al funcionario de que deben concedérsele los beneficios o servicios y promete sujetarse a las condiciones de la subvención. Hay restricciones en la relación transaccional. Tanto el usuario como el servidor, al menos en teoría, están limitados por las reglas de procedimientos y sustantivas del programa, y [...] hay recursos para hacer valer dichas restricciones.
>
> [...] Los trabajadores sociales y los supervisores pueden tratar a los usuarios con amabilidad y prudencia o con suspicacia y hostilidad, pero en la mayoría de los casos la ley no les dice qué camino elegir. La administración depende de

las inclinaciones de los administradores, no de los límites y principios de un marco legal.[14]

Por desgracia, gran parte de la doctrina organizacional ignora las relaciones entre organización e individuo o tiende a tratarlas de una manera superficial o secundaria. La bibliografía que sí trata con seriedad este campo acentúa dos cuestiones generales. Una tiene que ver con las consideraciones morales y éticas que entrañan los juicios de los administradores públicos. Aquí, las necesidades y los derechos individuales se confrontan —y en algunos casos se integran— con los valores asociados a los campos inter e intraorganizacionales. Sin embargo, estos temas no son abordados con frecuencia por la doctrina organizacional genérica debido a que se concentra ante todo en los negocios y las empresas privadas, más que en las organizaciones gubernamentales y públicas.

El segundo punto de interés se concentra en la bibliografía psicológica y psicosocial y se dirige a problemas como la motivación individual y la eficacia de las relaciones en pequeños grupos. Aquí hay un conflicto dentro de la escuela genérica y su examen pone de manifiesto las tensiones entre los valores implícitos en las funciones administrativas del campo de la organización y el individuo y las que se manifiestan tácitamente en los otros campos, más comprensivos. La siguiente generalización de Chris Argyris es ilustrativa de esta tensión:

> La estrategia de la organización formal tiende a recompensar la comunicación, la llaneza, la experimentación en el nivel racional y a castigar la franqueza, la uniformidad y la experimentación en los niveles personal y emocional. Esto, a su vez, tiende a reducir la capacidad de relacionarse de los copartícipes en la organización.
>
> El énfasis en la racionalidad propende a crear un ambiente en el que los sentimientos se consideran "malos", "inmaduros", "irracionales" y muchas veces improcedentes.[15]

Aunque las distinciones de los tres campos organizacionales son sin duda un tanto artificiales, parecen ajustarse en gran medida a las que realizan por sentido común los agentes organizacionales y quienes escriben sobre las organizaciones. Si bien es cierto que los administradores saben de un modo implícito que sus funciones en los tres campos se mezclan y se entreveran, también suelen percibir que uno —y por tanto

[14] Joel F. Handler, *Protecting the Social Service Client,* Academic Press, Nueva York, 1980, pp. 23, 25.

[15] Chris Argyris, "Explorations in Consulting-Client Relationships", en Warren G. Bennis *et al.* (comps.), *The Planning of Change,* 3ª ed., Holt, Rinehart and Winston, Nueva York, 1969, p. 436.

una serie de funciones— es más apremiante o legítimo que los otros. Esto se debe a las inclinaciones personales, la capacitación y la experiencia profesional, la naturaleza de la situación o el problema en turno o bien el nivel ocupado en la jerarquía.

Una tendencia similar a subrayar la importancia de un campo sobre los demás se percibe en toda la bibliografía sobre la teoría de las organizaciones. Las diferencias de opinión en cuanto a la importancia relativa de los tres campos de interés organizacional atañen no sólo a las formas de definir los problemas organizacionales y la prioridad de los valores de tales campos, sino también a los desacuerdos sobre cuál es "más real" o más fundamental para una "verdadera" comprensión de las organizaciones.

Los campos organizacionales de la administración pública constituyen la mitad del marco que nos servirá para valorar la teoría de las organizaciones. En el capítulo siguiente veremos la otra mitad, los "vectores normativos".

III. EL CONTEXTO NORMATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

"La administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Toda aplicación de las leyes generales es un acto de administración." [1] Esto lo escribió Woodrow Wilson hace 100 años en un ensayo entonces oscuro, pero que ahora se considera una formulación clásica del papel de la administración pública. Su ensayo "The Study of Administration" aportó el fundamento intelectual para una distinción que trajo consigo años de frustrante debate: la dicotomía entre política y administración.

La polémica gira en torno de una pregunta doble; a saber: ¿dónde está la línea que divide la política de la administración y, suponiendo que pueda hallarse, qué tan útil es en su aplicación? La importancia que concedemos a estas cuestiones obedece a nuestras nociones de responsabilidad y rendición de cuentas. Si yo, como administrador público, soy tan sólo el ejecutor de la ley, entonces la responsabilidad por las consecuencias de esa ejecución recae en aquellos que proponen la ley. Mientras mis acciones puedan basarse en esa ley, estaré actuando correctamente; tal parecería ser una medida directa de corrección administrativa. Por supuesto, la dificultad surge cuando pasamos a los casos particulares: al decidir que una familia es inelegible para recibir asistencia, ¿está el trabajador social tan sólo ejecutando la ley o de alguna manera también está formulando una política? Una auditora federal, al rechazar los cargos de un estado contra una cuenta particular, ¿sólo "se apega a las normas", o bien en cierta forma y por virtud de aplicarla, también las rehace?

Es poco probable que la polémica se resuelva, al menos en los términos en que suele plantearse, además de que reaparece bajo formas distintas al examinar las diferentes versiones de la teoría de las organizaciones. Entre tanto, conviene ocuparnos de algunos puntos en los que se funda la polémica. El más importante es que el componente central del ejercicio en un cargo es la toma de decisiones: son éstas el eje en torno del cual giran todos los demás actos del administrador público.

Sin embargo, a veces este énfasis en las decisiones puede hacerlas parecer exageradas en cuanto a su importancia. Por ejemplo, gran parte de la bibliografía sobre la administración pública da la impresión de que

[1] Woodrow Wilson, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly* 2, 2, 1887, p. 197.

las únicas decisiones que en realidad merecen ese título son las *grandes*. Dada esta situación, no es difícil advertir que cuando la discusión de política y administración intenta trazar la línea entre "grandes" y "pequeñas" decisiones, se vuelve turbia. Parte de la dificultad es que la definición de política (en el sentido de línea de acción) formulada por Paul Appleby sigue siendo la mejor: una decisión política es cualquier decisión tomada en *tu* nivel o más arriba. En otras palabras, tratar de distinguir sólo superficialmente entre "decisiones políticas" y "decisiones administrativas", entre "grandes" y "pequeñas" decisiones, no sirve de mucho. Aunque la decisión del trabajador social es claramente administrativa, desde el punto de vista del cliente resulta igual de claro que es una decisión política. Se han propuesto varios caminos para salir de este enredo, desde la idea de que el administrador debe ser una buena persona y seguir sus instintos, hasta la advertencia de que la auditora debe aplicar las reglas al pie de la letra. Sin embargo, ninguna de estas propuestas nos ayuda para enfrentar los conflictos graves de la función del administrador como encargado de tomar decisiones.

La base normativa para la toma de decisiones

Tomar decisiones significa elegir: seleccionar entre alternativas reales o imaginarias, escoger una cosa u otra, una persona u otra, una acción u otra. Algunos aspectos de la toma de decisiones conciernen a la autoridad (que tiene la facultad legítima de tomar una decisión), mientras que otros atañen al poder (que tiene los recursos para hacer cumplir una decisión). Pero otros más tienen que ver con la calidad de la decisión (si es la mejor dadas las circunstancias). Las decisiones, al menos las que se toman en forma consciente, suponen un juicio referido a un modelo o norma. Éste es sólo un modo formal de decir que la gente no toma decisiones conscientes, excepto en términos de lo que piensa que quiere que ocurra, de adónde quiere ir o el resultado que desea. Sin embargo, los modelos rara vez son sustitutos útiles del juicio. Aun cuando sean explícitos, todavía necesitan ser interpretados en un contexto decisorio.

"Toda aplicación particular de leyes generales es un acto de administración." Poniendo la afirmación de Wilson en los términos que empleamos aquí: "Toda aplicación particular de un modelo (esté incorporado a una ley, una regulación o una norma cultural) es un acto de juzgar". Explorar los modelos con los que los administradores públicos hacen juicios es explorar los valores de la administración pública.

Tanto al definir sus funciones en general como al tomar decisiones concretas, frente a ciertos valores los administradores eligen invariable-

mente en dos sentidos. El primero es infundir sus definiciones de funciones y sus actos, en un nivel implícito y aun inconsciente, de supuestos y creencias sobre lo que es prudente, práctico y deseable. En este nivel, puede dejar de pensarse en forma consciente que las funciones y las acciones tienen un contenido moral. Los valores parecen ser tan obvios e incontestables que simplemente se dan por sentados. Pero por definición, todo acto es *motivado* y, con raras excepciones, esta motivación guía las acciones en la dirección de lo que se piensa que merece hacerse; en otras palabras, hay un juicio de valor. Aunque esto puede parecer una verdad de Perogrullo, es necesario subrayarlo en vista de una tendencia muy difundida entre la gente, sobre todo en organizaciones burocráticas, a pensar principalmente en términos racionales e instrumentales o a considerar que ciertas acciones están determinadas por "los imperativos de la situación".

La segunda influencia de los valores en las acciones y las funciones administrativas se halla en un nivel autoconsciente. Aquí, los administradores ponderan de modo consciente valores en pugna, hasta cierto punto de manera abstracta, pero por lo general en términos de su conformidad o aplicación en ciertos contextos. En la bibliografía sobre administración pública hay dos conceptos que con el tiempo han tenido gran influencia en la formulación de cuestiones axiológicas (o normativas): el interés público y la responsabilidad administrativa. Gran parte —y sin duda lo mejor— de lo que se ha escrito sobre esta materia reviste una utilidad práctica al poner de relieve y dar un sentido crítico a las tensiones entre aquellos valores con cuyas manifestaciones concretas los administradores deben lidiar a diario. Sin embargo, parece haber poco acuerdo sobre lo que es el interés público o lo que significa ser un administrador responsable (lo que confirma tanto las complejidades del mundo administrativo como la confusión de quienes escriben sobre tales temas). Estas complejidades se han vuelto tan desalentadoras que algunos académicos de la administración pública, por prudencia o frustración, casi han abandonado el concepto de interés público al considerar que carece de utilidad analítica.[2]

Quizá tenga poca importancia y hasta sea saludable el que no se haya alcanzado un acuerdo sobre los significados precisos del interés público y la responsabilidad administrativa. Después de todo, esta falta puede ser muestra de un diálogo continuo y provechoso que no cabe que se vea como algo que apunta hacia un consenso definitivo.

De cualquier modo, aunque los debates académicos continúan (o incluso se calman por un tiempo), los administradores públicos aún se enfrentan con decisiones y juicios que, por un motivo u otro, responden y satisfacen al interés público. Como miembro de cualquier otra profesión, las acciones del administrador público están limitadas por el derecho y las costumbres. Al mismo tiempo, hay circunstancias particulares que influyen en el establecimiento de las metas e ideales que la acción administrativa persigue. Las normas o los valores que obran en la esfera de la administración pública pueden agruparse en tres áreas generales o vectores normativos:

- Interés en la eficiencia y la efectividad, que se centra principalmente en el funcionamiento del propio gobierno y en el modo en que sus bienes y servicios se distribuyen y prestan.
- Interés en los derechos y la capacidad del sistema gubernativo, que orienta su escrutinio hacia la relación del gobierno (y quienes actúan en su nombre) con sus ciudadanos.
- Interés en la representación y en el ejercicio de la discrecionalidad, que dirige la atención al control que la ciudadanía tiene sobre el funcionamiento del gobierno y sus agentes.

En matemáticas, un vector es cualquier cantidad, como la velocidad, que posee tanto dirección como magnitud. Esta imagen del vector nos resulta útil porque estos grupos de valores tienen también, en esencia, dirección y magnitud. Estas cualidades están determinadas por la combinación peculiar de política, cultura y condiciones económicas de la sociedad en un momento histórico. La utilidad de la imagen se volverá más clara a medida que examinemos cada vector por turno. Los valores que cada vector circunscribe, si bien se desvían y modifican en la aplicación específica, siempre operan en relación recíproca. Entender estos vectores y las tensiones dentro y entre ellos es clave para dar sentido a las distintas funciones de los administradores públicos en los campos organizacionales dentro de los cuales actúan. Aunque ninguna acción de un administrador está determinada en ningún caso por dichos vectores, éstos modelan, definen y restringen las acciones de los administradores, si bien sólo de manera implícita. Quizá más importante aún es que conforman el modo en que la ciudadanía entiende —condona o denosta— esas acciones.

Eficiencia y efectividad

Un importante valor social que es la base de este vector es la manera histórica en que el dinero público se considera como un depósito público

[2] Uno de los últimos intentos serios de abordar el tema, el texto de Glendon Schubert convenientemente titulado *The Public Interest*, concluye de mala gana al final de 250 páginas que no existe tal cosa; Glendon Schubert, *The Public Interest*, The Free Press, Glencoe, Ill., 1960.

que debe emplearse con una cautela que ni siquiera se sugiere para otras áreas de la vida. Esto requiere, por ejemplo, juzgar en un funcionario público un acto como un delito, en tanto que, si es cometido por quien *no es* funcionario público, se condona como una práctica de negocios sensata (o al menos necesaria). En este sentido, los administradores públicos siempre han sido juzgados con un criterio muy distinto al que los miembros de la sociedad emplean para juzgarse a sí mismos. El efecto de la aplicación de tal criterio puede verse en los requisitos explícitos que suelen acompañar a los gastos de fondos públicos. Estos requisitos, aunque a menudo resultan en "papeleo burocrático", tienen un sólido fundamento social e histórico.

La preocupación histórica del gobierno por la eficiencia y la efectividad se basa en la condición de que el dinero público debe gastarse con tanto cuidado y consideración como sea posible, que debe usarse adecuadamente y que los efectos de su uso deben ser lo más explícitos que se pueda. El interés autoconsciente de la administración pública por la eficiencia se asoma por vez primera a finales del siglo XIX y principios del XX, por ejemplo, con la aprobación de la Ley Pendleton a nivel nacional y el surgimiento de los movimientos de buen gobierno en los niveles estatales y locales. Si bien estos acontecimientos atañen a los otros dos vectores normativos, el lema para la administración pública en esos primeros años era "eficiencia en el gobierno". Esta actitud hacia el gobierno subraya la capacidad de movilizar, organizar y dirigir los recursos. Los esfuerzos gubernamentales apuntaban sobre todo a lo que los planificadores llaman la infraestructura; por ejemplo, los sistemas de transporte, salud pública y educación. Tales actividades se convirtieron en elementos principales (y aún lo son) de los presupuestos en todos los niveles. El sustento ideológico tanto de los movimientos de buen gobierno como de la "ingeniería" gubernamental, inspirado por el movimiento de gestión científica, comprendía un acento peculiar en gobernar científica y eficientemente. Con el perfeccionamiento de las ciencias administrativas a partir de la primera década del siglo XX, se reforzó la idea de la eficiencia como el principal valor instrumental para el administrador público.

En su biografía de Robert Moses, Robert Caro retrata el espíritu en este cambio:

> Al proponerse hacer la reforma del servicio civil de la ciudad de Nueva York, Bob Moses pretendía irrumpir en la cueva de ladrones de la política.
>
> Las ruedas de la máquina de guerra de Tammany* podían engrasarse con dinero, pero la máquina era tirada por hombres, los hombres que votaron por el Partido Demócrata, que reunieron a los inmigrantes recién llegados y los llevaron a registrarse para votar por ese partido, que durante las campañas electorales tocaron de puerta en puerta y distribuyeron propaganda entre esos inmigrantes y sus propios amigos y vecinos, y que el día de la elección los acarrearon hacia las urnas para votar por el Partido Demócrata. Y la más suculenta zanahoria que atrajo a estos hombres para avanzar, que mantuvo sus hombros ligados a las cuerdas que tiraban de la máquina de Tammany, era la zanahoria del empleo, trabajo para ellos mismos, para sus esposas, para sus hijos. La única fuente de trabajo en la escala requerida era la propia ciudad. Así que los empleos que Tammany tenía que controlar a fin de dominar la ciudad eran los de ésta: policías, bomberos, trabajadores sanitarios, escribanos de tribunal, portadores de citaciones o notificaciones oficiales, inspectores de edificios, secretarias, oficinistas. En 1914, había 50 000 empleados municipales, y esto significa 50 000 hombres y mujeres que debían sus cheques —y cuyas familias debían la comida y el techo que ese sueldo compraba— no a sus méritos, sino al cacique de barrio. El padrinazgo era la moneda del poder en Nueva York. Y las reformas del servicio civil que Moses había de proponer fueron por lo tanto dagas clavadas en el corazón de Tammany Hall [...]
>
> James y Moskowitz [recién asignados a la Comisión del Servicio Municipal y encargados por el alcalde John Purroy Mitchel de "limpiar el servicio civil"] pidieron a Moses un plan de acción. Moses dijo que el primer paso tenía que ser una reforma del sistema de evaluación de la eficiencia de la ciudad, un sistema de calificaciones dadas por los supervisores a sus subordinados para determinar si había que ascender a un empleado del servicio civil u otorgarle un aumento de sueldo. Con el método actual, las calificaciones no proporcionaban suficiente información a la Comisión del Servicio Civil para hacer un juicio cabal. Elaborar un sistema de evaluación preciso era quizá el trabajo más difícil en el servicio civil, explicaba Moses; cada empleo tenía que ser descompuesto en elementos a fin de calificar cada parte, y al totalizar las calificaciones cada parte tenía que recibir una ponderación matemática correspondiente a su importancia en el empleo.[3]

* Sede de la Tammany Society, una organización política fundada como fraternidad en Nueva York, que entre 1865 y 1871 logró el control de la ciudad y saqueó millones de dólares mediante corrupción y caciquismo. [N. del T.]

Moses ideó tal sistema. Junto con 10 asistentes, observó durante varios días a empleados municipales en sus labores para que cada puesto pudiera dividirse en los componentes adecuados y recibir una calificación. En 1915, el resultado fue el "Informe pormenorizado sobre la evaluación de la eficiencia de empleados del servicio civil, con excepción de miembros de las fuerzas uniformadas en los servicios de policía y bomberos y en los rangos inferiores de los barrenderos". El informe fue una propuesta "de una pureza, una fuerza y un alcance que era casi más religioso que gubernamental". Todo el servicio del gobierno fue dividido

[3] Robert A. Caro, *The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York*, Knopf, Nueva York, 1974, pp. 71 y 73.

en 16 categorías, y cada una se subdividió a su vez por empleos. Cada uno de éstos fue analizado para mostrar sus "funciones y responsabilidades". A éstas se les dio una ponderación matemática y se totalizó para obtener una calificación precisa.

> Ningún proceder en el trabajo era demasiado pequeño para ser calificado. Aun la personalidad debe reducirse a números. "La personalidad —decía Moses— incluye aquellos elementos intangibles cuya existencia no admite pruebas fácilmente, pero aun así [...] cada empleado *debe* recibir una calificación de personalidad." Los hombres tendrían que hacer sacrificios en aras del sistema, pues Moses tenía una solución simple en el caso de que algunos empleados no obtuvieran una calificación suficiente en sus pruebas para los puestos que ocupaban: tendrían que aceptar descensos en el escalafón y recortes de salario. Los empleados innecesarios, agregaba, tendrían que ser eliminados.[4]

La tercera tendencia reforzadora, aunque no pareciera así al principio, provino de la ideología de cambio social incubada como respuesta a la Gran Depresión. A medida que los gobiernos estatales y federal optaron cada vez por una legislación social, la eficiencia fue dejando de ser satisfactoria como principio organizativo. Esto ocurría por varios motivos. La propuesta de Moses era difícil de aceptar en términos políticos (la versión que se adoptó al cabo en Nueva York fue bastante diluida), aunque parecía tener algún sentido al menos para cierto tipo de empleos. Conforme el gobierno en todos los niveles comenzó a proporcionar más *servicios* (como guarderías y asilos de ancianos) y relativamente menos *cosas* (como edificios), la idea de clasificar empleos y dividirlos en tareas tenía cada vez menos sentido. Pero un problema aún más fundamental era que la pesada organización vertical y el estilo gerencial que tales sistemas implicaban y reforzaban comenzaron a ser cuestionados. No fue que las estructuras jerárquicas sufrieran un cambio radical ni que se descartaran los programas de evaluación del servicio civil, sino que había un reblandecimiento de actitud en dos direcciones: una, en el sentido de aceptar la idea de que la motivación e iniciativa del trabajador son esenciales para el manejo adecuado de una organización. Se argumentaba que cualquier organización que suprimiera estos elementos en su planta de trabajadores a duras penas podría ser eficiente, sin importar qué tan buenos fuesen sus números. En segundo lugar, a medida que el gobierno en general adoptaba una función más activa, es decir, la incitación al cambio (sobre todo social) en vez de mantener simplemente la infraestructura, surgía cada vez más la pregunta: "¿eficiencia para qué?"

[4] *Ibid.*, p. 75.

Así, la efectividad se volvió una preocupación adicional, centrándose tanto en la ejecución de un trabajo como en si tuvo un efecto adecuado a las metas y los objetivos de la dependencia. Como lo explica un jefe de sistemas directivos en la oficina federal de Gestión y Presupuesto:

> Con los años, el programa de gestión [en el gobierno federal] puso un énfasis variable en la eficiencia y la efectividad, si bien la primera tendía a recibir una atención más constante. El acento en la eficiencia dentro de los programas gubernamentales es muy natural por la continua presión de mantener bajos los impuestos y al mismo tiempo ampliar los servicios de gobierno, pero hay un punto en el que los resultados decrecen cuando la balanza se carga demasiado hacia la persecución de la eficiencia. En este punto, los rendimientos producidos y la oportunidad de los servicios prestados pueden verse comprometidos en términos de una respuesta efectiva del gobierno a las necesidades humanas.[5]

ZBB, PBBS, MBO y otros intentos acronímicos para sistematizar la función productiva del gobierno se proponían, al menos en parte, situar el elusivo concepto de efectividad.

En tiempos de salud fiscal era posible darse el lujo de preguntar qué tan bien estaban logrando nuestros programas lo que nos propusimos. En épocas magras, la eficiencia volvió a estar en primer plano, rebautizada como "productividad". Tomemos como ejemplo lo que un secretario de Comercio escribió en 1972 para un simposio sobre "Productividad en el gobierno":

> Mejorar la productividad en el sector público de la economía estadunidense es fundamental para el éxito del actual esfuerzo federal por crear, mediante varias iniciativas políticas, un clima que fomente una tasa más alta de crecimiento productivo —a largo plazo— en el conjunto de la economía.
>
> Es fundamental, primero, por el tamaño y el rápido crecimiento del sector público como parte de un todo. Pero también es crucial porque ningún programa gubernamental para alentar tasas más altas de crecimiento productivo en el sector privado tendrá éxito si el propio gobierno da un mal ejemplo (o lo que se piensa que es un mal ejemplo debido a una valoración inadecuada o a la mitología popular).[6]

En la bibliografía sobre la teoría de las organizaciones los "valores gerenciales" de eficiencia, efectividad y —más recientemente— produc-

[5] Gordon T. Yamada, "Improving Management Effectiveness in the Federal Government", *Public Administration Review* 32, 6, 1972, p. 765.

[6] Peter G. Peterson, "Productivity in Government and the American Economy", *Public Administration Review* 32, 6, 1972, p. 740.

tividad tienen su referente más cercano en el tratamiento que Max Weber da a la idea de autoridad legal-racional (instrumental). La descripción que hace Weber de la manifestación organizacional de esta forma de autoridad —la burocracia— es ahora familiar para cualquier nuevo estudiante de administración pública. Sus elementos principales incluyen jerarquía de autoridad, organización ceñida a reglas, esferas de competencia definidas para los empleados del gobierno, actos administrativos registrados por escrito y separación entre el personal administrativo y la propiedad de los medios de producción.

La distinción entre organización pública y privada no venía particularmente al caso en el discurso weberiano sobre la autoridad legal-racional, debido en gran parte a la penetración de la forma de organización burocrática en todos los sectores de las sociedades industriales, aun en la época en que Weber escribió. El modelo burocrático que describía era, y aún lo es, común a las organizaciones eclesiásticas, gubernativas, militares e industriales. Estos sectores podrían perseguir fines muy diferentes, pero los medios burocráticos de control administrativo a través del ejercicio de la autoridad legal-racional brindan un instrumento de fuerza uniforme para alcanzarlos.

Los valores de eficiencia, efectividad y productividad suponen necesariamente, en la terminología de Rittel y Webber, la existencia de problemas dóciles antes que perversos. Es obvio que las limitaciones de dichos valores enfrentan problemas que muestran características de perversidad. Los problemas perversos requieren orientaciones valorativas diferentes, o al menos adicionales, para poder hacerles frente de manera razonable. Sin embargo, las normas burocráticas de racionalidad y eficiencia alientan entre los miembros de una organización la tendencia a considerar que las relaciones internas son más estables, predecibles y decisivas que lo que garantiza la naturaleza de los problemas que enfrentan. Cuando esto ocurre, los problemas perversos son tratados como si fueran dóciles, con las consecuencias inevitables: persisten o son remplazados por otros de igual carácter.

Resulta claro que el vector normativo de eficiencia y efectividad se ajusta más al campo intraorganizacional y, en menor grado, al de la organización y el individuo. En cuanto al campo interorganizacional, la eficiencia suele ceder su puesto a otros valores. Dado el ambiente a menudo politizado y turbulento de la mayoría de las organizaciones públicas, la eficiencia suele volverse una norma del desempeño administrativo sólo *después* de que otras cuestiones más globales, como la superviviencia y la adaptación, están debidamente probadas. La adecuación de la eficiencia depende de un contexto relativamente estable, libre de interferencias externas, con metas organizacionales bastante viables y fijas y relaciones internas rutinarias y predecibles. Desde luego, éste no es siempre el caso aun dentro de los límites de las organizaciones, pero tal estabilidad es por regla general más evidente adentro que afuera. Cuando estas cuestiones dejan de ser problemáticas, la eficiencia surge como un valor conductor más apropiado para los administradores públicos.

Derechos y adecuación del proceso

La libertad individual y el conjunto concomitante de derechos que han evolucionado para protegerla son tan básicos para la cultura estadunidense que cualquier comentario sobre su importancia sonará trillado y perogrullesco. No obstante, los administradores públicos son actores principales en el drama que ha llevado hasta el final esta evolución. Las funciones de los administradores, desde el punto de vista del individuo cuyos derechos necesitan protección, son anómalas en el mejor de los casos. Como agentes del gobierno, los administradores tienen la tarea de concretar la generalidad de las leyes estableciendo los procedimientos para aplicarlas a los casos individuales. Este elemento esencial en la relación de poder entre administradores y usuarios se refuerza por medio de las estructuras jerárquicas que suelen servir para organizar la acción administrativa. El resultante y necesario ejercicio de la discrecionalidad crea dilemas para los administradores.

Un aspecto de estos dilemas es que se supone que los administradores deben actuar conforme a lo que interpretan como la letra de la ley (después de todo, para esto fueron contratados). Sin embargo, el resultado puede ser de equidad en lo general y de un pisoteo de los derechos individuales en lo particular. Esta posibilidad (tan real con tanta frecuencia) sienta las bases para la acción tanto legislativa como judicial en la forma de códigos administrativos y decretos de derecho administrativo. Su efecto no sólo es guiar y delimitar la acción administrativa, sino también reforzar el reconocimiento de los derechos del individuo como piedra de toque que la sociedad legitima para dicha acción. Esto conduce a otro aspecto de los dilemas.

Enclavada en la idea de libertad individual hay un sentido de equidad; a saber: que cada individuo debe ser tratado con arreglo a sus circunstancias y recursos. Esto se pone en práctica en una noción de justicia y es uno de los fundamentos, por ejemplo, de la evaluación de recursos en los programas de mantenimiento de ingresos, con el corolario de que una persona debe obtener sólo aquello que merece. En muchos casos, el resultado ha sido un intento de particularizar la acción gubernativa prestando servicios que satisfagan circunstancias individuales. Esta indivi-

dualización, por regla general respaldada por recursos insuficientes para satisfacer toda necesidad reconocida, se critica entonces por su falta de equidad horizontal.

Esta situación de "maldito si lo haces y maldito si no lo haces" se torna aún más compleja para los administradores que aplican reglas y procedimientos a la luz de valores profesionales y normas políticas locales. La administración del bienestar social ofrece un ejemplo claro de todas estas dificultades.

El núcleo del programa de bienestar social es la concesión de dinero. Una vez que una familia cumple con requisitos categóricos (por ejemplo, que haya sólo un padre en el hogar), la colocación de los recursos de una localidad resuelve, en primer lugar, si dicha familia es elegible para su concesión, y, en segundo —si es elegible—, el monto de la subvención a la que tiene derecho. En la mayoría de los casos, la ley estatal establece qué es lo que constituye una "familia necesitada". Entonces, la regulación especifica la forma en que se consideran los diversos elementos del ingreso y la necesidad. Los cambios y desviaciones en estos elementos ilustran la función de los diferentes aspectos normativos.

Por ejemplo, para determinar la elegibilidad y el monto de pago, es preciso que un estado establezca un "criterio de necesidad", que encuentre equilibrada la cantidad de dinero que una familia necesita para vivir con el monto que la entidad federativa está dispuesta a entregar. Tal criterio de necesidad (o un porcentaje establecido del mismo) se convierte así en la medida de elegibilidad. Por ejemplo, si el nivel de necesidad es de 410 dólares al mes en una familia de cuatro miembros, entonces aquella cuyo ingreso supere la cifra es inelegible para cualquier asistencia en efectivo, mientras que la que percibe menos es elegible para recibir la diferencia entre su ingreso y el criterio establecido (en realidad, ésta es una sobresimplificación, pero ilustra el punto principal).

Hasta mediados de los años sesenta y principios de los setenta, en algunos estados los administradores de la asistencia social inducidos por el sentir político local, quisieron introducir al proceso la equidad individual (un subsidio comparable a la necesidad de una persona) al reconocer que los costos de alimentación, transporte y vivienda varían mucho para familias en una situación por lo demás similar. Esto significaba que un subsidio único para todas las familias aparecía como algo básicamente injusto por cuanto que no reconocía las condiciones particulares. Para paliar la situación se concibieron varios mecanismos, todos los cuales consistían en ofrecer asignaciones especiales para los gastos de estos rubros. El primero de ellos era un subsidio adicional para cada nuevo miembro de la familia. Así, utilizando el número original, el criterio de necesidad para una familia de tres podría ser de 360 dólares y

para una de cinco de 460 dólares. Dado que los costos de vivienda suelen variar considerablemente, digamos, entre las áreas urbanas y rurales, los 410 dólares en éstas se convierten en 450 en aquéllas. Lo mismo es aplicable a los costos de gasolina y transporte.

La dificultad total al tratar de aplicar tal conjunto de criterios en nombre de la equidad individual se volvió enorme, por decir lo menos. Por ejemplo, en 1973 el Departamento de Asistencia Pública de Illinois comenzó a utilizar un nuevo sistema para calcular el monto de los subsidios en efectivo; para entonces,

> el pago en efectivo básico dependía del número y edades de los niños, dónde y con quién vivía la familia y el monto del ingreso. Asimismo, la familia podía recibir asignaciones especiales para gastos no cubiertos por el subsidio básico. Illinois tenía 90 asignaciones especiales (70 en la categoría AFDC) que podían aplicarse en 135 formas distintas, dependiendo de las circunstancias de cada familia.[7]

En 1973, Illinois optó por lo que se llama un "subsidio fijo modificado", consolidando 51 de las categorías en una cantidad única. El efecto fue que, en términos generales, era más probable que familias del mismo tamaño recibieran cantidades similares (equidad horizontal), aunque resultaba menos probable que obtuvieran una suma que satisficiera sus necesidades particulares (equidad individual). Sin embargo, otro aspecto de esta variación fue un cambio en la relación de la dependencia con los derechos del ciudadano.

A fin de obtener toda la información necesaria para realizar los cálculos que requería individualizar el subsidio, el trabajador social tenía que indagar profundamente en los asuntos del usuario. En muchas localidades, esta indagación tuvo su mayor sustento en una norma que insistía en que sólo el "merecedor" recibiría asistencia y en que la dependencia de ayuda social era la única autoridad legítima para externar tales juicios. Esto, a su vez, se vio reforzado por una ética profesional entre los trabajadores que percibía al usuario como una persona tutelada, debido a su incapacidad de gobernar su vida de manera adecuada (¿por qué otra razón estaría bajo la asistencia social?). Así, en muchos lugares, el cálculo —que hubiera debido ser simple— de un subsidio se complicó en enredos administrativos y se revistió de diversas intenciones políticas, profesionales y sociales.

Entonces, al comienzo de los años sesenta, se fue poniendo cada vez más atención a la relación entre los administradores del bienestar público y los usuarios. Entre otras cosas:

[7] Peter Bateman *et al.*, *Administration of AFDC in Illinois: A Description of Three Local Offices*, Abt Associates Inc., Cambridge, Mass., julio de 1980, p. 156.

Se halló que a menudo había el intento de imponer criterios de conducta moral sobre los beneficiarios. Por ejemplo, en Louisiana la ayuda a familias necesitadas se suspendía si la madre daba a luz un hijo ilegítimo mientras estuviese recibiendo auxilio social, a menos que pudiese probar que ya no tenía relaciones "ilícitas". Algunos departamentos amenazaban con procedimientos de negligencia contra solicitantes con hijos ilegítimos, y había diversas reglas de "hombre-en-la-casa", impuestas mediante allanamientos nocturnos sorpresivos sin órdenes judiciales, que daban por resultado ya fuese la pérdida de elegibilidad o bien una reducción del pago. Otras invasiones de la intimidad incluían pesquisas dentro de la comunidad entre comerciantes, empleadores y parientes para comprobar elegibilidad y necesidad financiera. Asimismo, cada estado promulgaba pruebas laborales. En Nueva York, los hombres tenían que palear la nieve, bajo amenaza de acción penal, a fin de recibir sus cheques de ayuda; en algunas áreas del sur y del suroeste, los cheques de asistencia social se retenían cuando las cosechas maduraban, y familias enteras eran obligadas a ir al campo.[8]

En esa década y en la siguiente hubo numerosas actividades legislativas tendientes a clarificar las relaciones entre el ejercicio de la autoridad administrativa y los derechos individuales. Esto giraba en gran medida alrededor de los temas del proceso legal justo y la equidad; en la base se encontraba el dilema del administrador público de actuar al mismo tiempo como agente de la autoridad y como protector de los derechos individuales.

Este compromiso normativo con los derechos individuales tiene sus raíces intelectuales en las obras federalistas y en la teoría democrática constitucional. Aquí se incluyen los derechos de individuos y grupos en mutua relación y, lo que es más importante, respecto al propio gobierno. Así, a medida que la idea del proceso justo evolucionó en el derecho constitucional y administrativo, se establecieron reglas de conducta, por así decirlo, para proteger por un lado al individuo (y al grupo) y por el otro compensar las violaciones de tal protección. El tema del proceso justo, así como la teoría democrática constitucional, revestían preocupaciones de igualdad. Lo que al comienzo de la historia de este país había sido en lo fundamental un interés por la equidad en y entre estados, se convirtió en una preocupación por la equidad en y entre grupos de individuos

Estos temas —derechos, proceso justo y equidad— fueron vistos por muchos como necesarios pero insuficientes para asegurar la conservación y el fomento de los ideales democráticos. Había una preocupación creciente por la manera de tratar a la gente. Como una extensión del concepto de proceso justo, se llegaron a incluir providencias tales como

[8] Joel F. Handler, *Protecting the Social Service Client*, Academic Press, Nueva York, 1980, p. 4.

avisos adecuados y especificaciones de tiempos de espera máximos para la recepción de servicios. Así, para la administración de la asistencia social, el tiempo entre la solicitud y el recibo del primer cheque se convirtió en una medida objetiva de la *calidad* de la relación entre dependencia y beneficiario. La cuestión se amplió de la posibilidad de tener derecho a un servicio y de la idea de que los derechos individuales no deberían ser violados en el proceso de recibirlo, para incluir la noción de que el servicio debe ser oportuno y apropiado. Esto se convirtió en la base para el establecimiento de indicadores de desempeño administrativo, parámetros que suponen una medición según criterios objetivos.

El significado del proceso justo, limitado al principio, se amplió en otra dirección para incluir la conveniencia de la relación entre administrador y usuario, lo que requería un avalúo, o al menos una apreciación, de la calidad desde el punto de vista del beneficiario. Aquí, la cuestión no es tanto el derecho legal de los individuos a recibir beneficios y a ser protegidos contra abusos del gobierno; más bien, es la calidad subjetiva de las transacciones entre el proveedor del servicio y el receptor, con cada transacción sujeta a su propia evaluación singular y subjetiva, no susceptible de criterios legales (y por lo tanto generalizados) de valoración. La importancia de la percepción subjetiva del benficiario en cuanto a la calidad de la transacción se ve subrayada por la idea de que los servicios no se "producen", sino que más bien —para emplear un término de Elinor Ostrom— se "coproducen".[9] Esto significa que proveedor y receptor desempeñan funciones complementarias al cooperar en la prestación conjunta de servicios. El análisis de la bibliografía organizacional que haremos en los últimos capítulos concuerda de manera implícita con el grado en que algunas teorías abordan o evitan cualquier consideración seria de la coproducción, tanto en un sentido descriptivo como en términos de la valoración normativa de su importancia para la práctica administrativa.

Además de la protección de los derechos individuales, la práctica de la administración pública se inclinó a abrir el proceso de toma de decisiones mediante la inclusión no sólo de individuos y grupos afectados, sino también de los ciudadanos en general. Este fenómeno se expone en la siguiente sección en términos de sensibilidad; su pertinencia consiste aquí en que la participación pública se busca a menudo no sólo como vigilancia sobre el gobierno, sino que se acentúa como *1)* un derecho ciudadano de conocer a su gobierno (como lo prueba la aprobación de la Ley de Libertad de Información y otras legislaciones "transparentes" a

[9] Elinor Ostrom, "The Design of Institutional Agreements and the Responsiveness of Police", en L. Rieselbach (comp.), *People vs. Government*, Indiana University Press, Bloomington, Ind., 1975.

nivel tanto nacional como de los estados) y *2)* una consideración necesaria para el desarrollo de una conciencia ciudadana (es decir, de una ciudadanía capaz de ejercer sus derechos de manera inteligente).

Este énfasis, si bien contemporáneo en un sentido administrativo, tiene sólidas raíces en la bibliografía sobre la teoría democrática que se remonta hasta Aristóteles. A medida que la distinción entre administración y política se ha vuelto cada vez más tenue, no es de extrañar que los valores democráticos tradicionales hayan asumido un papel prominente *dentro* de la administración, y no aparte de ella.

Aunque la corriente principal de la teoría organizacional genérica ha sido por lo común insensible a la importancia normativa de la participación ciudadana, hay una bibliografía más reciente —basada principalmente en la psicología humanística y organizacional— que se ha centrado en el peso normativo de nociones como la autorrealización y el desarrollo personal. Otras fuentes, como las ciencias políticas y algunas corrientes del pensamiento social europeo, han formulado estas cuestiones psicológicas (al menos por inferencia) en términos ético-políticos. Mientras que los científicos políticos estadunidenses subrayan la larga tradición de la teoría democrática, los europeos suelen inspirarse en Carlos Marx. En estas contribuciones cobra especial importancia su consideración normativa de los aspectos políticos y por lo tanto públicos, una consideración en gran medida ausente en la bibliografía organizacional genérica.

Representación y control de la discrecionalidad

Un gobierno representativo consiste, por definición, en individuos (y grupos) que actúan en nombre de otros individuos (y grupos). La representatividad, entonces, es el criterio sobre qué tan bien se desempeña tal acción y por medio de cuáles autoridades. Pueden distinguirse tres aspectos de esta cuestión: rendición de cuentas, responsabilidad y sensibilidad.

La idea de rendición de cuentas estipula que las pautas externas de acción correcta, sean éstas establecidas de manera legal o burocrática, determinan la corrección y motivan el acto administrativo. Llamada a veces "responsabilidad objetiva", la rendición de cuentas asume en general que conviene ver la acción administrativa como instrumental y racional, suponiendo que los fines han sido determinados antes de emprender ninguna acción. Esto complementa —y realmente es un elemento central— la distinción clásica entre política, donde los fines se determinan políticamente, y administración, donde la actividad se explica como el logro "neutro y competente" de esos fines. La rendición de cuentas se institucionaliza cuando se disponen sanciones legales, políticas y burocráticas

—como recompensas, ascensos, despido e incluso penas civiles y criminales— para inducir un desempeño administrativo competente y escrupuloso.

La creencia de que la rendición de cuentas podría garantizar por sí misma la representatividad se hizo cada vez menos sostenible a medida que las limitaciones del modelo racional instrumental se volvieron más claras. Desde finales de los años treinta, la insuficiencia de este modelo aparece en la bibliografía sobre administración pública, como el colapso de la dicotomía entre política y administración. En 1939, Leonard White escribió que "no hay razón para creer que la administración es incapaz de hacer una importante contribución a la política [...] La administración puede ser la rama mejor equipada del gobierno para llevar a cabo una política genuinamente pública, libre de favoritismos abrumadores hacia algún grupo de presión".[10]

En 1949, Paul Appleby, en *Policy and Administration,* calificó la administración pública como el "octavo proceso político".[11] En un tenor similar, Luther Gulick declaraba en 1964 que "tenemos un nuevo enfoque de la dicotomía entre política y administración. Ya no nos rehusamos a reconocer el contenido político de la 'administración pura', ni menospreciamos la significación política de las decisiones administrativas".[12]

Este alejamiento de la distinción tajante entre política y administración no sólo refleja una incomodidad académica con las categorías, sino una comprensión práctica de que en muchos casos se había vuelto una distinción poco clara, excepto en los extremos. Esto se hizo en especial evidente, por ejemplo, en el nivel federal durante la segunda Guerra Mundial, cuando la aplicación de regulaciones administrativas de emergencia concernientes a la economía se convirtieron en realidad —si no en intención— tanto en política como en diseño de políticas. Éste y otros acontecimientos similares produjeron cierta incomodidad con el sentido tradicional y relativamente simple de la rendición de cuentas. Esto tendía a mostrarse en las numerosas reorganizaciones propuestas (y ejecutadas) de cargos ejecutivos en todos los niveles, en el establecimiento de métodos de reglamentación clarificados y en la introducción del veto legislativo y otras disposiciones estatutarias, que reflejaban un contrapeso de intereses en cuanto al ejercicio de la discrecionalidad, con algunas propuestas que lo ampliaban y otras que querían limitarlo.

[10] Leonard White, *The Study of Public Administration,* Macmillan, Nueva York, 1939, pp. 12-13.
[11] Paul Appleby, *Policy and Administration,* University of Alabama Press, University, Ala., 1949.
[12] Luther Gulick, "The Twenty-Fifth Anniversary of the American Society for Public Administration", *Public Administration Review* 25, 1, 1965, p. 2.

Con esto surgió un nuevo planteamiento de la rendición de cuentas, en el que su sentido original llegó a ser complementado, aunque de ningún modo remplazado, por variaciones sobre el concepto de responsabilidad administrativa del individuo. Estas variaciones tienen por objeto ampliar el significado de la rendición de cuentas, así como acrecentar los medios para que la administración pública sea en verdad representativa. En un sentido, la responsabilidad administrativa implica que el individuo debe apegarse a criterios de competencia profesional técnica. Conforme la parte técnica del trabajo del administrador se ha vuelto más compleja, este sentido de responsabilidad administrativa separa una esfera de actividades que debe ser inmune a cualquier intromisión política. Carl J. Friedrich, quien sostuvo este punto de vista hace más de 40 años, escribió en reacción a lo que consideraba una creencia ingenua en la capacidad de la rendición política de cuentas para abarcar en forma adecuada los principales problemas normativos en la administración de un gobierno democrático. Argumentaba que algunas salvaguardas institucionales para la rendición de cuentas son necesarias pero insuficientes para la tarea:

> A lo largo y ancho de nuestra civilización técnica está surgiendo un tipo de responsabilidad de parte del administrador permanente —el hombre llamado a buscar y encontrar las soluciones creativas para nuestras urgentes necesidades técnicas— que no puede ser cumplimentada sino por colegas técnicos capaces de juzgar las políticas de aquél en términos del conocimiento científico que las sustenta. "Las leyes de la naturaleza siempre se cumplen", y una política pública que las desprecie está destinada al fracaso, no importa con cuánta elocuencia pueda ser defendida por oradores populares, partidarios vehementes o profesionistas talentosos.[13]

Esta postura se institucionalizó a medida que los científicos, tanto naturales como sociales, ocuparon puestos gubernativos y el propio gobierno se orientó más a la solución de problemas. Esto se ilustra, por ejemplo, con la aparición de grupos técnicos que fungían en calidad de asesores en la toma de decisiones administrativas. Otro ejemplo es la creciente utilización de expertos para ofrecer "información y opiniones técnicas" en el proceso de creación de reglas. En tercer lugar está el recurso a especialistas técnicos, contratados de empresas de investigación y grupos de expertos *(think tanks)*, para plantear líneas de acción o políticas alternativas. La premisa básica es que los agentes están gobernados por criterios de competencia profesional y técnica revelados por medios científicos y otros recursos presumiblemente de valor neutral. Cuando no hay criterios de rendición de cuentas o son ambiguos en determinada situación, la opinión del problema, de nuevo expresada por Friedrich, es que los servidores civiles —y, por extensión, los expertos que emplean en el análisis de políticas— también deben actuar de acuerdo con "el sentir público prevaleciente". Junto con los criterios profesionales (argumenta el autor), esto ofrece un marco suficiente —limitado, desde luego, por controles institucionales necesarios— dentro del cual los administradores públicos pueden actuar de un modo responsable.

[13] Carl J. Friedrich, "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility", en Friedrich y Edward S. Mason (comps.), *Public Policy I*, Harvard University, Cambridge, Mass., 1940, p. 14.

El otro sentido general de la responsabilidad administrativa individual sostiene que los administradores deben actuar de acuerdo con su sentido de obligación moral. Esto puede definirse en términos generales —los conceptos básicos de honradez, justicia y equidad, por ejemplo— o en términos más específicos, como los que se emplean en un código de ética o de principios profesionales. Un buen ejemplo de estos últimos son los 12 principios adoptados en 1984 por la American Society for Public Administration (véase el recuadro anexo).

En cualquier caso, se establece un compromiso con una serie bastante general de normas destinadas a moderar lo que de otro modo podría ser una obediencia incuestionable a un ordenamiento legal o burocrático. A diferencia de la confianza en la competencia profesional o técnica, que tiende a recibir una posición destacada, aquí la obligación aparece como una guía de acción cuando las leyes o los procedimientos formales son demasiado generales o vagos para ofrecer respuestas a problemas singulares. Este tema permea gran parte de la bibliografía reciente sobre la administración pública y entraña el sentido general de que el administrador público es ante todo un buen ciudadano que entiende y se compromete con su trabajo para el bien social. Lo anterior puede verse, por ejemplo, en algunas propuestas para reformar el servicio civil que acentúan la importancia de una educación general en artes liberales para los administradores. Sentimientos compatibles también son evidentes en una parte de la bibliografía sobre la "nueva administración pública", como cuando H. George Frederickson manifiesta que "la búsqueda de la igualdad social da a la administración pública una verdadera base normativa".[14]

En ambos casos —competencia profesional y técnica, y obligación moral— los criterios de corrección son externos al individuo y, como

[14] H. George Frederickson, "Toward a New Public Administration", en Frank Marini (comp.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Chandler Publishing Co., Scranton, Pa., 1971, p. 328.

CÓDIGO DE ÉTICA PARA LA AMERICAN SOCIETY FOR PUBLIC ADMINISTRATION PREPARADO POR LA COMISIÓN DE NORMAS Y ÉTICA PROFESIONALES

La American Society for Public Administration (ASPA) fue creada para promover la ciencia, los procesos y el arte de la administración pública. La ASPA fomenta el profesionalismo y la calidad de los servicios en todos los niveles del gobierno, la educación y el sector privado no lucrativo. Contribuye al análisis, la comprensión y la resolución de problemas públicos ofreciendo programas, servicios, estudios de política, conferencias y publicaciones.

Los miembros de la ASPA comparten con sus vecinos todos los derechos y las responsabilidades de la ciudadanía en una sociedad democrática. Sin embargo, su misión y sus metas exigen de cada miembro más dedicación y compromisos. Ciertos principios y normas morales deben guiar la conducta de los miembros de la ASPA no solamente para evitar lo malo, sino también para insistir en lo bueno mediante el ejercicio oportuno y enérgico de responsabilidades.

Con este fin, nosotros, los miembros de la sociedad, aceptando el papel crítico de la conciencia al elegir varias líneas de acción y tomar en consideración las ambigüedades morales de la vida, nos comprometemos a:

1) Practicar los modelos más elevados de integridad personal, veracidad, honradez y empeño en todas nuestras actividades públicas, a fin de inspirar seguridad y confianza en las instituciones públicas.

2) Servir al público con respeto, esmero, cortesía y sensibilidad, reconociendo que el servicio al público está por encima del interés propio.

3) Esforzarnos por alcanzar la excelencia profesional y fomentar el desarrollo profesional de nuestros asociados y de aquellos que buscan ingresar al campo de la administración pública.

4) Acercarnos a nuestra organización y a nuestros deberes operativos con una actitud positiva y apoyar la comunicación abierta, la creatividad, la dedicación y el altruismo.

5) Servir de tal modo que no obtengamos un provecho personal indebido del desempeño de nuestras tareas oficiales.

6) Evitar cualquier interés o actividad que choque con el desempeño de nuestras tareas oficiales.

7) Respetar y proteger la información privilegiada a la que tengamos acceso durante el desempeño de las tareas oficiales.

8) Ejercer conforme a la ley cualquier autoridad discrecional que tengamos para promover el interés público.

9) Aceptar como un deber personal la responsabilidad de mantenernos al día sobre los nuevos problemas y manejar los asuntos del público con competencia profesional, justicia, imparcialidad, eficiencia y efectividad.

10) Apoyar, implantar y promover los puestos por méritos y programas de acción afirmativa para garantizar la igualdad de empleo mediante nuestro reclutamiento, selección y ascenso de personas capacitadas de todos los elementos de la sociedad.

11) Eliminar toda forma de discriminación ilegal, fraude y mala administración de fondos públicos, así como apoyar a colegas en dificultades al tratar de corregir en forma responsable tal discriminación, fraude, mala administración o abuso.

12) Respetar, apoyar, estudiar y, cuando sea menester, trabajar para mejorar las constituciones federal y estatal y otras leyes que definen las relaciones entre dependencias públicas, empleados, clientes y todos los ciudadanos.

Revisado, 19 de marzo de 1984
Visto bueno de la comisión, abril de 1984
Aprobado por el Consejo Nacional, 8 de abril de 1984
[Tomado de *Public Administration Times*, 7, 10, 15 de mayo de 1984, p. 4.]

tales, pueden considerarse tal vez necesarios pero en definitiva insuficientes para fundar la acción administrativa responsable. La dificultad en este punto, según teóricos como Orion White, es que también debe haber un sentido de responsabilidad *personal* por las acciones propias.[15] Sin esto, los criterios externos generalizados suelen ser utilizados para disfrazar actos de otro modo censurables. Tal responsabilidad personal entraña el reconocimiento por parte del administrador de la naturaleza existencial de toda acción: en el fondo, ésta es siempre personal, aun bajo el manto de criterios externos de legitimidad. Por lo tanto, al actuar los administradores no pueden eludir legítimamente el impacto moral de sus acciones aduciendo que han sido obligados por circunstancias, autoridad, criterio profesional o incluso principios morales. La responsabilidad personal, como idea normativa importante, representa para el administrador el punto de partida más lejano del concepto clásico de rendición de cuentas, y se halla por ende en la máxima tensión con éste.

Hoy pocos discutirían que cualquiera de estas posturas comprendidas en el rubro general de representatividad merece una posición que excluya a las demás. Sin embargo, la opinión sobre su prioridad y su relación mutua difiere, dadas las tensiones inevitables entre ellas. Cada una, tomada por separado, genera sus propias patologías para las cuales los otros valores pueden servir como frenos efectivos. Empero, es más importante reconocer que las variaciones de su prioridad relativa, si bien sujetas a los caprichos del gusto personal así como al debate filosófico, dependen principalmente de los diferentes contextos que exigen una acción administrativa "representativa". Por ejemplo, es obvio que tanto la obligación moral como la responsabilidad personal se vuelven pertinentes conforme la perversidad de los problemas se hace más evidente. De igual modo, la responsabilidad basada en un compromiso personal o existencial con otros parece relevante cuando los servicios son coproducidos; aquí, los criterios generalizados de corrección dan paso a juicios más idiosincrásicos y cualitativos, expresados en forma subjetiva por todos los participantes y adecuados a su situación.

Un último concepto que completa el significado general de representatividad es la sensibilidad. Aunque en ciertos sentidos ambos términos pueden ser redundantes, aquí el acento recae en el punto de vista de los beneficiarios de servicios. Por ejemplo, ¿hasta qué punto satisface el gobierno las necesidades y demandas del público, con independencia de la capacidad y el esmero con que los administradores puedan implementar programas, ejercer sus habilidades profesionales y seguir reglas y

[15] Véase en especial Orion F. White, Jr., "The Concept of Administrative Praxis", *Journal of Comparative Administration* 5, 1, 1973, pp. 55-86.

procedimientos legalmente establecidos? La sensibilidad es en especial problemática en los campos interorganizacional y de la organización y el individuo. Un tema que resalta en las partes segunda y tercera de esta obra es el grado en que diversas teorías de la organización han prestado atención al problema de la sensibilidad organizacional. La bibliografía sobre el tema es antitética, no sólo en el grado de interés con que se aborda, sino también en cuanto a la significación moral y política que se otorga a la sensibilidad.

Al considerarse en conjunto, estos tres aspectos —rendición de cuentas, responsabilidad y sensibilidad— nos ayudan a entender las maneras en que la representación se vuelve operativa en la actividad de la administración pública. Además, permiten ver el reverso de la moneda, el ejercicio de la discrecionalidad, al aclarar la cuestión de cómo se utiliza, se vigila y se justifica.

El marco total de la administración pública

En conjunto, los tres vectores normativos expuestos en este apartado y los tres campos organizacionales del capítulo II integran el marco general de la administración pública del que nos servimos en este libro para valorar la aplicabilidad de las teorías de la organización. Ya hemos señalado las tensiones entre los vectores normativos así como la naturaleza inconsútil (en un sentido, la separación artificial) de los campos organizacionales. Estos aspectos del marco complican, pero también ayudan a aclarar, las diversas formas en que los administradores públicos piensan sobre sus funciones, definen problemas y toman decisiones en respuesta. Todo esto se ve influido por los campos organizacionales que más afectan las decisiones cotidianas de los administradores, así como por sus valoraciones personales de las tensiones entre valores opuestos. Tal parece que el refrán "tu lugar depende de tu asiento" es sólo una verdad a medias en la vida organizacional. Y lo es porque lo contrario también tiene algo de cierto, es decir, que las prioridades de los valores, aun cuando son implícitas o inconscientes, también influyen en el lugar que uno *elige* para estar o mirar.

El marco de la administración pública —los campos organizacionales y los vectores normativos— proporciona el telón de fondo para comprender la diversidad y las tensiones entre los principales planteamientos para teorizar acerca de las organizaciones. Las distintas posturas sobre la teoría de las organizaciones, abordadas en las partes segunda y tercera, varían en términos de los valores que consideran más legítimos y los campos organizacionales a los que dirigen principalmente su atención. Ninguna de estas posturas presenta, ni habría que esperar que alguna lo hiciera, un enfoque en perfecto equilibrio de los dos aspectos generales del marco. Sus limitaciones como planteamientos teóricos, pero también su validez, son evidentes a partir de la manera en que justifican las prioridades de sus valores y campos de análisis preferidos. Por último, también difieren considerablemente en su opinión de lo que constituye una teoría y de lo que significa que una teoría tenga aplicación práctica. Estos últimos temas se abordan en el capítulo IV.

SEGUNDA PARTE

INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA DE LAS ORGANIZACIONES

El marco delineado en la primera parte se concentra en cierto agente organizacional, el administrador público. En esta segunda parte comenzamos a aplicar la teoría de las organizaciones en el contexto de dicho agente. Para ello, es necesario esbozar algunas de nuestras ideas sobre las teorías y el teorizar, lo que haremos en el capítulo IV. El capítulo V da inicio a la exposición de diferentes posturas teóricas en el examen de la obra de tres autores: Max Weber, Frederick Winslow Taylor y Chester Barnard.

Este último capítulo es una odisea que explora la evolución del pensamiento estadunidense en torno de las organizaciones y el hecho mismo de organizar. Irónicamente, comenzamos con un sociólogo alemán, Max Weber, cuya obra era casi desconocida en los Estados Unidos hasta finales de los años cuarenta. Sin embargo, Weber es el cronista y teórico de la burocracia más articulado. Sus descripciones constituyen la base de casi toda la crítica de la burocracia en los últimos 30 años; todos los demás escritores que veremos en capítulos subsecuentes han tenido que competir con las imágenes que Weber trazó (tuviesen o no conocimiento de su obra). Asimismo, sus conceptos son de la mayor utilidad para comprender el lugar de la burocracia en la sociedad moderna. La crítica de Weber aún permanece como un modelo para todos sus sucesores.

En el mismo capítulo estudiamos a dos escritores estadunidenses que se ocuparon de las organizaciones, Frederick Winston Taylor y Chester Barnard, así como a los pioneros en el campo de las relaciones humanas. Sus escritos no sólo abarcan una época, sino también una idea particular del modo en que el mundo cotidiano de los seres humanos está controlado por sus actividades organizativas. Para ellos, la organización es la forma en que se realiza el trabajo.

Las ideas principales de los tres autores mencionados permanecen como piedras angulares del pensamiento organizacional, y han dado origen a la mayoría de los planteamientos más contemporáneos. Asimismo, forman en conjunto un basamento teórico de la organización para la administración pública. Cada corriente expuesta en los capítulos de la tercera parte está en deuda con uno o más de estos teóricos. Pero estas deudas no sólo son de carácter intelectual; en varios casos surgieron teorías como reacción a lo que un escritor parecía defender. Por ejemplo, los primeros teóricos de las relaciones humanas gastaron no pocas energías en criticar duramente a "Taylor y el taylorismo". Su ataque se centraba menos en lo que Taylor había dicho que en el espectro que él parecía representar.

Hay dos cuestiones que deben tenerse en cuenta al revisar el conjunto de las posturas teóricas. En primer lugar, el campo de la teoría de las organizaciones está cubierto de espantajos: "taylorismo" para los teóricos de relaciones humanas, "positivismo" para los teóricos de la acción, "racionalidad comprensiva" para los teóricos del mercado, "burocracia" para los teóricos críticos. La consecuente profusión de fantasmas, combinada con lo que parece ser una constante incitación a tomar partido entre las diferentes posturas, a veces dificulta alcan-

zar nuestro propósito, esto es, comprender la forma en que cada uno aclara, tanto a profesionistas como a estudiantes, aspectos particulares del mundo de la administración pública.

En segundo lugar, en el campo de la teoría de las organizaciones, la línea divisoria entre lo "prescriptivo" y lo "descriptivo" es a menudo tan delgada que parece ilusoria. Esto amerita un análisis de lo que "usar" una teoría signifique y lo que aquí significa, por lo que abordamos ambas cuestiones en el capítulo IV.

IV. TEORÍAS Y TEORIZACIÓN

Para muchas personas, "teoría" significa jerigonza y palabras complicadas para describir acontecimientos que por lo demás parecen ser relativamente simples. Para otras, significa algo separado y distinto o aun extraño, al mundo real del trabajo práctico. Para otras más, "teoría" sugiere la idea de conjeturas y explicaciones, como en la frase "tengo una teoría sobre lo que salió mal". En este libro haremos lo posible por evitar (pero en algunos aspectos valorar) la primera de estas formas de entender la teoría, por corregir parte de la segunda y por adherirnos a la tercera.

Por desgracia, al menos desde el punto de vista de los profesionistas, gran parte de la bibliografía sobre la teoría de las organizaciones está destinada a alentar los propósitos de la comunidad académica, más que los de quienes trabajan en las organizaciones. De vez en cuando se descubre alguna aplicación práctica, o bien, alguien con un espíritu más "aplicado" encuentra una pepita útil, pero aun así estas frases revelan la distancia psicológica entre aquellos que ejercen en las organizaciones y quienes escriben sobre ellas. Esta brecha entre teoría y práctica se ha vuelto en sí misma la base de una pequeña industria casera entre los estudiosos.

Pero la teoría, como explicación de lo que ha pasado o podría ocurrir, en realidad no es tan extraña a nuestra forma de entendernos con el mundo. Utilizamos y hacemos teorías todo el tiempo, en el sentido de formar suposiciones, atribuir causalidades y relaciones e idear estructuras conceptuales para vincular sucesos y actos pretéritos con nuestras opiniones de lo que debe hacerse después. Sin embargo, hay una diferencia importante entre esta elaboración de teorías en nuestras actividades cotidianas y el sentido que el término adquiere al hablar de "teoría de las organizaciones". Esta segunda acepción indica algo más formal, más riguroso y, sobre todo, más coherente. "Teoría", en este sentido y como se utilizará aquí, es a menudo un concepto espinoso al que se añade tanto el escepticismo como el temor reverencial con que algunos profesionales (e incluso algunos teóricos) suelen ver el hecho de teorizar.

En su vida diaria, los administradores no pueden eludir la realidad innegable de las organizaciones; sea por interés propio o por curiosidad, es comprensible que quieran aprender más de esas estructuras. Sin embargo, el conocimiento que buscan es desde su punto de vista un conoci-

miento práctico, que sirve para resolver, controlar o al menos mitigar los problemas organizacionales. Así, se entiende su duda de que mucho de lo que leen sobre teoría de las organizaciones sea de alguna utilidad. De manera irónica, en otros casos los administradores esperan demasiado de la teoría. Esto ocurre en particular cuando buscan principios generales de administración, recetas claras para actuar, una justificación moral incuestionable para tomar alguna decisión o, simplemente, la verdad acerca de las organizaciones: por lo general quedan decepcionados. La teoría, a juicio de los profesionistas, parecería adolecer de expectativas muy altas y a la vez muy bajas.

Teoría y práctica

Hay un abismo entre los conceptos de "teoría" y "práctica". Esta separación, que aparece en muchos aspectos de la cultura occidental, se da entre el pensar sobre la acción en el mundo y el actuar en el mismo. Esta "brecha", enclavada como está en nuestra forma de enfrentar la realidad, puede rastrearse desde la antigua Grecia y el escolasticismo medieval hasta la época moderna. El motor de la Revolución industrial le dio un giro particular a lo que había sido el significado de práctica y teoría. Ambos conceptos se entrelazaron con las nacientes ideas de individualismo y libertad personal, sociedad y bienestar social, así como naturaleza y control del mundo material. Este giro en la noción de teoría y práctica también marcó un cambio en el modo de ver la relación entre el hombre y su sociedad. Para mediados del siglo XX, había desembocado en una frustrante paradoja: por un lado, se considera que la sociedad es maleable y perfectible, que tiene a la mano las técnicas para el progreso ("si podemos llegar a la luna, entonces somos capaces de..."); por el otro, nuestras soluciones siempre se quedan cortas y nos dejan muy susceptibles a las limitaciones de nuestras técnicas.

La palabra teoría, en su sentido más amplio, alguna vez aludió a convicciones sobre lo bello, lo verdadero y lo bueno. Era un producto de la revelación divina y la razón natural. Y la política era su criada, cuyo cometido era crear lo bello, lo verdadero y lo bueno en la sociedad. Con el tiempo, la política perdió su intención de crear una sociedad buena y se convirtió en el método para mantener la estabilidad social a fin de que los *individuos* se empeñaran, en relativa paz, en hacer realidad sus nociones *privadas* del bien. Con esto, la teoría se volvió más una idea que una creencia; más intelectual y en esencia menos religiosa.

De igual modo, la práctica dejó de ser juzgada por su relación con la teoría (es decir, con el bien). La práctica cotidiana se volvió "práctica" en

el sentido de preocupación por el funcionamiento de la naturaleza y por las técnicas para modificar, manipular y controlar el mundo natural (y luego social). Así, práctica y teoría se convirtieron en instrumentos políticos en términos de estar socialmente dirigidos a rehacer el mundo.

Como resultado de lo anterior, las nociones de moralidad (de lo bueno, lo verdadero, lo bello) se han insertado en concepciones más personalizadas (y relativistas) y, lo que es más importante, en "principios" y "valores" más vagos, abstractos y aun inefables. Una secuela de esto es que la práctica se ha separado de la búsqueda de valores. A medida que éstos se han vuelto más individualizados, resulta más difícil definirlos (y defenderlos) social y públicamente. A su vez, la práctica se ha vuelto programática: los medios para alcanzar un fin determinado en otra parte. En otras palabras, se ha convertido en una técnica orientada al control de un mundo social que se supone maleable. Así, la teoría pasa de ser la guía *para* la práctica a ser su explicación.

La administración pública —tanto el pensamiento como la acción, lo teórico y lo práctico— se ocupa de la tecnología administrativa; en sí, trata de la ejecución cotidiana y práctica, "detallada y sistemática del derecho público", para usar la frase de Woodrow Wilson. Microcosmos de la interacción entre los conceptos modernos de teoría y práctica, es el instrumento político por excelencia: la administración pública enfrenta tanto las esperanzas inherentes a pensar que el mundo social es moldeable, como las frustraciones al encontrar que la perfección tecnológica prometida está fuera de su alcance.

La teoría como ciencia

No sería injusto atribuir gran parte de la culpa a aquellos teóricos que dan por sentado que el conocimiento, en especial el científico, contribuye necesariamente a la superación del hombre. Aunque tal vez no sean del todo indiferentes a las implicaciones prácticas de sus teorías e investigaciones, hacen poco caso de un hecho: para que el conocimiento sea útil, debe retornar de algún modo significativo a la realidad que pretende describir o explicar. La dificultad radica en la definición ordinaria de "teoría" empleada por la mayoría de los teóricos de las organizaciones y los científicos sociales. Para Pieter Degeling y H. K. Colebatch, teoría es "un grupo coherente de proposiciones generales utilizadas como principios de explicaciones para un conjunto de fenómenos".[1] Conforme a

[1] Pieter Degelin y H. K. Colebatch, "On Talking Dirty: Sacred and Profane in Public Administration", ponencia presentada en la reunión anual de la American Society for Public Administration, Honolulú, marzo de 1982, p. 18.

esto, la teoría debe dar lugar a una explicación rigurosa del pasado y el presente, así como a predicciones más o menos confiables del futuro. Quienes se adhieren a este punto de vista suelen estar muy conscientes de las enormes dificultades metodológicas que encierra la comprobación empírica de las teorías, pero aun así creen que en principio, si no siempre en la práctica, pueden alcanzar los objetivos para los que fueron concebidas.

Sin embargo, en especial en años recientes, esta definición de teoría ha sido impugnada en todas las ciencias sociales. El desacuerdo sobre la legitimidad de sus supuestos básicos se propaga hoy en la bibliografía organizacional y crea facciones contendientes. La pregunta principal es si acaso pueden explicarse las acciones de la gente mediante conceptos deterministas —como causa y efecto o estímulo y respuesta— que están en la raíz de esta noción de teoría. No es ésta una cuestión de método o de técnica; es más bien de naturaleza humana, y debe discutirse en terrenos más filosóficos que empíricos. El que se expliquen los actos de las personas en términos de sus propios y particulares planes, reflexiones, definición de situaciones y aun sus motivos inconscientes, nos obliga a tomar en serio la posibilidad de que las teorías explicativas generales al modo clásico adolezcan de mucho más que de simples limitaciones metodológicas. Las teorías que en efecto descartan los aspectos únicos y personales de las acciones en aras de la generalización corren el riesgo de dibujar caricaturas estériles del mundo social, sin interés desde el punto de vista intelectual y de dudoso valor práctico.

Puesto que nuestro principal interés en este apartado es el valor práctico de la teoría, revisemos brevemente el supuesto ordinario de que el concepto clásico de la teoría y la investigación en ciencias sociales tiene una aplicación práctica. Por ejemplo, al examinar un problema de política social, el investigador formula una teoría, provista de hipótesis comprobables, para explicar regularidades y diferencias en el comportamiento de los sujetos de investigación que, según el propio investigador, se relacionan con el problema que él mismo ha seleccionado y definido. Si las hipótesis sugeridas cuentan con el respaldo de los datos acumulados, entonces pueden inferirse de la teoría estrategias, programas o políticas.

A veces esto parece funcionar, al menos hasta cierto punto. Cuando no lo hace, lo cual ocurre con frecuencia, el problema suele tener menos que ver con imperfecciones metodológicas en la investigación que con el fracaso de la teoría —particularmente de sus premisas sobre la naturaleza del problema— para hacer concordar las definiciones del problema de los sujetos de investigación, a menudo diversas, con las soluciones elegidas. Para funcionar, las políticas sociales, vistas como soluciones generalizadas a problemas sociales, requieren de manera inevitable la cooperación y la participación implícitas de la población beneficiada (de la que los sujetos de investigación son presumiblemente una muestra representativa). En forma tácita, las políticas eficaces siempre son coproducidas en buena medida por quienes las crean y los sectores de la población a los que están dirigidas. Así, la probabilidad de que la política no funcione según lo previsto aumenta, por un lado, según el grado de desajuste entre la teoría y la definición del problema que utilizan los investigadores y quienes conciben las políticas y, por el otro, por las definiciones del problema y las soluciones que espera parte de los beneficiarios.

Es probable que el desajuste sea mayor al aumentar la heterogeneidad de la población beneficiaria. Así, quienes trazan las políticas y los administradores que realmente esperan conclusiones teóricas sustentadas empíricamente para "saber qué hacer", terminarán con resultados muy distintos de los predichos por la teoría. Tal vez esto explique sus frecuentes quejas en el sentido de que "puede ser una buena teoría, pero no funciona en la práctica". Sin embargo, como afirmación analítica, tal queja se queda corta en otro aspecto, ya que parece suponer que la "bondad" de una teoría, por definición, no tiene nada que ver con su aplicación práctica. A estas alturas ya debería ser evidente que algunos teóricos, por sus propios motivos y a menudo sin saberlo, son cómplices de tal creencia.

Hasta aquí hemos pintado un cuadro bastante frío de la utilidad de la teoría para la práctica administrativa, y por lo tanto estamos obligados a convencer a los lectores de inclinación práctica a seguir leyendo lo que aquí se expone. Un esfuerzo persuasivo requiere de una imagen amplia y poco rígida de lo que puede llamarse propiamente una teoría.

Teoría práctica

Por conveniencia, definiremos como teoría cualquier forma de obrar intelectual que nos faculte para comprender el sentido de una situación o un problema. Entonces, una teoría *práctica* es la que aclara posibilidades de acción que de otro modo no serían manifiestas, o que fomenta la mayor comprensión de lo que se ha hecho. El segundo rasgo de una teoría práctica es su *novedad*, es decir, su fuerza para evocar ideas nuevas e inesperadas, distintas de las que sugiere el sentido común, o bien, que las ilumina con otras formas de contemplar la situación.[2] Dado que las

[2] Utilizamos la palabra "novedad" con cierta aprensión. Hay una desafortunada tendencia entre algunos teóricos a poner títulos novedosos a ocurrencias que no son más que lugares comunes, costumbre que favorece al velo oscuro de una jerigonza que a menudo empaña gran parte de la especulación teórica. El sentido que aquí le damos, como se apre-

novedades se disipan, las teorías deben seguir renovándose. Por ejemplo, se corre un riesgo al aprender una teoría al pie de la letra, ya que ésta se convierte en un sustituto del pensamiento en vez de su auxiliar. Así, mientras que las teorías dan lugar a un "maridaje" mental con determinada situación, las teorías inéditas requieren en forma simultánea que el observador, sea un teórico o un administrador, tome distancia del objeto observado. Esta distancia tiene dos funciones. La primera es permitir la reflexión crítica no sólo sobre la situación o el problema en cuestión, sino también sobre la propia manera de pensar. A esto se le llama "reflexividad". Es decir, si queremos pensar críticamente en algo que está "allá afuera", también debemos hacerlo sobre cómo lo pensamos. Aprovechar varias teorías, con las múltiples imágenes que convocan, sirve como un recordatorio de la diferencia —una diferencia que cuenta— entre lo que vemos y cómo lo vemos.

Otra función de la novedad en las teorías entraña una importante consideración moral que atañe a su relación con la práctica. La novedad generada por la continua mutación de imágenes teóricas frena la tendencia de los observadores a suponer que su modo de percibir el mundo es el "correcto". Tales verdades presuntivas llevan a la gente a creer, aunque sea de manera inconsciente, que las líneas de acción iluminadas por su propia visión del mundo encierran una legitimidad moral incontestable. Cuando esto ocurre, la responsabilidad pasa de un nivel personal —en el que los individuos están al tanto de la subjetividad y la veracidad relativa en su manera de definir situaciones— a un nivel impersonal en el que la gente supone erróneamente que sus conocimientos conducirán de modo infalible a la acción correcta. Así, la responsabilidad acaba por alojarse en la teoría que revela esas acciones, lo cual significa que la *teoría* se vuelve imperativa de una manera similar a la autoridad de las leyes y normas.

Sin embargo, la autoridad de las teorías —sean teorías académicas formales o las teorías implícitas de los administradores profesionales— puede tener aún más fuerza que las leyes y normas para determinar la línea de acción administrativa. La razón, propuesta por Peter L. Berger y Thomas Luckmann, es que la teoría sobre el mundo social, si bien tiene por objeto describir y explicar, también ayuda a producir y sostener el mundo.[3] Por inferencia, el poder de los administradores y otros individuos en posiciones de autoridad se deriva de su capacidad para definir en forma terminante aquellos significados e imágenes que los demás

cia en la exposición, está más en la línea de ver una situación bajo una nueva luz, y no simplemente de poner vino viejo en botellas nuevas.

[3] Véase Peter L. Berger y Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality,* Doubleday and Co., Garden City, N. Y., 1966.

están obligados a aceptar como verdaderos y legítimos. De este modo, la conducta de los subordinados no está tanto controlada en forma directa mediante la expedición de órdenes (aunque esto ocurre con frecuencia) como circunscrita y guiada de manera sutil por definiciones autorizadas de problemas y situaciones.

Este poder tiene sus limitaciones, como lo demuestra la persistencia de diversas definiciones de problemas y situaciones aun en aquellas organizaciones que parecen más rígidas. Este hecho, combinado con la penetrante fluidez y perversidad de los problemas organizacionales, no sólo dificulta la tarea de controlar el comportamiento de los demás, sino incluso la de ser capaz de identificar determinado problema y saber si es lo bastante estable para emprender una acción planificada que lo resuelva.

La imagen de la vida organizacional, trazada implícitamente en la exposición anterior, acredita un modo de pensar en la utilidad de la teoría como auxiliar de la práctica administrativa, según afirma Orion F. White,[4] quien advierte que los administradores rara vez pueden controlar, a través de su destreza, o bien, de su autoridad, el flujo total de acontecimientos organizacionales. La fluidez y la perversidad de los problemas que estos sucesos representan desafían cualquier intento de abordarlos con la sola acción racional instrumental en una escala general. En vista de estas limitaciones, no se puede ni se debe esperar que la teoría dicte la acción administrativa en forma directa. En su lugar, la teoría sólo se emplea para "situar" en el tiempo el flujo de acontecimientos organizacionales conforme pasan ante nosotros, manteniéndolos en suspenso un instante mientras tratamos de darles algún sentido. En consecuencia, los administradores delinean sus opciones en lo individual, más que deducirlos de la teoría; por lo tanto, ésta da forma y contexto, pero no recetas. Al definir las situaciones, en su contexto, la teoría respalda la acción al permitirnos obtener más información; en otras palabras, cada acción es una forma de aprender para iniciar nuevas acciones. Asimismo, White señala que la elección de teorías para cumplir con los propósitos que él señala tendrá éxito en la medida en que incluya a otros individuos, ya que la acción organizacional es, por definición, un esfuerzo colectivo.

Teorizar como explicación retrospectiva

La exposición anterior destacó la utilidad prospectiva de la teoría para la práctica administrativa. Es decir, la teoría pretende comprender el presente para actuar hacia el futuro. Karl E. Weick ofrece un planteamien-

[4] Véase Orion F. White, Jr., "The Concept of Administrative Praxis", *Journal of Comparative Administration* 5, 1, 1973, pp. 55-86.

to complementario a la teoría que agrega una dimensión temporal: la teoría, dice Weick, proporciona un medio para entender nuestras acciones pasadas.[5] Poniendo aún más en duda la noción racional instrumental de la acción, Weick argumenta que, en principio, los individuos sólo comprenden lo que están haciendo (o han hecho) en forma retrospectiva. Aunque no intenta formular una descripción teórica completa de los motivos inconscientes que conducen a la acción, Weick sostiene que las acciones de los individuos surgen en gran medida de respuestas más o menos espontáneas a sucesos accidentales que están predispuestos a verlas como significativas. La teoría —o la teorización, para utilizar el término que prefiere Weick— ofrece un medio muy importante para que las personas le den un sentido retrospectivo a lo que han hecho, lo cual las inclina a clases particulares de accidentes y situaciones en el futuro. El enunciado fundamental de su libro *The Social Psychology of Organizing*, si bien redactado en forma de pregunta extravagante, resume muy bien el motor de su planteamiento: "¿Cómo puedo saber lo que pienso hasta no ver lo que digo?" Una parte de su significado intencional es que aprendemos lo que nos proponemos *como resultado* de nuestras acciones. Aun cuando actuemos en aras de una meta o un objetivo preconcebido, la teorización suele revelarnos en forma retrospectiva una prueba adicional —y a veces contradictoria— de nuestras intenciones verdaderas.

La idea de Weick sobre lo que implica teorizar abarca en toda su amplitud nuestra definición de teoría. Teorizar en torno de las organizaciones implica el uso de la imaginación y la novedad e incluye actividades como

> [...] especular [...] luchar por determinados intereses [...] acudir a las contradicciones como punto de vista, antropomorfizar, sopesar alternativas al positivismo, reenmarcar, intuir y emplear cualquier otro truco que ayude a contrarrestar una imaginación perezosa. En el proceso de dirigir a las organizaciones, estas tendencias sueltas y acciones diferentes, surgirán algunas ideas. Estas ideas son importantes, al igual que los procesos de concebirlas. Nuestro interés común está en la actividad de teorizar así como en su resultado, junto con nuestra convicción de que los productos de tal teorización envejecen rápido y tienen una vida breve.[6]

Entre otros recursos para teorizar de manera provechosa están las metáforas, las cuales, si bien quizá limitadas en su generalidad, suelen simplificar nuestra comprensión de los contextos organizacionales con

[5] Karl Weick, *The Social Psychology of Organizing*, 2ª ed., Adisson-Wesley, Reading, Mass., 1979.

[6] *Ibid.*, p. 26.

suficiente precisión y novedad para ayudarnos a saber lo que ya hemos estado haciendo y pensando, así como para dar forma a nuestras nuevas acciones.

> Las metáforas tratan a las cosas diferentes como si fueran parecidas, y técnicamente esto es un error. Los agentes hablan del clima de sus organizaciones y se refieren a sí mismos como mariscales o directores de orquesta. Son metáforas y errores. Pero estos desaciertos son sólo parciales, porque la gente ve más cosas de las que puede describir con palabras. A menudo las metáforas captan una parte de realidades distintivas, poderosas y privadas que son difíciles de explicar a los demás. Por eso es triste que los gerentes escojan con frecuencia metáforas tan pobres.[7]

Al igual que otros aspectos del mundo social, las organizaciones son intangibles y por lo tanto no pueden ser vistas o experimentadas directamente por los sentidos. Así, en un sentido amplio, nuestro conocimiento de las organizaciones es siempre indirecto y metafórico. Entonces, las metáforas no sólo son "agradables", sino indispensables. Y ya que de todos modos las usamos, tanto para comprender las organizaciones como para guiar nuestros actos, el truco consiste en hacernos más conscientes de las metáforas implícitas que utilizamos, armonizar mejor las consecuencias de emplearlas y buscar otras nuevas en forma deliberada cuando nuestras metáforas cotidianas son insuficientes. Como veremos en la tercera parte, las metáforas no sólo se encuentran en la raíz del sentido común que aplica la gente a la comprensión de las organizaciones, sino también en la de los teóricos. Viene a la mente la metáfora de la máquina, que Weber empleaba para describir la burocracia, así como la imagen del organismo biológico con el que la teoría de sistemas explica su idea de las organizaciones. Los siguientes capítulos subrayan la forma en que las metáforas y otros modos de teorizar sirven para enmarcar nuestra experiencia y descripción de las organizaciones y para permitir —y quizá incluso determinar— los juicios de valor que externamos sobre ellas.

Teorizar como medio de evaluación crítica

En virtud de la indiscutible importancia que el conocimiento de las grandes organizaciones tiene para el estudio de la administración pública, sorprende la escasez de una bibliografía organizacional genérica que aborde directamente las principales cuestiones normativas (además de la eficiencia) expuestas en el capítulo III. Estas cuestiones, derivadas

[7] *Ibid.*, p. 49.

principalmente de la herencia de la administración pública en la teoría constitucional democrática, echan las bases para hacer juicios de valor sobre la acción administrativa en las dependencias del gobierno. El hecho de que gran parte de dicha bibliografía ignore asuntos de la mayor significación social y política quizás se debe a sus orígenes en la sociología y la ciencia gerencial, cuyos objetos de estudio son las más de las veces empresas comerciales. La relativa falta de confluencia entre la administración pública normativa y la bibliografía organizacional no significa que ésta sea ajena a aquélla, ni que la teoría de las organizaciones esté totalmente desprovista de contenido normativo. Su insistencia en los valores —la cual suele estar implícita— tan sólo es diferente (o no tan acusada) de la que se deriva de la teoría democrática y la teoría social normativa en general. Esto es evidente, por ejemplo, en la corriente principal de la moderna teoría de las organizaciones en los Estados Unidos, que al adoptar una postura apolítica ha tendido a subrayar valores como supervivencia, salud y adaptación organizacional. Pero las consecuencias políticas y sociales de estos valores se manifiestan en las funciones dominantes que las organizaciones públicas y privadas cumplen en casi todos los aspectos de la vida contemporánea.

En los últimos años, el choque de los "imperativos organizacionales" (para emplear la frase de William G. Scott y David K. Hart)[8] con los valores políticos aceptados ha comenzado a recibir la atención de algunos estudiosos con intereses en ambas disciplinas. En capítulos posteriores abundaremos en las tensiones entre las orientaciones axiológicas de la administración pública y la teoría de las organizaciones; por ahora, es necesario subrayar la importancia tanto práctica como teórica de tales tensiones. Al tiempo que los profesionistas asimilan el carácter democrático de la administración pública, también es probable que interioricen o sean influidos por los valores —a menudo contrastantes— que engendran las organizaciones grandes. Una comprensión crítica de éstas, desde diversas posturas teóricas, desempeñaría al menos dos funciones. Primero, las teorías de la organización, en especial cuando se yuxtaponen al *ethos* o carácter normativo de la administración pública, ayudan a aclarar por qué los valores asociados a ese *ethos* suelen ser tan difíciles de ejercer en la práctica. Por ejemplo, las normas de racionalidad —sean en general organizacionales o derivadas del interés individual— tienen una parte importante en la explicación teórica de la lógica que funda la acción organizacional que está reñida con valores democráticos como la sensibilidad y la representatividad. Aunque la acción

[8] Véase William G. Scott y David K. Hart, *Organizational America*, Houghton Mifflin, Boston, Mass., 1979.

pueda juzgarse como venal o de otro modo inapropiada desde un punto de vista estrictamente normativo, las teorías de la organización explican de distintas formas que las presiones de sobrevivencia burocrática suelen hacer que dicha acción parezca razonable o aun necesaria a los ojos de sus agentes.

En segundo lugar, el hecho de hacer explícitas las premisas axiológicas de las teorías de la organización contribuye a iluminar la comprensión normativa implícita de los administradores de sus propias experiencias en las organizaciones. En algunos casos, la teoría refuerza, complementa y da un sentido de legitimidad a dicha comprensión; en otros, obliga a su revaloración crítica. Si entienden esto, los administradores están más al tanto de la gama de posibilidades para la acción organizacional y amplían con ello su espectro de opciones morales y posturas críticas.

Como observación final sobre la utilidad práctica de la teoría, cabe señalar que —como toda especulación acerca del mundo social— cualquier teoría de las organizaciones que se propone describir y explicar es en sí misma inevitablemente normativa, y como tal, no sólo influye en las posturas valorativas que dan forma a las soluciones de problemas organizacionales, sino también en la manera de definirlos. Comprender cómo una teoría ayuda a definir los problemas, o incluso si permite describir determinada situación como "problema", constituye una parte esencial en la tarea de darle un sentido práctico.

V. FUNDAMENTOS DE LA TEORÍA DE LAS ORGANIZACIONES Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MAX WEBER, Frederick Winslow Taylor y Chester Barnard, así como las primeras obras sobre relaciones humanas, forman en conjunto un fundamento intelectual para valorar la teoría de las organizaciones en cuanto que moldea el pensamiento y la práctica de la administración pública. Los conceptos y las orientaciones sobre la vida organizacional vertidos por estos teóricos son los trampolines para la mayor parte del trabajo teórico descrito en la tercera parte. Por esta razón, conviene examinar sus obras con cierto detalle y observar su relación con el marco de la administración pública.

Si bien algunos argumentarían que el término "máquina racional" es redundante, para nosotros es una metáfora útil porque llama la atención sobre las imágenes centrales de estos teóricos. Una de ellas es la tecnología, un elemento dominante de la civilización occidental, y en particular su expresión simbólica que es la máquina. Inserta en un molde durable, físico, y destinada a un fin u objeto concreto y articulado, la máquina es en lo esencial un sistema construido en forma lógica. Las palabras "técnico" y "técnica" tienden a suscitar la imagen de máquina, aunque ambas han rebasado los límites del simple "mecanismo". El papel de la técnica en la sociedad, así como la función de la acción organizacional para que aquél se despliegue, ha sido examinado con cierto detalle, como se verá en capítulos posteriores. Sin embargo, para los teóricos citados la imagen de la máquina como representación de la técnica es importante porque no sólo les brinda una analogía, cercana al funcionamiento de las organizaciones, sino también esboza un cuadro normativo.

El adjetivo "racional" indica una postura particular de estos teóricos frente al mundo. La historia de nuestra comprensión de lo "racional" —de la "razón" misma en realidad— es larga y complicada y se remonta hasta los antiguos griegos. Sin volver sobre esa senda, basta con decir que los teóricos que aquí nos ocupan, y que tienen una fuerte raigambre en esta tradición, consideran la racionalidad como el atributo humano *sine qua non*. Aunque esta noción se halla atemperada rigurosamente en la obra de Max Weber, es abrazada sin reparo alguno por los estadunidenses Taylor y Barnard. Además, en particular para estos últimos, "racionalidad", "ciencia" y "técnica" son términos que siempre asocian

con los propósitos de las organizaciones: la organización es *la* máquina que se construye para manipular, alterar y controlar el medio tanto interno como externo. La obra de Max Weber es importante en este aspecto, sobre todo por la forma en que sus ideas —en particular su concepto de burocracia— han sido recibidas y aprovechadas (como veremos en otra parte, Weber es considerado el pilar de varias posiciones teóricas distintas y a veces opuestas).

Comenzaremos con un repaso de algunas ideas de Weber, en especial su concepto de burocracia ideal y característica. A continuación abordaremos el pensamiento de Frederick Winslow Taylor respecto a la gestión científica, prosiguiendo con una breve exposición de los primeros teóricos de las relaciones humanas, sobre todo los experimentos de Hawthorne. En la cuarta sección examinaremos *The Functions of the Executive,* de Chester Barnard. El capítulo concluye con un intento de relacionar todas estas ideas sobre las organizaciones con el marco de la administración pública.

MAX WEBER

Comenzar con Max Weber (1864-1920) tiene sus pros y contras. Considerado como un gran sociólogo —Raymond Aron se refiere a él como *el* sociólogo—, su obra muestra una penetración deslumbrante en el funcionamiento de la sociedad humana. Aunque muchos discuten las particularidades de sus planteamientos y su método, éstos constituyen un punto de referencia a partir del cual suele medirse el avance de la sociología en general y de la teoría de las organizaciones en particular. Al mismo tiempo, el acceso a su obra ha sido difícil. Las primeras traducciones del alemán al inglés no aparecieron en los Estados Unidos hasta casi 20 años después de su muerte en 1920, y las traducciones parciales que fueron conociéndose al paso de los años han impedido valorar a Weber de un modo integral. Esto, aunado a la dificultad que de por sí implica traducir del alemán, hace que sus escritos sean inaccesibles sin un estudio serio. El resultado ha sido curioso: cada nuevo libro sobre la teoría de las organizaciones da cuenta de la descripción que el autor hace de la burocracia, pero pocos intentan ubicar tal descripción en un contexto que permita una interpretación aparte de "cómo *debería* funcionar una burocracia". Por último, los demás teóricos estudiados en este capítulo muestran poco conocimiento de la obra weberiana (aunque Barnard, por lo menos, la leyó en el original alemán). Así pues, hay un abismo entre Weber, por un lado, y Taylor, Barnard y las primeras obras sobre las relaciones humanas, por el otro; al mismo tiempo, se percibe un curioso ruido de fondo en el que se mezclan ciertos temas.

La mejor forma de aclarar estos temas es empezar con un breve resumen de la construcción ideal característica de burocracia de Weber, no muy distinta a otras síntesis en cuanto a su contenido. Para aclarar el concepto, después del resumen trataremos el desarrollo y la utilización del tipo ideal como herramienta analítica. Esto, a su vez, se ubica en el contexto más amplio de los esfuerzos sociológicos del autor para comprender los aspectos racionalizadores de la sociedad moderna.

Burocracia

Aunque "burocracia" es una palabra familiar, no es fácil definir su esencia. Esto es particularmente cierto en una época en la que nos sentimos rodeados de burocracias y el adjetivo "burocrático" es cualquier cosa menos un término de aprobación. Dicho de manera simple, Weber consideraba que la burocracia era *la* forma de organización y administración en la que el poder se concentra en manos de funcionarios con las capacidades técnicas indispensables.[1] "Capacidad técnica" es aquí el término más importante, porque las características de la burocracia sugieren que su organización tiende en primer lugar a aislar dichas capacidades de su dilución por influencias externas y de la corrupción interna, y en segundo lugar a agruparlas y especializarlas para su mejor uso. Para Weber, la dependencia (pública) o empresa (privada) burocrática moderna opera dentro de un área jurisdiccional definida.[2] En este sentido, tiene tres elementos principales:

- Las actividades regulares de los agentes de la organización se definen como "tareas oficiales".
- Estas tareas son relativamente estables y la autoridad para desempeñarlas se halla estrictamente limitada por reglas, al igual que la autoridad coercitiva de que se dispone para llevarlas a cabo.
- Hay formas regulares y establecidas para asegurar el desempeño continuo de dichas tareas por (y sólo por) aquellos individuos que cumplen con reglas o aptitudes generales.

La organización funciona según principios jerárquicos, en los que hay líneas muy claras de superioridad y subordinación. El puesto de arriba

[1] Véase Reinhard Bendix, *Max Weber: An Intellectual Portrait*, University of California Press, Berkeley, Calif., 1960, pp. 452-453.

[2] La siguiente descripción general de "burocracia" se basa en Max Weber, *Economy and Society*, Guenther Roth y Claus Wittich (comps.), University of California Press, Berkeley, Calif., 1968, pp. 956-994; en esta sección, todas las referencias de páginas entre paréntesis remiten a esta fuente; el subrayado es del original, a menos que se indique de otro modo.

supervisa al de abajo, pero también hay una división de responsabilidades, de tal manera que la oficina superior no se hace cargo del trabajo de la inferior. Al mismo tiempo, un procedimiento de inconformidad bien establecido "ofrece al gobernado la posibilidad de apelar, de una manera regulada con precisión, la decisión de una oficina menor ante la autoridad superior correspondiente" (p. 957). La oficina es manejada por personal asalariado que utiliza documentos escritos (conservados como "los archivos"): "El cuerpo de funcionarios que trabajan en una dependencia, junto con el aparato respectivo de implementos materiales y los archivos, constituye un *bureau*" (p. 957). Una característica importante de este *bureau* u oficina es que separa el lugar de trabajo del hogar, y la vida pública del funcionario de su vida privada. El manejo de tal oficina supone que el funcionario tiene alguna capacitación y que sus asuntos oficiales constituyen su actividad primaria (más que secundaria). Por último, el manejo de la oficina opera con base en "reglas generales, que son más o menos estables, más o menos exhaustivas, y que pueden ser aprendidas. El conocimiento de estos preceptos representa una capacidad técnica especial que los funcionarios poseen" (p. 958).

Este conocimiento, basado en reglas o preceptos, abarca las capacidades técnicas que caracterizan a la definición de burocracia. Su significación radica en el hecho de que

> la reducción a reglas de la moderna gestión burocrática está profundamente enclavada en su naturaleza misma. Por ejemplo, la teoría de la administración pública moderna supone que la autoridad para ordenar ciertos asuntos por decreto —la cual ha sido legalmente otorgada a una dependencia— no faculta para regular la materia mediante órdenes individuales para cada caso, sino sólo para regularla de manera abstracta. Esto se halla en el polo opuesto de la regulación de todas las relaciones a través de privilegios individuales y concesiones de favores [p. 958].

En otras palabras, se trata de los actos oficiales mediante una autoridad legalmente establecida. En consecuencia, uno le debe lealtad al cargo que ocupa, no a un individuo o un jefe; en realidad, el puesto se *ocupa*, no se posee. A cambio, uno recibe seguridad y un salario periódico. En suma, la relación implica dedicarse a propósitos impersonales y funcionales.

Weber vio el desarrollo de la burocracia moderna como uno de los mecanismos racionalizadores más importantes de la sociedad occidental. Varios párrafos de su libro *Economía y sociedad* lo señalan con claridad, y vale la pena reproducirlos por extenso:

> La razón decisiva para el avance de la organización burocrática siempre ha sido su superioridad puramente *técnica* frente a cualquier otra forma organi-

zativa. El aparato burocrático totalmente desarrollado es a otras organizaciones lo que la máquina a los modos no mecánicos de producción. Precisión, rapidez, claridad, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, unidad, estricta subordinación, reducción de fricciones y de costos materiales y personales, todo esto es llevado al punto óptimo en una administración estrictamente burocrática [...] Comparada con todas las formas colegiadas, honoríficas y vocacionales de administración, la burocracia capacitada es superior en todos los aspectos mencionados. En cuanto a las tareas complicadas, el trabajo burocrático asalariado no sólo es más preciso, sino que suele ser aún más barato que los servicios honoríficos formalmente no remunerados [...] [pp. 973-974].

La burocratización ofrece sobre todo la posibilidad óptima de llevar a cabo el principio de funciones administrativas especializadas conforme a criterios puramente objetivos. Ciertas tareas son asignadas a funcionarios que tienen un conocimiento especializado y que en la práctica constante incrementan su destreza. El despacho "objetivo" de los asuntos significa antes que nada concluir un trabajo según *reglas calculables* e "independientes de las personas".

Sin embargo, "independientemente de las personas" es también el santo y seña del mercado y, en general, de todo lo que se guía por el simple interés económico [...] No obstante, el segundo elemento, las "reglas calculables", es el más importante para la burocracia moderna. Las peculiaridades de la cultura moderna, y específicamente de sus fundamentos técnicos y económicos, exigen esta verdadera "calculabilidad" de resultados. En pleno desarrollo, la burocracia también se encuentra, en un sentido específico, bajo el principio de *sine ira ac studio*. Cuanto más perfecto es el desarrollo de la burocracia, tanto más se "deshumaniza" y logra eliminar de los asuntos oficiales el amor, el odio y todos los elementos puramente personales, irracionales y emocionales que escapan al cálculo. El capitalismo aprecia en esto su especial virtud [p. 975].

Tipos ideales

La descripción anterior de la burocracia no resulta alarmante ni novedosa, en especial hoy que hemos vivido tantos años con el fenómeno. ¿Qué significado encierra, si es que hay alguno? ¿Y qué la hace un tipo ideal?

Es más fácil empezar por lo segundo. Un tipo "ideal" es antes que nada una construcción mental. Todos los comentaristas de la obra de Weber lo repiten, pero vale la pena reiterarlo: "ideal" se refiere sólo a "idea", a la mente, y *no tiene absolutamente nada que ver con un juicio normativo*. Se puede crear un tipo ideal de violación o pillaje, así como de santidad. Un tipo ideal es una especie particular de construcción mental que hace al mundo racional e inteligible. Weber argumenta que el propósito de todas las ciencias, exactas o no, es darle al mundo un

sentido racional. El tipo ideal es una herramienta que los científicos sociales utilizan para ello y que cada uno de ellos en realidad *ya* emplea. El propósito de Weber, como él mismo aduce, es simplemente hacer explícito el uso de tal herramienta.

Una forma de aclarar el concepto de tipo ideal es centrarse en una cuestión de investigación. Por ejemplo, Alexis de Tocqueville, tras su viaje a los Estados Unidos en 1831-1832, hizo varias observaciones sobre el modo en que los estadunidenses parecían estar formando asociaciones todo el tiempo, no sólo con fines políticos, sino también "morales e intelectuales".[3] Supongamos por el momento que nos gustaría comparar este aspecto de la vida del país en la década de 1830 con el presente. Digamos, nuestro propósito es comprender la naturaleza de los cambios en el destino que asignamos a las asociaciones. Hay por lo menos tres maneras de emprender la tarea.

Podríamos empezar comparando el número de asociaciones en aquel entonces y ahora, tomando en consideración el crecimiento demográfico. Para hacerlo, necesitamos definir qué es una "asociación", a fin de saber qué agrupaciones hay que contar. Podemos crear tal definición de varios modos: contar cualquier grupo que se autodenomine asociación, establecer criterios (por ejemplo, miembros regulares, juntas regulares, etc.) y así sucesivamente. Una vez hecho esto, ¿qué nos dice la comparación entre ambas épocas? ¿Podemos determinar si ha habido cambios y, más en particular, su naturaleza? Quizá no con mucha claridad.

También podríamos comparar las asociaciones en la década de 1830 con las instituciones circunstantes y luego hacer lo mismo con el presente. De nuevo, necesitaríamos categorías y definiciones ("asociación", "institución", etc.). Una pregunta inmediata: ¿Cómo juzgar una época según la otra? ¿Son comparables?

El tercer modo consiste en elaborar un tipo ideal de "asociación". Para ello, redactaríamos una lista de las peculiaridades de las asociaciones "características", lista que, sin embargo, no es miscelánea ni arbitraria. Las peculiaridades han de ser características y estar relacionadas en forma lógica. Por ejemplo, una asociación se caracteriza por ser una agrupación voluntaria de individuos que acuerdan enderezar sus esfuerzos hacia un propósito común. ¿Es todo? No, porque no podemos distinguir entre una asociación y alguna otra agrupación de individuos como las corporaciones. Ahora bien, quizá una corporación es una forma de asociación. ¿Qué decir entonces de un grupo de estudio? Sus miembros son voluntarios y suele organizarse con cierto propósito. Si ambos, la corporación y el grupo de estudio, son asociaciones, ¿necesi-

[3] Véase Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, Richard D. Heffner (comp.), New American Library, Nueva York, 1956, pp. 198-202. (Hay edición en español del FCE.)

tamos otras distinciones que aclaren estos dos tipos y otros? Por ejemplo, el término "asociación" suele tener connotaciones tanto de regularidad como de membresía, las cuales convendría añadir a la constelación de peculiaridades enlistadas, especificando tan clara y lógicamente como sea posible sus conexiones mutuas.

Al proseguir de tal guisa, pronto tenemos una construcción explícita de "asociación", que en sí misma posee importantes características: nótese que ninguna agrupación de personas, aunque se autodenomine "asociación", tiene todos los atributos de nuestra lista. Más bien, cada una tendrá más o menos la forma y la sustancia que sancione de manera explícita el tipo ideal. Adviértase también que, al formular este tipo ideal, prescindimos de la realidad guiados por dos preocupaciones. Una es que encontramos los *atributos sobresalientes,* es decir, aquellos que resaltan a medida que escudriñamos muchos ejemplos *desde nuestro punto de interés.* Pero su inclusión está moderada por la segunda preocupación; a saber: que haya cierta *conexión lógica* entre una peculiaridad y las demás. Esto nos ayuda a distinguir entre los atributos del tipo ideal mismo y los modos en que cualquier institución social que examinemos se manifiesta en un tiempo y un lugar determinados.

Con el tipo ideal, poseemos una herramienta que es objetiva, en el sentido de ser independiente tanto del observador como del objeto de estudio. Es una herramienta que otros observadores pueden usar (al menos potencialmente) para ver los mismos fenómenos y llegar a conclusiones similares. Es importante subrayar que el tipo ideal tiene más o menos *validez* objetiva, que no debe confundirse con *realidad* objetiva. En otras palabras, el tipo ideal no "existe en el mundo real" en ningún sentido.

Según Weber, esta formulación de tipos ideales es lo que los historiadores y muchos otros científicos sociales hacen todo el tiempo, aunque por lo general no de manera explícita. Y esta falta de explicitación puede crear dos problemas. Uno es que la base sobre la que el tipo ideal se funda queda oculta (lo que a menudo significa fuera de la vista tanto de los científicos sociales como de los observadores externos); esto conduce al concepto weberiano de acción social, el cual se examinará un poco más adelante. El otro riesgo es que el tipo ideal se tome por la realidad misma, lo que ocurre cuando, en lugar de ser considerado (legítimamente) como una mera construcción del observador y por lo tanto limitada por sus intereses y su entorno histórico, aparece como una manifestación de la realidad social en su conjunto.

Hay otra cuestión sobre los usos del "tipo ideal" en Weber que debe esclarecerse. Como Raymond Aron lo advierte, Weber maneja el concepto al menos en dos formas. Una es para señalar la "tendencia paradigmática" que está presente en todos nuestros conceptos de las ciencias

culturales. Como tal, es una expresión de la racionalidad simplificadora con la que enfrentamos la realidad. Aron describe esta tendencia en forma sucinta:

> Los conceptos más característicos de la ciencia de la cultura —ya sea que hablemos de religión, poder, profetismo o burocracia— contienen un elemento de estilización o racionalización [...] Toda sociología es una reconstrucción que aspira a conferir inteligibilidad a existencias humanas que, como toda existencia humana, son confusas y oscuras. El capitalismo nunca es tan claro como en la concepción de los sociólogos, y sería un error reprochárselo.[4]

Y podríamos extender esto a todos los que estudien las organizaciones, sean o no sociólogos.

Desde luego, la otra acepción de tipo ideal es la de una descripción particular de Weber, como "burocracia" o "capitalismo". En estos casos, el tipo ideal nunca es un fin, sino sólo un medio; el análisis lógico *comienza* solamente cuando se ha establecido el tipo ideal; por lo demás rara vez está "completo". Dado que es una construcción y una herramienta, puede y debe modificarse para ser más útil. ¿Pero cómo servirse del tipo ideal para el análisis? Esto nos conduce a la forma en que Weber entendía la naturaleza de la acción social.

Acción social

Max Weber se había educado en derecho, historia y economía; sólo hacia el final de su vida se consideró un sociólogo. Su reticencia a este título provenía de su aversión a la fuerte dependencia de la sociología de conceptos generales a menudo divorciados —según argumentaba— de los actos conscientes de los individuos. Las categorías y las tipologías son útiles para el análisis de acontecimientos e instituciones, pero no son sustitutos del análisis mismo. Por supuesto, le resultaba claro que las generalizaciones son necesarias para el trabajo del historiador y del científico social; sin embargo, señalaba la necesidad de basarlas en las acciones significativas de los individuos. De ahí que en los primeros pasajes de *Economía y sociedad,* su tratado didáctico inconcluso, establezca cuidadosamente este marco:

> "Sociología" es una palabra que se emplea con muchas connotaciones distintas. En el sentido que aquí adoptamos, es la ciencia cuyo objeto es interpretar

[4] Raymond Aron, *Main Currents in Sociological Thought: Durkheim, Pareto and Weber,* vol. 2, Anchor Books, Doubleday & Co., Nueva York, 1970, p. 245.

el significado de la acción social y con ello dar una explicación causal de su ocurrencia y de sus efectos. Por "acción" se entiende el comportamiento humano cuando y hasta qué punto el agente o los agentes la consideran subjetivamente *significativa:* el comportamiento puede ser interno o externo, y puede consistir en lo que un agente hace, omite o ha hecho que le pase. Por acción "social" se entiende una acción en la que la intención del agente o los agentes implica una relación con la conducta de *otra* persona y en la que tal relación determina la forma en que la acción procede.[5]

En términos de Weber, la acción es tanto individual como social. Para comprender ciertos sucesos, es necesario determinar la orientación social del acto individual, es decir, la orientación hacia otros individuos, sean particulares e inmediatos o estén presentes sólo en las expectativas del agente. Cuando choco accidentalmente con alguien en la calle, no se trata de una acción social en sí misma. Llega a serlo cuando me disculpo (o la otra persona me golpea). Y nuestro uso del dinero, por ejemplo, es una acción social por las expectativas que tenemos de las reacciones de otros (aun cuando nadie aluda a un individuo en particular).

El concepto de significado o intención es clave para entender la "acción social". Dicho de manera simple, un acto social de mi parte es una acción que tiene significado para mí. "La acción en el sentido de orientación subjetivamente comprensible de la conducta sólo existe como el comportamiento de uno o más *individuos*" (p. 13). Entender el significado del acto requiere comprender el motivo del actor, siendo tal motivo un "complejo de significación subjetiva que le parece al actor mismo o al observador una base adecuada para la conducta" (p. 11).

Weber distingue cuatro orientaciones de la acción social, ninguna de las cuales es fácil de hallar en forma aislada:

- *Tradicional.* Esta acción viene de la costumbre; se halla al borde de la "acción orientada intencionalmente" y tiene distintos grados de autoconciencia. Mucho de lo que hacemos en la vida cotidiana posee este carácter.
- *Afectiva.* Aquí, la acción está determinada por la emoción, el sentimiento o los afectos del agente; así, golpear airadamente puede verse como un acto en el límite de la acción orientada intencionalmente.
- *Valorativa racional (wertrational).* La acción está determinada en forma consciente por la creencia en un valor particular por el valor mismo. Se distingue del tipo anterior "por su formulación claramente consciente de los valores esenciales que gobiernan la acción y por su orientación específica, planeada de conformidad con tales valores" (p. 25). Y es similar a la acción afectiva porque en ambos casos la acción no está, por así decirlo, fuera de sí misma (uno actúa por consideración al acto mismo, sin tener en cuenta las consecuencias).
- *Instrumentalmente racional (zweckrational).* Con la acción en este sentido se tienen en cuenta y se ponderan tanto los medios y los fines como las consecuencias. Para citar a Weber:

> Una persona actúa racionalmente en el sentido de "medios y fines" cuando su acción se guía por la consideración de los fines, los medios y las consecuencias secundarias; cuando, al actuar, *valora* en forma racional los medios en relación con los fines, éstos respecto a las consecuencias secundarias y, finalmente, los distintos fines posibles en mutua relación. Luego entonces, en síntesis, su acción no está determinada *ni* por lo afectivo (y en especial lo emocional) *ni* por la tradición.[6]

Este esquema es útil por las diversas cosas que sugiere. Una de ellas es que la racionalidad asume un papel más amplio que el que por lo general se le atribuye en gran parte de los escritos de finales del siglo XX. Dado que ninguna acción aparece de modo puro en alguna de estas formas, con igual claridad puede presuponerse una tensión entre, digamos, los dos modos de acción racional. Esta interacción particular sustenta, por ejemplo, el argumento weberiano sobre la relación entre capitalismo y protestantismo.[7] Asimismo, el esquema subraya la idea de reciprocidad en la acción social. Desde luego, la reciprocidad no sugiere que las expectativas o las reacciones de todas las partes en la interacción social lleguen en modo alguno a ser similares ni hay una implicación intencional de cooperación necesaria.

Por último, al pasar de la interacción individual a la de grupos (o clases, estados u organizaciones), este esquema sugiere una forma de confrontar continuamente la advertencia weberiana de que todas nuestras construcciones deben basarse en las acciones conscientes de los individuos. Hay una relación social porque —y sólo porque— hay una *proba-*

[5] W. G. Runciman (comp.), *Max Weber: Selections in Translation,* Cambridge University Press, Cambridge, Mass., 1978, p. 7, cursivas en el original. Este pasaje tiene una ligera diferencia de traducción en los volúmenes de *Economy and Society* antes citados (Roth y Wittich, [comps.], p. 4), que amerita comparación:

La sociología (en el sentido en que esta palabra tan ambigua se utiliza aquí) es una ciencia que se ocupa de la comprensión interpretativa de la acción social y por ello de una explicación causal de su dirección y sus consecuencias. Hablaremos de "acción" en tanto que el individuo actuante le da un significado subjetivo a su conducta, sea abierta o reservada, de omisión o aquiescencia. La acción es "social" en la medida en que su significado subjetivo tiene en cuenta la conducta de otros y por lo tanto está orientada.

[6] Runciman, p. 29, cursivas en el original.

[7] Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism,* trad. al inglés de Talcott Parsons, G. Allen & Unwin, Londres, 1930, cap. 5.

bilidad "de que determinados hombres, en el contexto de una relación organizada de un modo particular, realicen acciones de una forma que puede especificarse en términos del significado pretendido por término medio".[8] Así pues, el esquema sugiere un modo de comprender las acciones y desenterrar su intención o significado. Por ejemplo, una relación social puede estar definida por un acuerdo mutuo. De alguna manera, ambas partes hacen promesas sobre su comportamiento futuro. Cuando uno se compromete a cumplir con tal promesa, da por sentado (quizá en diferentes grados) que la otra parte basará sus acciones en el acuerdo. Al hacerlo así, se actúa racionalmente en ambos sentidos:

> ... por una parte en el sentido de "medio y fin", por cuanto que el significado de [mis] acciones [se] basa más o menos en la "fidelidad" a estas expectativas, y por otra parte en el sentido de tratar de realizar el valor absoluto del "deber" —para adherirse al acuerdo que he celebrado en el sentido determinado por [mí].[9]

A partir de esta regularidad de la acción social surge el concepto de orden legal, aunque la regularidad nunca es completa porque siempre existe el elemento del azar. Como dice Raymond Aron, "es habitual en las universidades que los estudiantes no compitan con los profesores por la atención. Por lo tanto, existe la probabilidad de que aquéllos escuchen sin chistar lo que éstos tienen que decir, pero tal probabilidad no viene a ser lo mismo que una certeza".[10]

Cuando la regularidad de la acción social se acompaña de la presión de la sociedad, surge el acuerdo o la convención social; cuando se acompaña de la amenaza de la fuerza física, se crea la ley. Nótese que tanto el orden convencional como el legal se definen ahora en términos de los motivos para obedecerlos. Para Weber, la interacción social es siempre en principio voluntaria (aun cuando sea habitual).

Con todo, ver la convención social y la ley en términos de los motivos de quienes obedecen puede resultar engañoso, desde el punto de vista weberiano, a no ser que se verifique la estabilidad que por lo general es inherente a las relaciones sociales. Una clave para dicha estabilidad parece radicar en el concepto de legitimidad. Yo tiendo a seguir una norma social y a obedecer una ley porque tiene para mí cierta validez o legitimidad; también me apegaré a ellas por una serie de otros motivos en cualquier caso particulares, pero cuanto más considero su fundamento legítimo, tanto mayor es la probabilidad de que mis acciones sean estables respecto de ellas. Así:

[8] Runciman, *op. cit.*, p. 31.
[9] *Ibid.*, p. 31.
[10] Aron, *op. cit.*, p. 276.

> Cuando un servidor civil aparece en su oficina todos los días a la misma hora, no sólo actúa conforme a la costumbre o el interés personal, que podría desatender si así lo deseara; por lo regular, su acción también está determinada por la validez de una orden (a saber: las reglas del servicio civil), que él cumple no sólo porque la desobediencia lo perjudicaría, sino también porque su violación sería contraria a su sentido del deber (por supuesto, en grados que varían) [p. 31].

Al tener presentes los motivos potenciales para obedecer, es posible darle vuelta a esta concepción y hablar de las formas en que se sostiene una orden legítima; en otras palabras, de las formas de que haya una probabilidad de que las órdenes sean obedecidas. Esta dominación o autoridad reclama legitimidad, y la presencia de ésta también implica al menos un consentimiento voluntario mínimo (aun cuando el motivo de tal anuencia pueda ser confuso). El poder —"la probabilidad de que un agente de una relación social se encuentre en posición de hacer su propia voluntad pese a la resistencia, independientemente de la base en que funde esta probabilidad" (p. 53)— es asaz evidente en las relaciones sociales, pero es un concepto demasiado vago para ser funcional por cuenta propia. "Dominación" es un término que da más claridad en la medida en que ayuda a comprender la manera en que el poder se legitima y se estructura con el tiempo y en las relaciones sociales.

Weber habla de diferentes clases de dominación, pero la que más nos interesa aquí es la idea de dominación legal. La autoridad legal, vista como un sistema coherente de reglas abstractas, es la base de la administración, que en sí misma

> consiste en la aplicación de estas reglas a casos particulares; el proceso administrativo en la búsqueda racional de los intereses especificados en el orden que gobierna a la organización dentro de los límites establecidos por preceptos legales, conforme a principios susceptibles de una formulación generalizada y aprobados en el orden que gobierna al grupo, o por lo menos que éste no desaprueba [p. 217].

Lo anterior sugiere algunas características básicas de la autoridad legal racional. Por ejemplo, el trabajo oficial es continuo y está sujeto a reglas. Asimismo, se divide en forma sistemática mediante la especialización e implica el concepto de orden jerárquico. Mantener la continuidad de las reglas abstractas requiere que éstas, al igual que las decisiones pertinentes, se formulen por escrito a fin de hacerlas expeditas. Como resulta evidente, hemos completado un círculo, de regreso a la burocracia ideal característica.

La razón para seguir este camino de abstracción ha sido dar cierta

concreción al concepto de burocracia. En sus muchos libros, Weber sostenía que una de las peculiaridades persistentes (y crecientes) de la cultura occidental es su impulso evidente hacia un racionalismo cada vez más estrecho y limitante. Un aspecto significativo de esta racionalización de la sociedad es la "burocratización" de las organizaciones:

> La racionalización burocrática también puede ser, y a menudo lo ha sido, una fuerza revolucionaria de primer orden en su relación con la tradición. Pero su revolución se efectúa por medios *técnicos*, básicamente "desde el exterior" [...] primero revoluciona cosas y organizaciones, y después, en consecuencia, cambia a las personas en el sentido de que altera las condiciones a las que deben adaptarse y, en algunos casos, aumenta sus posibilidades de adaptación al mundo externo a través de la determinación racional de medios y fines.[11]

Y por último:

> Administración burocrática significa fundamentalmente dominación a través del conocimiento. Éste es el rasgo que la hace específicamente racional. por un lado, consiste en un conocimiento técnico que, por sí mismo, basta para asegurarle una posición de extraordinario poder. Pero además, las organizaciones burocráticas, o los detentadores de poder que hacen uso del mismo, tienden a aumentar su influjo todavía más a través del conocimiento que surge de la experiencia en el servicio. Y esto es así porque mediante un cargo directivo adquieren un conocimiento especial de los hechos y tienen a su disposición un acopio de material documental que les es propio [p. 225].

La institución social de la burocracia, que Weber analizó en su modelo puro, forma parte de la moderna estructura social en su conjunto. Implica la transferencia de poder del líder al experto. Como una forma de organización —mediante la separación de la vida pública y privada, la creación de documentos, la división del trabajo, etc.— es un medio muy eficaz para desempeñar tareas asignadas. Al mismo tiempo —y ésta es una ambivalencia que debe quedar clara en la síntesis anterior— Weber consideraba esta misma eficiencia como una reducción en la capacidad de las organizaciones para responder a las condiciones que enfrentan. Es importante tener presente tal ambivalencia al avanzar en el estudio de Taylor y Barnard.

Expansión ferroviaria y burocracia

Como una forma de hacer más concreto el argumento weberiano, resulta útil examinar una situación histórica y valorar los cambios que ocurrieron tanto organizacional como administrativamente. La historia de los ferrocarriles en los Estados Unidos entre 1840 y 1890 ilustra con bastante claridad los procesos de racionalización y burocratización que refiere Weber. Abordar esta cuestión también es conveniente en la medida en que ofrece un trasfondo histórico para entender el surgimiento de la "eficiencia" con un valor primordial en general y de la gestión científica en particular. La racionalización y burocratización en el sector público siguieron el modelo corporativo del sector privado. Las innovaciones que a continuación se describen son ejemplos de lo que vino a ser la pauta con que muchos tratarían de medir la eficiencia de las organizaciones públicas.

Los primeros ferrocarriles se construyeron en la década de 1830 y principios de 1840 como complemento de los sistemas de caminos y canales. Los avances tecnológicos en la década de 1840 hicieron posible una tremenda expansión en los siguientes decenios. Para 1850, había 6 400 kilómetros de canales, pero 14 400 de rieles. Y para 1890, el sistema ferroviario estaba casi completo; su trazado ya era similar al de los tiempos de la segunda Guerra Mundial.

Para 1855, el ferrocarril tenía un volumen de tráfico equivalente al fletado por todas las formas de transporte 20 años antes. Asimismo, en esa época se estaban abandonando más canales de los que se estaban construyendo. Al menos una de las razones de este éxito resulta evidente por sí misma: la ostensible reducción del tiempo de viaje entre dos puntos (cuando la ciudad de Chicago se fundó en 1803, a un viajero le tomaba cerca de seis semanas llegar a Nueva York; al incorporarse al sistema en 1837, este tiempo se redujo a menos de tres semanas, y a tres días para 1857). Ésta fue la primera vez en la historia que uno podía viajar regularmente (o enviar carga, si era el caso) más rápido que a caballo, bajo casi cualquier clima.

Pero tal tecnología requería de cambios sustanciales en la forma de organizar empresas de riesgo para que tuviesen éxito. Uno de los cambios tuvo que ver simplemente con la magnitud. En la década de 1850, la mayor parte de las manufacturas se producía en talleres de más o menos 10 trabajadores, y las oficinas del gobierno tenían un tamaño similar. Los ferrocarriles también comenzaron en una escala relativamente pequeña, tanto en kilómetros de vías como en número de empleados, pero para 1855 16 ferrocarriles tenían cada uno más de 2 560 kilómetros de rieles. Esto significaba una gran cantidad de operarios para manejar y mantener la línea. La hilandería más grande de la época contaba con cerca de 250 trabajadores; los ferrocarriles solían tener 1 000 o más. En las fábricas textiles más importantes, donde el hilado, el tejido y el apresto ya estaban integrados bajo un mismo techo, se había im-

[11] Runciman, *op. cit.*, p. 231, cursivas en el original.

plantado un sistema de supervisión. La organización y administración de las hilanderías se facilitó hasta cierto punto por las técnicas que cada tarea requería; los obreros no especializados podían recibir capacitación (y ser readiestrados para otros puestos) con bastante rapidez. Por lo general, las habilidades requeridas eran de destreza manual. Por su parte, en los ferrocarriles la gama de capacidades era mucho más amplia, ya que muchas de ellas requerían de un tino que sólo se adquiere con el tiempo, o bien, mucha capacitación, o asumir grandes riesgos y responsabilidades. En otras palabras, un grado alto de especialización que se adquiría casi necesariamente.

La especialización no sólo creció en el trabajo propiamente dicho, sino que también se requería en la administración de las labores. Organizar los esfuerzos de mantenimiento de varias decenas de cuadrillas desplegadas por miles de kilómetros de vías requería pensar de varias maneras en la administración y conocer los problemas administrativos y de gestión propios de ese trabajo. Lo mismo podría decirse de fijar el horario de docenas de trenes, manejar decenas de estaciones o determinar y cobrar miles de pasajes y tarifas de flete.

Como dijimos, Weber habla de la burocracia como la trasmisión de poder de los líderes a los expertos. Un buen ejemplo en la historia de los ferrocarriles lo constituyen los cambios ocurridos en el uso y manejo de las finanzas y el dinero. Tres áreas ilustran lo anterior:

- Los modos de financiar los ferrocarriles.
- Las formas en que el dinero se manejaba dentro del propio sistema.
- La manera en que ambos rubros se combinaban con el alto costo fijo de operar un ferrocarril.

Financiamiento. Los constructores de ferrocarriles requerían de una enorme inversión de capital en comparación con cualquier otro medio que se hubiese concebido hasta esa época en los Estados Unidos. Por ejemplo, en 1825 el Canal de Erie se financió con siete millones de dólares, el mayor gasto unitario hasta entonces; 25 años después, tres ferrocarriles se capitalizaban *cada uno* en 10 millones de dólares, y para 1859 había diez.

Para financiar estas empresas fue necesario acudir a las corporaciones (a diferencia de las propiedades y sociedades individuales entonces prevalecientes) a fin de emitir grandes cantidades de bonos. Fue así como se alentó una separación del financiamiento y el manejo de los ferrocarriles y cada renglón se convirtió en un grupo especializado de tareas. Esto contribuyó en parte a la creciente distinción entre los propietarios y los gerentes de los ferrocarriles. Alfred Chandler lo explica:

> El capital necesario para construir un ferrocarril era mucho mayor que el requerido para adquirir una plantación, una fábrica textil o incluso una flotilla de barcos. Por lo tanto, un empresario, una familia o un pequeño grupo de socios rara vez podían ser dueños de un ferrocarril ni podían manejarlo muchos accionistas o sus representantes. Las tareas administrativas eran demasiado numerosas, variadas y complejas. Exigían habilidades y capacitación especiales que sólo podían estar bajo el mando de un gerente a sueldo de tiempo completo.[12]

El gerente, quien por lo general no contaba con los recursos económicos para entrar en el juego del financiamiento, llegaba a ver su trabajo como una ocupación de tiempo completo e incluso tendía a considerarlo de toda la vida, dada la experiencia técnica que requería.

Dinero en el sistema. Uno podía comprar un boleto en Santa Fe para tomar el tren a Boston, lo que implicaba cambiar de una línea a otra. También significaba que el pasaje tenía que prorratearse entre las dos líneas, asentando la suma exacta en cada libro mayor. Asimismo, el pasaje tenía que ir a dar a las arcas del ferrocarril, no al bolsillo del boletero. También se podía enviar un lote de vestidos de Nueva York a Kansas City; en este caso había que cobrar la tarifa apropiada, incluyendo los costos del acarreo, y tales gajes debían ser repartidos entre las compañías correspondientes en el camino, incluyendo a quienes manejaban la carga al final del viaje y llevaban los vestidos al almacén. Por si esto fuera poco, había que fijar el precio "correcto" del pasaje o tarifa en primer lugar, modificarlo en caso necesario y (quizá lo más importante) comunicar tal cambio a todos los interesados. Fijar las tarifas de manera clara, rápida y conveniente tenía especial importancia, pues constituían la principal forma de competencia entre las líneas.

Todo esto requería varias formas de especialización. Una era la implantación y el mantenimiento de un sistema para el manejo físico de dinero entre cientos de individuos diferentes. Un modo "racional" de hacerlo consistía en utilizar registros escritos: una factura con una copia para el remitente, otras a los intermediarios en el camino según fuese necesario y una última para el receptor. Luego se recogían los recibos de los registros del boletero y se totalizaban para comprobar si coincidían con el dinero en mano. Mientras tanto (y más arriba en la jerarquía), se determinaban las propias tarifas: más altas para aquellos artículos que requerían un manejo especial (paquetes pequeños de mercancías), menores para los que se transportaban a granel (carbón o trigo) y aún más bajos cuando el fletador usaba sus propios carros. Asimismo, las tarifas variaban según la distancia, dependiendo en parte del número de veces que la carga tenía que pasar de un tren a otro. También había

[12] Alfred Chandler, *The Visible Hand,* Belknap Press, Cambridge, Mass., 1977, p. 87.

rebajas y bonificaciones para retener o conseguir clientes, ya que éste era el margen de ventaja de competencia en las líneas troncales.

Al mismo tiempo, y de nuevo más arriba en la jerarquía, los representantes de varias compañías ferroviarias competidoras se reunían para negociar alianzas a fin de mantener acuerdos estables sobre las tarifas (un comportamiento en extremo racional desde el punto de vista de los ferrocarriles, aunque la sociedad lo desaprobara).

Altos gastos fijos. No sólo era costoso construir un ferrocarril, lo cual requería emitir grandes cantidades de bonos, sino también su mantenimiento. Esto hacía necesario refinanciar dichas obligaciones con regularidad, lo que a su vez ponía un fuerte acento en el pago oportuno de adeudos. La situación se complicaba por el hecho de que los tenedores de bonos estaban más interesados en obtener una utilidad por su inversión que en cerciorarse del manejo adecuado del ferrocarril (esto era en sí mismo "racional", ya que por lo común eran banqueros de Boston y Nueva York que trabajaban en sus propias burocracias nacientes, seguían sus propias reglas, etcétera).

El problema era de gastos fijos elevados. Proveer de personal y mantener una estación de tren costaba lo mismo ya fuese que diera servicio a cinco o a 50 trenes. Una locomotora requería de un maquinista y un fogonero para arrastrar lo mismo 10 que 40 carros. Otros casos similares se presentaban en todo el sistema. Además, gran parte del trabajo en el ferrocarril, particularmente en los primeros tiempos, entrañaba peligros potenciales y a menudo riesgos inmediatos, amén de que exigía pericia y capacitación. No es de extrañar que se formaran los gremios para luchar por trenes más seguros y mejor mantenimiento; también peleaban por salarios más altos. La mano de obra, como dicen los economistas, se volvió inflexible, añadiendo rigidez a los gastos fijos altos.

Al mismo tiempo, las tarifas eran *la* fuente de ingreso y *la* base de la competencia. Reducirlas demasiado hacía imposible el pago sobre los bonos. Si se recortaban en las líneas troncales pero se elevaban en los ramales cortos (donde no había competencia), los granjeros y los pequeños comerciantes podían desahogar su furia a través de su legislatura o asamblea locales. No había una solución única para este problema; por ejemplo, la fijación de tarifas traía estabilidad para remplazar la competencia implacable, pero también podía acarrear acusaciones de colusión e interferencia en el comercio (y por lo tanto solían quedar sujetas a las regulaciones gubernamentales). Una cosa se hizo evidente: el margen entre costos e ingresos era crucial. Si no era posible aumentar el ingreso (excepto ligeramente) ni reducir los costos en forma directa, entonces la alternativa obligada como gerente era manejar las cosas con mayor eficiencia: obtener más de los recursos fijos. Esto provocó cambios tecnológicos, como locomotoras más veloces que usaban menos combustible y transportaban más carga con mayor rapidez; mecanismos de cambio de vías más confiables, acero más durable para los rieles, etc. Pero lo más importante, desde este punto de vista, es que también provocó una preocupación por los costos unitarios y en consecuencia por la forma en que se desempeñaban las tareas reflejadas en esos costos. Uno de los medios más adecuados para establecer costos unitarios útiles, y después desagregarlos en las tareas, fue la uniformidad tanto del trabajo como del equipo. Así, como Chandler señala:

> Los años ochenta y principios de los noventa del siglo XIX atestiguaron el auge de la innovación y normalización tanto tecnológica como organizacional. En aquella época, los Estados Unidos adquirieron una entrevía estándar y una hora civil normal, hicieron progresos en favor de un equipo básico [...] y adoptaron procedimientos contables uniformes. En la noche del 31 de mayo al 1° de junio de 1886, el resto de los ferrocarriles que seguían utilizando la trocha ancha [...] cambiaron en forma simultánea por la entrevía estándar de 1.4 metros. El domingo 18 de noviembre de 1883, los ferrocarrileros (y la mayoría de sus compatriotas) pusieron sus relojes a la nueva hora civil uniforme. La aprobación de la Ley de Seguridad Ferroviaria de 1893 hizo ilegal que los trenes operaran sin empalmes automáticos estandarizados y frenos neumáticos. En 1887, la Ley de Comercio Interestatal estipulaba procedimientos contables homogéneos que se habían estado desarrollando durante un cuarto de siglo. Estos cuatro acontecimientos fueron el resultado de dos décadas de constante consulta y cooperación entre gerentes de ferrocarriles.[13]

La comprensión ideal característica de la burocracia contribuye a dar sentido a lo que estaba ocurriendo en aquella época. Conviene recapitular el concepto weberiano de la utilidad del tipo ideal. Para ello, sus propias palabras resultan más adecuadas:

> El tipo ideal es una imagen mental, no una realidad histórica, ni siquiera una realidad "auténtica"; ni mucho menos sirve como un esquema mediante el cual uno pueda ordenar la realidad a modo de ejemplo. Su única significación es la de un concepto determinativo *(Grenzebegriff)* que es puramente ideal, por el cual medimos *(messen)* la realidad a fin de esclarecer el contenido empírico de ciertos elementos importantes y con el cual comparamos esta realidad. Estos conceptos son imágenes *(Gebilde)* en las que asignamos relaciones utilizando la categoría de posibilidad objetiva que nuestra imaginación, formada y orientada por la realidad, juzga adecuada.[14]

[13] *Ibid.*, p. 130.
[14] Weber, "Essais sur la théorie de la science", citado en Aron, *op. cit.*, p. 311.

Las "fuerzas" en la historia de los ferrocarriles fueron las mismas que apuntalaron el famoso énfasis de Frederick Winslow Taylor en "la mejor vía".

Frederick Winslow Taylor

La "cooperación y consulta constantes entre gerentes ferroviarios" a la que Chandler se refiere tuvo lugar, en gran parte, en las sociedades y asociaciones que habían surgido alrededor de agrupaciones de intereses profesionales en la industria ferroviaria. La capacitación de muchos de estos gerentes era (apropiadamente) técnica; muchos, si no la mayoría, tenían por lo menos alguna experiencia en técnica industrial. A medida que otras industrias crecieron y se volvieron más complejas, sus gerentes vieron cambios paralelos a los que ocurrían en los ferrocarriles: un énfasis en las capacidades técnicas y de ingeniería, la formación de sociedades y asociaciones cuyo principal propósito era compartir conocimientos y trabajo en problemas comunes y un creciente aprecio de la relación entre el ingreso y los costos fijos altos.

Una de esas asociaciones fue la American Society of Mechanical Engineers. Fundada en 1880, fue la primera agrupación profesional que pugnó de manera activa y constante por métodos sistemáticos y científicos para el manejo de las empresas. Por ejemplo, "The Enginer as Economist", una ponencia presentada en 1886 por Henry R. Towne, argumentaba que el ingeniero debe interesarse por algo más que la "mera eficiencia mecánica", como lo es la relación de costos y beneficios. En cambio, los ingenieros deben comenzar a pensar, como los economistas, en términos de la utilización adecuada de *todos* los recursos. Aunque esta disertación no tuvo mayor influencia en trabajos posteriores presentados ante la sociedad, sí causó un profundo efecto en uno de los miembros que a la postre llegaría a presidirla, Frederick Winslow Taylor.

En Taylor se resume el modo en que llegaron a ver el mundo quienes manejaban organizaciones grandes (o al menos buena parte de ellas). A menudo proclamado como el "padre de la gestión científica", representa aquí un mayor interés por las relaciones de tecnología, trabajo y organización. Mucho se ha discutido sobre la "influencia real" de Taylor y el taylorismo. Sin embargo, en un sentido importante, tales debates tienen poco que ver con lo que en este momento nos interesa, porque Taylor —sin importar su influencia histórica— caracteriza una forma dominante de pensar y actuar en las organizaciones que sigue siendo común en nuestros días. Hijo de una familia acomodada de Filadelfia, Taylor (1856-1915) provenía de la estirpe y la disciplina cuáquera puritana que lo preparó bien para el trabajo de su vida: le dio "un intenso espíritu de búsqueda de la verdad, un impulso para observar y comprobar hechos y un celo puritano para erradicar los males del desperdicio y la pereza", como señala uno de sus biógrafos.[15]

Educado en la Phillips Exeter Academy, aprobó con honores sus exámenes de admisión en Harvard, pero abandonó lo que hubiera sido una carrera en derecho debido a su mala salud y deficiente vista. En lugar de asistir a la universidad, inició un aprendizaje de cuatro años en el Enterprise Hydraulic Works en Filadelfia. En 1879 entró a la compañía Midvale Steel, en la misma ciudad, donde pasó 12 años experimentando y sometiendo a prueba tanto sus nociones de administración de talleres como sus ideas sobre metalistería (en ese lapso obtuvo por lo menos 12 patentes sobre máquinas y metales perfeccionados).

> En Midvale, Taylor ascendería de obrero común a oficinista, a mecánico, a jefe de cuadrilla de los maquinistas, a capataz del taller de máquinas, a maestro mecánico a cargo de reparaciones y mantenimiento en toda la planta y a ingeniero en jefe, todo en seis años; un ascenso meteórico para este ardiente joven.[16]

También se matriculó en un curso abierto del Stevens Institute of Technology, y en 1883 obtuvo el título de ingeniero mecánico.

Taylor dejó Midvale en 1890. Pasó primero a una empresa convertidora de pulpa de madera y estableció después su propio negocio como asesor, entre 1893 y 1901. Uno de sus primeros encargos, como él mismo lo describe, fue "sistematizar la fábrica de rodillos de bicicleta más grande en este país", la Simond's Rolling Machine Company, que manufacturaba cojinetes de bolas de acero. Una importante operación en Simond's era la inspección de los cojinetes después del pulimento final. Taylor realizó varios experimentos en torno de esta operación, cambiando procedimientos y personal, todos los cuales parecieron tener éxito. Al principio, unas 120 mujeres trabajaban cada una 10 horas y media al día, cinco días y medio a la semana; al concluir, "el resultado final de todos los cambios fue que *35 muchachas hacían el trabajo que antes realizaban 120.* Y que *la precisión del trabajo a máxima velocidad era mayor en dos tercios que a la anterior baja velocidad.*[17]

Además, su jornada laboral se había reducido a ocho horas y media, con cuatro "periodos de recreo" de 10 minutos, mientras que sus salarios aumentaron entre 80 y 100%. Del lado directivo, hubo una "reducción material

[15] Daniel A. Wren, *The Evolution of Management Thought*, Ronald Press, Nueva York, 1972, p. 112. El resto de este relato biográfico se basa en Wren, pp. 111-140.
[16] *Ibid.*, p. 114.
[17] Frederick Winslow Taylor, "The Principles of Scientific Management", *Scientific Management*, Harper & Brothers, Nueva York, 1947, p. 95 (las cursivas son del original).

en el costo de inspección", así como una "mejoría sustancial en la calidad del producto".[18] Como el mismo Taylor resume la experiencia:

> Estos buenos resultados fueron obra de muchos cambios que sustituyeron condiciones de trabajo desfavorables por favorables. Sin embargo, ha de apreciarse que el elemento aislado que influyó más que los otros fue la selección cuidadosa de muchachas listas que remplazaran a las más lerdas [es decir], la selección científica de las obreras.[19]

Taylor pasó de Simond's a Bethlehem Steel, en gran parte ante la insistencia y recomendación de Joseph Wharton, quien tenía una cuarta parte de las acciones de la compañía y había fundado la primera escuela de negocios. Wharton estaba convencido de la aplicación de métodos científicos a los problemas de la industria. En Bethlehem, Taylor realizó sus ahora famosos experimentos de acarreo de hierro en lingotes y traspaleo de minerales metalíferos. Él mismo explicaría ante una subcomisión del Congreso algunos años después:

> Hay mucho material refractario que palear en una fábrica acerera; tomemos como ejemplo la mena, o el carbón bituminoso ordinario. Se requiere mucho esfuerzo para meter la pala en cualquiera de estos materiales desde la punta de la pila, como se tiene que hacer al descargar un vagón. Existe una forma correcta de encajar la pala en estos materiales, y muchas incorrectas. Ahora bien, el modo de palear material refractario es empujar fuerte con el antebrazo sobre la parte superior de la pierna derecha.[20]

Para 1901, con las ganancias de sus numerosas patentes, Taylor estaba listo para divulgar sus métodos. En los siguientes 14 años publicó "Shop Management" y "The Principles of Scientific Management"; fue presidente de la American Society of Mechanical Engineers, dio conferencias en Harvard y en todo el país asesoró tanto al ejército como a la marina. El "método Taylor" estaba recibiendo una publicidad considerable. Por ejemplo, Louis Brandeis contribuyó a acuñar la frase "gestión científica" cuando echó mano de varios testigos afines a los principios de Taylor para presentar argumentos, ante la Comisión de Comercio Interestatal, sobre el manejo ineficiente de los ferrocarriles. Estas audiencias le dieron fama y notoriedad a Taylor.

Del lado negativo, el movimiento obrero (en particular los gremios ferrocarrileros) comenzaron a protestar y luego a trabajar activamente contra la introducción de los nuevos métodos. Como resultado —tras la

[18] *Ibid.*, p. 96.
[19] *Ibid.*, p. 97.
[20] Taylor, "Taylor's Testimony Before the Special House Committee", *Scientific Management*, Harper & Brothers, Nueva York, 1947, p. 60.

verificación de los métodos, las protestas y por último una huelga en el arsenal del ejército en Waterford—, el Congreso ordenó una investigación. Taylor pasó 12 horas ante este comité especial, donde los intercambios fueron a menudo agrios y mordaces. Copley, el biógrafo de Taylor más afín a sus ideas, habla de "terrorismo en el aire" cuando los sindicatos atacaban a Taylor, mientras que Ira Tarbell —un escarbador de vidas ajenas— empleó estas palabras para describir tal escena:

> Una de las demostraciones más caballerosas que haya visto el país ha sido la voluntad del señor Taylor para someterse a las sátiras e impertinencias de líderes obreros, congresistas e investigadores con todos los grados de incomprensión, sospecha y mala voluntad. Para un hombre de su temperamento e intelecto educado, que había dedicado sus mayores esfuerzos durante un cuarto de siglo para descubrir verdades útiles, los cuestionamientos a los que a veces se vio sometido deben haber sido exasperantes.[21]

Aun con todos los denuestos que recibió, en muchos sentidos fue su momento de triunfo, y expresó algunas de sus más claras descripciones de los elementos de la gestión científica; hay un pasaje que vale la pena reproducir por extenso:

> La gestión científica no es un dispositivo de eficiencia ni es un recurso para garantizarla; tampoco es un manojo o grupo de mecanismos de eficiencia. No es un nuevo sistema para calcular costos; no es un nuevo esquema de pago a hombres ni un sistema de trabajo a destajo; no es un sistema de primas o recompensas ni un esquema de paga; no consiste en cronometrar al trabajador y hacer anotaciones sobre su desempeño; no es un estudio de tiempos; no es un estudio de movimientos ni el análisis de los movimientos de los hombres; no se trata de imprimir, tirar y descargar una o dos toneladas de formularios sobre un grupo de hombres y decirles: "aquí está su sistema; úsenlo". No es supervisión dividida o supervisión funcional; no es ninguna de las cosas que el hombre promedio imagina cuando se habla de gestión científica. El hombre común piensa en una o más de estas cosas al escuchar el término "gestión científica", pero éste no es ninguno de estos planteamientos.
>
> No estoy mirando con desprecio los sistemas de cálculo de costos, el estudio de tiempo, la supervisión funcional ni cualquier esquema de pago nuevo y mejorado o cualesquiera mecanismos de eficiencia, si realmente son mecanismos que persiguen la eficiencia. Creo en todo ello, pero lo que subrayo es que tales mecanismos en conjunto o en parte no son la gestión científica; son auxiliares útiles de la gestión científica, como lo son de otros sistemas de gestión.
>
> Ahora bien, en el fondo, la gestión científica entraña una completa revolu-

[21] Ira Tarbell, *New Ideals in Business*, p. 315, citado en Frank Barkley Copley, *Frederick W. Taylor, Father of Scientific Management*, vol. 2, American Society of Mechanical Engineers, Nueva York, 1923, p. 347.

ción mental de parte de los trabajadores empleados en cualquier establecimiento o industria —una completa revolución mental en cuanto a sus deberes en el trabajo y para con sus compañeros y empleadores—. Entraña asimismo una completa revolución mental del lado directivo, el capataz, el superintendente, el dueño del negocio, el consejo de administración, una completa revolución mental en cuanto a sus obligaciones para con sus colegas en la gestión, sus trabajadores y todos los problemas cotidianos. Sin esta completa revolución mental en ambas partes, la gestión científica no existe.[22]

La recomendación de la comisión fue que no era necesaria legislación alguna. Pero a pesar de esta postura, algunas facciones obreristas comenzaron a introducir una adición legislativa en todos los proyectos de asignación militar que prohibían gastar fondos asignados al "sistema Taylor" (véase el recuadro de la página siguiente). Estas adiciones, que habían recibido un fuerte apoyo del senador Henry Cabot Lodge como forma de poner fin a "los días de esclavitud", continuaron aplicándose en las asignaciones al ejército, la marina y la Oficina de Correos hasta 1949. El "taylorismo", como señala Wren, "y el intento de llevar la eficiencia a las dependencias del gobierno, estaba paralizado".[23]

Tras las audiencias Taylor se convirtió en una celebridad. Esto se debió en parte a que representaba el esfuerzo por aumentar lo que el presidente Theodore Roosevelt llamaba en aquel tiempo "la eficiencia nacional". Así, en la introducción de sus "Principles of Scientific Management", Taylor establece los siguientes objetivos de su ensayo:

Primero. Señalar, a través de una serie de ejemplos simples, la gran pérdida que el país está sufriendo por la ineficiencia de casi todas nuestras acciones cotidianas.

Segundo. Convencer al lector de que el remedio para esta ineficiencia radica en la gestión sistemática, más que en buscar a un hombre excepcional o extraordinario.

Tercero. Probar que la gestión óptima es una verdadera ciencia, basada en leyes, reglas y principios definidos con claridad, y además demostrar que los principios fundamentales de la gestión científica son aplicables a todo tipo de actividad humana, desde nuestros actos individuales más simples hasta el trabajo de nuestras grandes corporaciones, el cual exige la cooperación más elaborada.[24]

[22] Taylor, "Testimony", pp. 26-27.

[23] Wren, *op. cit.*, p. 140.

[24] Taylor, "Principles", p. 7. Como señala Wren (p. 141, nota): "Este tercer punto es una afirmación de la universalidad de la gestión científica, pero no necesariamente alude al mismo nivel de universalidad de gestión que se vería después en la obra de Henry Fayol". Véase el capítulo VI para una exposición del trabajo de Fayol y otros escritores como Luther Gulick y Lyndall Urwick, todos los cuales intentaron establecer principios universales de organización.

UNA ADICIÓN LEGISLATIVA QUE PROHÍBE GASTOS PARA "EL SISTEMA TAYLOR"

Con la condición de que ninguna parte de las asignaciones en este proyecto de ley se utilice para el salario o la paga de ningún oficial, director, supervisor, capataz u otra persona encargada del trabajo de empleado alguno del gobierno de los Estados Unidos mientras haga o mande hacer, con un cronómetro u otro artefacto para medir el tiempo, un estudio de tiempos de cualquier trabajo de cualquier empleado mientras se dedique a tal trabajo; asimismo, ninguna parte de las asignaciones hechas en este proyecto de ley se utilizará para pagar ningún premio, bono o remuneración en efectivo a ningún empleado además de su salario regular, excepto por sugerencias que resulten en mejoras o ahorros en las operaciones de cualquier planta del gobierno; y no se permitirá ninguna reclamación por servicios prestados por cualquier persona que viole esta cláusula. [Frank Barkley Copley, *Frederick W. Taylor, Father of Scientific Management*, vol. 2, American Society of Mechanical Engineers, Nueva York, 1923, p. 350.]

Lo que había sido un argumento metodológico en "Shop Management" se convirtió en tema filosófico en "Principles". Aunque Taylor había ofrecido el manuscrito de este último ensayo a la American Society of Mechanical Engineers, lo retiró formalmente tras un año de esperar una respuesta. En cambio, logró que se publicara, a partir de marzo de 1911, en tres números de *The American Magazine*. En dicho texto estableció las "tareas de la gestión", si ésta ha de ser en verdad científica:

Primero. Estas [tareas] establecen una ciencia para cada elemento del trabajo de un hombre, la cual remplaza al viejo método empírico.

Segundo. Seleccionan y luego capacitan, enseñan y preparan al trabajador, mientras que en el pasado éste elegía su propio trabajo y se adiestraba lo mejor que podía.

Tercero. Cooperan con los hombres para garantizar que todo el trabajo se realice de acuerdo con los principios de la ciencia.

Cuarto. Hay una división del trabajo y de la responsabilidad casi igual entre los directivos y los trabajadores. Los primeros se hacen cargo de todo el trabajo para el que son más aptos que los segundos, mientras que en el pasado casi todo el trabajo y la mayor parte de la responsabilidad recaían en los operarios.[25]

Estas cuatro "tareas de gestión" encarnan no sólo el principal avance de la obra de Taylor, sino también una teoría sobre las organizaciones que ha seguido imperando durante muchas décadas.

[25] Taylor, "Principles", pp. 36-37.

Teoría de las organizaciones de Taylor

Taylor dedicó su existencia a lograr que el mundo funcionara en forma más eficiente. Así lo hizo durante su vida profesional en Midvale, Simond's, Bethlehem Steel y el Waterford Arsenal. Lo hizo también en su vida privada, al idear la mejor manera de dar un paseo a campo traviesa con la menor fatiga, al inventar un palo de golf de doble mango (que fue prohibido en los campos) y al experimentar con distintos tipos de césped para desarrollar el mejor *green*. Pero Taylor no estaba solo en su fervoroso deseo de promover la eficiencia. Al menos media docena de otros nombres deben incluirse por su importancia en los primeros tiempos de este movimiento para racionalizar la conducción de las empresas (en particular la manufactura): Carl Barth, Henry L. Gantt, Frank y Lillian Gilbreth, Harrington Emerson y Morris L. Cooke. "Éstos fueron los individuos —como dice Wren— que estaban a la vanguardia para difundir el evangelio de la eficiencia."[26]

Y el evangelio de la eficiencia era una tonada popular en los años previos a la primera Guerra Mundial. Por todo el país surgieron clubes de eficiencia, mientras que los expertos en la materia se convirtieron en el blanco de bromas y le hacían la vida imposible a los gerentes. Un comentarista describe la situación:

> Fuerzas sociales estaban generando y convalidando un furor eficientista durante la era de Taylor. Proliferaron las publicaciones populares y técnicas sobre la eficiencia en el hogar, en la educación, en la conservación de recursos naturales, en la iglesia y en la industria. El connotado psicólogo H. H. Goddard pensaba que la eficiencia de los esfuerzos de un grupo no dependía tanto de la inteligencia sino de la designación adecuada de personas para una categoría de trabajo que se ajustara a su capacidad mental. Esta noción psicológica del "hombre de primera clase" reflejaba la influencia de las ideas de Taylor en la comunidad académica. Las instituciones educativas estadunidenses, en busca de una reforma y de una base más amplia para sus esfuerzos, se adhirieron al taylorismo y descubrieron al especialista en eficiencia. Los conservacionistas, alentados por los presidentes T. R. Roosevelt y William Howard Taft, también hallaron consuelo en el evangelio de la eficiencia. Las feministas vieron una gracia salvadora en la eficiencia, que liberaría a la mujer del pesado trabajo en el hogar y le permitiría asumir su papel de igualdad en la sociedad. El reverendo Billy Sunday recomendaba la supervisión funcional en la iglesia, de modo que cada departamento pudiera obtener asesoría experta y resultados duraderos.[27]

[26] Wren, *op. cit.*, p. 127.
[27] *Ibid.*, p. 265.

Estudios de tiempo, movimiento y fatiga, esquemas de incentivos económicos, cronómetros, organigramas de Gantt, "therbligs",[28] eran las diversas herramientas y técnicas de la gestión científica. Para guiar su uso había una teoría de las organizaciones estricta y muy concreta con tres elementos relacionados:

- Premisas sobre la naturaleza humana.
- Características supuestas de la relación entre personas y organizaciones.
- Una definición específica de "conocimiento" y su papel dentro de la organización.

Naturaleza humana y motivación

> Muchos estadunidenses como yo, nacidos a finales del siglo XIX y educados a principios del XX, consideramos los años anteriores a 1914 como la época dorada de la república. Este sentimiento se debía en parte a nuestra juventud y en parte al hecho de que la gran clase media podía disponer de bienes y servicios que ahora están fuera de su alcance. Pero también había cierta euforia en el aire, paz entre las naciones y una sensación de que podía lograrse la justicia y la prosperidad para todos mediante la buena voluntad y una legislación progresista.[29]

Así comienza el historiador Samuel Eliot Morison su crónica del primer gobierno de Wilson. Estos sentimientos capturan también el optimismo que impregnaba a la gestión científica; así, Taylor da inicio a sus "Principles" señalando que

> el principal objeto de la gestión debe ser asegurar la máxima prosperidad para el empleador, junto con la máxima prosperidad para el empleado.
>
> El término "máxima prosperidad" significa, en sentido lato, no sólo grandes dividendos para la compañía o el dueño, sino el fomento de cada rama del negocio hacia su estado más alto de excelencia, de suerte que la prosperidad sea permanente.[30]

[28] Frank Gilbreth "preparó una lista de 17 conceptos básicos, llamados cada uno un 'therblig' (Gilbreth deletreado al revés con la 'th' traspuesta), como 'registro', 'selección', 'transporte cargado', 'posición', 'retención', etc. Estas nociones fundamentales no podían subdividirse y ofrecían a Gilbreth una manera más precisa de analizar los elementos exactos de cualquier movimiento del trabajador". *Ibid.*, pp. 163-164.
[29] Samuel Eliot Morison, *The Oxford History of the American People*, vol. 3, Mentor Books, Nueva York, 1972, p. 167.
[30] Taylor, "Principles", p. 9.

Pero ésta es una clase particular de optimismo. No es el que nos mueve a pensar que las cosas saldrán bien de alguna manera; más bien, es la que proviene de saber que uno puede *hacer* que salgan bien. La tierra fértil en la que nació la gestión científica era de prosperidad y expansión. Desde la Guerra Civil, el producto nacional bruto se había duplicado con cada generación y parecía que los únicos límites para el progreso eran la inventiva y obstinación del hombre, su "buena voluntad y legislación progresista". Dada la naturaleza humana y del mundo, la llave del progreso era el conocimiento: ya que tanto el hombre como el mundo son maleables, es posible moldearlos y tornearlos con la cantidad adecuada de presión y calor, hasta que —como una buena pieza de metalistería— se adapten a la mano.

Pero la condición natural no es en sí misma buena. Por ejemplo, las ideas de Taylor sobre la eficiencia se basan en la noción de que tanto si los directivos como los trabajadores han de prosperar, entonces se necesitan salarios altos y costos de mano de obra bajos. La única forma de lograrlo es mediante una mayor productividad en el trabajo (esto reitera la racionalización del trabajo en los ferrocarriles). Desde luego, un recurso es utilizar más maquinaria (o maquinaria más productiva); el propio Taylor tenía varias patentes de máquinas de metalistería cuya función era precisamente ésa. La otra manera es hacer que la gente sea más productiva. El problema que Taylor veía era que "el mayor obstáculo para alcanzar este nivel es la marcha lenta que [los trabajadores] adoptan o la holgazanería o el 'tortuguismo', el hacer tiempo, como se le llama".[31] El veía dos clases de tortuguismo, el "natural" y el "sistemático":

> La pereza natural del hombre es grave, pero con mucho el mayor mal que tanto los trabajadores como los empleadores están padeciendo es el *tortuguismo sistemático,* que es casi universal bajo todos los esquemas ordinarios de gestión y que resulta de un cuidadoso estudio por parte de los trabajadores de lo que ellos creen que promoverá lo que más les conviene.[32]

Hay varias cosas interesantes en el párrafo anterior: se supone que la gente es racional: los obreros se entregan al tortuguismo sistemático porque consideran que es lo que más les conviene. La forma en que el mundo está organizado es la causa de tal tortuguismo; al cambiar el esquema directivo de uno, puede eliminarse esta condición negativa. Y debajo de ambas cosas está la idea de que tal condición negativa se da en gran medida porque quienes están en el juego, trabajadores y directivos, no

[31] Taylor, "Shop Management", *Scientific Management,* Harper & Brothers, Nueva York, 1947, p. 30.

[32] *Ibid.,* p. 32, cursivas en el original.

ven sus verdaderos intereses a largo plazo. Si lo hicieran, sostiene Taylor, se darían cuenta de que radican en salarios altos y costos de mano de obra bajos. El papel de la gestión científica en este asunto es liberador: racionalizar el proceso de trabajo permite que tanto el obrero como los directores sean más productivos (Weber dice algo muy similar cuando habla de la burocracia en relación con la tradición).

Este esfuerzo de racionalización funciona de dos maneras. En primer lugar, determina el modo correcto de completar una tarea. Para hacerlo, destruye los "métodos empíricos" y los reconstruye "científicamente". En segundo lugar, se aplica en la selección de las personas que realizan el trabajo. De ahí proviene el énfasis de Taylor en hallar "hombres de primera clase". Una vez que ambas cosas se han hecho, hay otros dos pasos: *1)* modificar el ambiente laboral para que conduzca al mejor (más eficiente) cumplimiento de las tareas, y *2)* ofrecer incentivos apropiados y suficientes para que el trabajo se lleve a cabo.

Por último, el supuesto más importante sobre la naturaleza humana en el pensamiento de Taylor es el énfasis y la confianza en el individuo. Esto se refleja en su constante búsqueda del "hombre de primera clase", en su frecuente desprecio por las cuadrillas de trabajo y en su análisis del tortuguismo sistemático como un fenómeno reforzado por el grupo. David Silverman resume muy bien todo esto al señalar que, para Taylor, "el hombre es un animal económico que responde en forma directa a incentivos monetarios dentro de los límites de sus capacidades fisiológicas y la organización técnica y laboral que lo habilita".[33] Al mismo tiempo, en todas las obras de Taylor hay, junto con la glorificación del individuo, una clara desconfianza en el *individualismo* ante el conocimiento; de ahí la necesidad de enseñar al obrero, en vez de permitirle establecer su propio modo de trabajar. Esta insistencia en el individuo no disminuye su énfasis en la cooperación, pero una cooperación que busca el conocimiento y la eficiencia, no la simple camaradería.

El individuo y la organización. Para Taylor, las relaciones organizacionales que más se orientan al trabajo productivo son aquellas que están alineadas funcionalmente, con responsabilidades bien delimitadas. Esto se ve con claridad en sus cuatro objetivos de la gestión científica, el último de los cuales amerita repetirse aquí: "Hay una división del trabajo y de las responsabilidades casi igual entre los directivos y los trabajadores. Los primeros se hacen cargo de todo el trabajo para el que son más aptos que los segundos, mientras que en el pasado casi todo el trabajo y la mayor parte de la responsabilidad recaía en los obreros".

[33] David Silverman, *The Theory of Organizations,* Basic Books, Nueva York, 1971, p. 176.

El término "más aptos" define bien el meollo de la cuestión según Taylor. La dificultad que advierte es simplemente que los hombres son incapaces de entender sus propias limitaciones. Tienden a caer en malos hábitos (que son reforzados por la presión de sus compañeros) y les cuesta trabajo ver sus propios y verdaderos intereses. Por lo tanto, es claro que aquellos "más aptos" (por estar capacitados científicamente) deben contribuir a guiar y racionalizar la conducta de los menos aptos para entender la verdadera naturaleza del trabajo. De este modo, cada uno encontrará su nicho adecuado: el lugar en la organización donde pueda actuar como hombre de primera clase.

Taylor defiende lo mismo que Weber vio como el cambio clave con el advenimiento de la burocracia: la transferencia de poder tanto del dueño como del trabajador al experto. Esto se observa en la insistencia de Taylor en crear departamentos de planificación para administrar el trabajo en la fábrica:

> El taller, y en realidad toda la fábrica, debe estar manejado no por el director, el superintendente o el capataz, sino por el departamento de planificación. La rutina diaria de dirigir la fábrica entera debe ser realizada por los diversos elementos funcionales de este departamento, de modo que, al menos en teoría, la fábrica pudiera marchar con fluidez aun si el director, el superintendente y los ayudantes fuera del cuarto de planificación estuvieran ausentes durante un mes al mismo tiempo.[34]

El funcionalismo de Taylor era extremado; sin embargo, sus conceptos básicos fueron aceptados en las empresas y ampliamente utilizados (aun en nuestros días).

En el sistema taylorista, un elemento decisivo de la relación del individuo con la organización es el énfasis en la cooperación. Los sindicatos se sintieron amenazados por la gestión científica (como se ve en la audiencia del Congreso y la cláusula legislativa que describimos), pero también los empleadores. Como Charles Perrow señala, la gestión científica

> ponía en tela de juicio el buen razonamiento y la capacidad superior [de los empleadores] que la opinión pública había celebrado por muchos años. Reducía su discrecionalidad, poniéndola en manos de los técnicos; daba a entender que el descuido de los directivos al aprovechar las aptitudes de los trabajadores era la razón de su ineficiencia y agitación.[35]

[34] Taylor, "Shop Management", p. 110.

[35] Charles Perrow, *Complex Organizations: A Critical Essay*, 2ª ed., Scott, Foresman, Glenview, Ill., 1979, p. 65, citando a Reinhard Bendix, *Work and Authority in Industry*, John Wiley & Sons, Nueva York, 1956, p. 280.

Sin embargo, el mensaje de la cooperación, reiterado sin cesar en la bibliografía sobre la gestión científica, parecía haber tenido por fin un efecto. Las viejas ideologías, como el darwinismo social, habían dejado de ser útiles. La "supervivencia del más apto" vino a ser remplazada por el "ordenamiento del lugar de trabajo". A medida que las organizaciones aumentaron de tamaño y los sindicatos se convirtieron en un aparato permanente, las ideologías antitéticas fueron perdiendo utilidad.[36]

Las dos claves para la cooperación en la estructura de Taylor —y que habían de ser subrayadas tiempo después por el pensamiento empresarial y la teoría de las organizaciones— son la manipulación y la interposición, ambas basadas en los conocimientos. El ambiente, el trabajador y aun la gestión son presa fácil de la manipulación y el control a fin de que el trabajo se realice con mayor eficiencia. La manipulación basada en el conocimiento científico es la moneda corriente de esta cooperación. Y su banquero es el experto que la descubre y la usa al interponerse primero entre el trabajador y su trabajo, después entre el trabajador y sus compañeros inmediatos y por último entre el trabajador y la organización. Un resultado de esto es una triste ironía: en todos sus escritos habla firmemente de mejorar la vida del trabajador pero el sistema que concibió y defendió tuvo el efecto de acrecentar la impersonalidad que ya había brotado en el lugar de trabajo, y que no sólo se hizo aceptable, sino aun deseable por estar cubierta de autoridad científica.

Conocimiento y gestión científica. Hay varias formas de entender y manejar el concepto de "conocimiento" en la gestión científica. Por ejemplo, el conocimiento se considera liberador, en el sentido de la Ilustración, porque nos redime de la ignorancia y la pereza. Éste es el fundamento de los denuestos de Taylor contra el tortuguismo, una práctica basada en la ignorancia.

El conocimiento también es objetivo. Aunque uno necesite a un experto para entenderlo, así como antes se recurría a un chamán para descubrir la verdad, hay una gran diferencia entre ambos casos. En el primero, el conocimiento tiene un carácter eminentemente público (lo que implica, en parte, que otros puedan comprobarlo) que está ausente en el segundo. Esto se aprecia en la siguiente descripción de Taylor durante sus testimonio ante el Congreso:

> Nadie que se conduzca según la gestión científica afirma que la evolución (del conocimiento) haya sido suficiente [...] pero sí puede afirmarse que los 30

[36] Perrow, p. 65; como él señala (citando a Bendix, *op. cit.*, p. 294), en 1928 una revista sobre administración recomendaba con ahínco: "Confía en los trabajadores como seres humanos. Muestra tu interés por su éxito y bienestar".

> años de investigación y estudio científico de los instrumentos en uso en cualquier industria, sin importar el ramo, han permitido a quienes se han entregado a este estudio reunir al menos buenos instrumentos y buenos métodos, y nosotros le pedimos a nuestro trabajador antes de que empiece a quejarse: "Prueba los métodos e instrumentos que te damos; al menos nosotros conocemos lo que creemos que es un buen método para que tú lo sigas; y si después de que lo hayas intentado a nuestro modo piensas en un instrumento o un método mejor, por el amor de Dios ven y explícanoslo, y entonces *nosotros haremos un experimento para probar si tu método o el nuestro es el mejor,* y tú, como trabajador, podrás participar".[37]

En realidad, esta combinación de "publicidad" ("lo que es público y está al descubierto") y objetividad ("como un objeto separado de nosotros mismos") es la fuerza motriz para Taylor. Por ejemplo, es el fundamento de su marcada distinción entre planificar el trabajo y ejecutarlo (esto es ahora tan obvio que resulta difícil comprender que hace 80 años era una diferenciación extraña y provocativa). En relación con la idea de planificar el trabajo está la noción de funcionalismo en la dirección de su desempeño. El funcionalismo de Taylor era más extremo y detallado que otros, pero encarna lo que llegó a ser una forma común de especialización para ocuparse del desempeño en el trabajo.

Esta especialización queda bien ilustrada en lo que Taylor llamaba el "principio de excepción":

> Según [este principio] el director sólo debe recibir informes condensados, resumidos e invariablemente comparativos, que cubran sin embargo todos los elementos que forman parte de la gestión. Y aun estas síntesis deben ser examinadas con sumo cuidado por un asistente antes de llegar al director, señalando todas las excepciones a los promedios anteriores o las normas fijadas, tanto las excepciones especialmente buenas como las especialmente malas, dándole así en unos cuantos minutos un panorama completo del avance que se está logrando —o lo contrario— y dejándolo en libertad para considerar las líneas generales de acción y estudiar el carácter y la aptitud de los hombres importantes a su mando.[38]

Lo esencial de este principio es que sólo se debe proceder en el nivel de abstracción que uno espera. El conocimiento, en sus diversos estados de generalización, es lo que uno usa para controlar y manipular el mundo tanto material como social. Además, como advierte Wren, para Taylor la autoridad se basa en el conocimiento y no en la posición. Esto "permitía comprobar quién estaba cumpliendo con su responsabilidad delegada y quién no".[39]

[37] Taylor, "Testimony", p. 199, las cursivas son nuestras.
[38] Taylor, "Shop Management", pp. 126-127. Las cursivas son del original.
[39] Wren, *op. cit.*, p. 127.

Combinar esta especialización con una separación tan clara como sea posible entre lo que Taylor llamaba "trabajo intelectual y labor manual" hace resaltar el método como la esencia del conocimiento. Es en la gestión científica donde comienza a verse una identidad supuesta entre conocimiento, racionalidad e instrumentalidad. Por ejemplo, es la identidad que Taylor presupone cuando dice que "ambas partes [trabajadores y jefes] deben reconocer como algo esencial que la investigación científica exacta debe sustituir al viejo juicio u opinión individual, sea del obrero o del jefe, *en todos los asuntos relacionados con el trabajo realizado en el establecimiento*".[40]

Y por último, lo que la gestión científica capta es un espíritu que impregnaba el ambiente y que sólo empezó a decaer después de la segunda Guerra Mundial: una certeza de que hay principios y leyes que ordenan nuestro conocimiento del mundo.

Por lo regular, los críticos de la gestión científica la acusaban de deshumanizar el lugar de trabajo. Su principal interés —argumentaban— estaba sólo en medir el tiempo y analizar las tareas, y no en los factores humanos de las organizaciones estudiadas. Aunque hay algo de verdad en esto (sobre todo en el caso de muchos de los sedicentes expertos en eficiencia que invadían las empresas para vender sus técnicas), también es cierto que Taylor tenía un interés profundo y permanente en las condiciones laborales. Por ejemplo, una parte habitual de sus muchas conferencias era una reprimenda a los gerentes que, ciegos a su beneficio a largo plazo por el deseo de ganancias inmediatas, trataban a los trabajadores con desdén rehusándose a invertir en su desarrollo.

Este interés por las condiciones laborales apropiadas ("un hombre debe tener las herramientas adecuadas") fue alentado por las primeras investigaciones de la psicología industrial. En la que llegó a llamarse "escuela de relaciones humanas", esta veta de investigación (incluyendo los estudios posteriores de Hawthorne en Westinghouse) también fue importante para nuestro segundo autor estadunidense, Chester Barnard. El acento de Taylor en la cooperación encuentra en Barnard su justificación teórica más cabal. Pero antes de examinar su obra, conviene explorar brevemente las primeras obras sobre las relaciones humanas.

Hawthorne: los comienzos del movimiento de las relaciones humanas

Varios de los participantes en la gestión científica estaban interesados también en la psicología industrial. Así, Frederick Taylor siguió con avidez

[40] Taylor, "Testimony", p. 31, las cursivas son nuestras.

el trabajo de Elton Mayo, el pionero en ese campo, mientras que Lillian Gilbreth publicó en 1914 *The Psychology of Management: The Function of the Mind in Determining, Teaching and Installing Methods of Least Waste*[41] junto con sus numerosos escritos sobre gestión científica. Las dos áreas eran complementarias y tendían a avanzar con paso acelerado.

Para mediados de los veinte, el "culto a la eficiencia" se había ido apagando, no así el interés en hacer que los trabajadores fuesen más productivos. En gran parte, los primeros esfuerzos en el campo de la psicología industrial se concentraron en cuestiones como la fatiga del trabajador. Fue precisamente tal estudio, patrocinado por la Academia Nacional de Ciencias, el que dio inicio a una odisea de 12 años conocida como los experimentos Hawthorne. Estos famosos estudios influyeron en diversas áreas. Atrajeron a autores como Chester Barnard, quien observó atentamente el avance de la investigación, pues la consideraba una confirmación de su postura teórica sobre el comportamiento organizacional. La segunda influencia alcanzó a aquellos investigadores y escritores que se ocupaban principalmente de las formas en que las organizaciones definen, limitan y por lo tanto impiden el desarrollo del individuo (veremos en el capítulo VIII el trabajo de estos autores, entre ellos Douglas McGregor y Chris Argyris). El tercer influjo provino del modelo de sistemas ideado por F. J. Roethlisberger y William Dickson al interpretar los resultados de los estudios (abordamos en el capítulo VII las teorías de sistemas). Debido, pues, a su influencia en la teoría de las organizaciones, conviene hacer una breve referencia a los experimentos Hawthorne.

Vale la pena darse el tiempo para leer una buena reseña de los experimentos, ya que así es posible percibir la emoción del descubrimiento que engendraron.[42] Gran parte de lo que los estudios dicen se ha vuelto desde entonces lugar común, del mismo modo que el "efecto Hawthorne" se ha convertido en parte del lenguaje de los neófitos en las ciencias sociales. Durante los últimos 50 años, la investigación de Hawthorne ha sido objeto de intensas críticas[43] que aunque en general se han dirigido

[41] Lillian Gilbreth, *The Psychology of Management: The Function of the Mind in Determining, Teaching and Installing Methods of Least Waste,* Sturgis & Walton, Nueva York, 1914; reimpreso en 1921 por Macmillan.

[42] Para tal relato, véase Wren, *op. cit.,* pp. 235-290. El relato "oficial" de los experimentos es de F. J. Roethlisberger y William J. Dickson, *Management and the Worker,* Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1939. Ya que hay tantos informes disponibles sobre los experimentos, los detalles no son referidos aquí.

[43] Véase Loren Baretz, *The Servants of Power,* Greenwood Press, Westport, Con., 1974; Gibson Burrell y Gareth Morgan, *Sociological Paradigms and Organizational Analysis,* Heinemann, Educational Books, Londres, 1979, pp. 130-143; Alex Carey, "The Hawthorne Studies: A Radical Criticism", *American Sociological Review* 32, 2, 1967, pp. 403-416; Charles Hampden-Turner, *Radical Man,* Doubleday Books, Garden City, N. Y., 1971; y Perrow, *op. cit.,* pp. 90-98.

más a la ideología que apuntala las explicaciones derivadas de la investigación, también han calificado de insuficiente la metodología misma.[44] Conviene examinar el modelo teórico en que se basó la mayor parte de la investigación porque, con todo y las críticas, sigue siendo un esquema con una influencia considerable en el pensamiento sobre las organizaciones.

En la década de los veinte, cuando comenzaron los experimentos en la fábrica Western Electric Company's Hawthorne Works en las afueras de Chicago, la dirección de AT&T estaba interesada en descubrir las relaciones entre las condiciones de trabajo (al principio la iluminación) y la productividad (según se refleja en la incidencia de monotonía y fatiga). Como señalan Roethlisberger y Dickson, "se preveía que el conocimiento exacto de esta relación se obtendría al establecer una situación experimental en la que el efecto de variables como temperatura, humedad y horas de sueño pudiesen medirse aparte del efecto de una condición de trabajo impuesta experimentalmente".[45]

El espíritu de Frederick Taylor y la gestión científica aparece preciso y claro en esta exposición de propósitos. Fue un espíritu que nunca se perdió, aun cuando el objetivo de los experimentos pasó de examinar esas variables a relacionar el comportamiento de supervisión con la productividad y más adelante a vincular la organización informal a la eficiencia de los grupos. Con todo esto, la idea era descubrir primero las relaciones causales entre las condiciones físicas y la eficiencia, y después entre factores intangibles (como las actitudes del trabajador) y la eficiencia.

Una serie inicial de manipulaciones sobre el ambiente y las condiciones laborales dio pocos resultados en cuanto a obtener conocimientos claros de estas relaciones causales. Hubo un gran aumento en el rendimiento sin relación con dichas manipulaciones; por ejemplo, la productividad siguió creciendo pese al aumento o la disminución de la cantidad de iluminación. Después de muchas cavilaciones, Elton Mayo, quien encabezaba el "grupo de Harvard" al que se recurrió, advirtió: "El cambio más significativo que la Western Electric Company introdujo en su 'cuarto de pruebas' mantenía sólo una relación causal con los cambios experimentales. Lo que la compañía hizo realmente por el grupo fue reconstruir por entero su situación industrial en conjunto".[46]

[44] Véase Michael Argyle, "The Relay Assembly Test Room in Retrospect", *Occupational Psychology* 27, 1953, pp. 98-103; H. A. Landsberger, *Hawthorne Revisited,* Cornell University Press, Ithaca, 1958; A. J. Sykes, "Economic Interest and the Hawthorne Studies: A Comment", *Human Relations* 18, 1965, pp. 253-263.

[45] Roethlisberger y Dickson, *op. cit.,* p. 3; en esta sección, todas las referencias de paginas entre paréntesis remiten a esta fuente. Las cursivas son del original a no ser que se indique de otro modo.

[46] Elton Mayo, *The Human Problems of an Industrial Civilization,* MacMillan Co., Nueva York, 1973, p. 73; citado en Wren, *op. cit.,* p. 278.

Con este reconocimiento, la investigación se centró en la moral del empleado. Se había encontrado el vínculo causal: una moral más alta (trabajadores más satisfechos) daba lugar a una mayor productividad. Los investigadores vieron que la dificultad de los modelos anteriores de relaciones entre individuos y trabajo (como las que postulaba la gestión científica de Taylor) era que no prestaban suficiente atención a lo que ellos llamaron "la organización informal" y "la lógica de los sentimientos":

> A veces los intentos de hacer más eficientes a los empleados los privan, sin quererlo, de las cosas que realmente le dan significado e importancia a su trabajo. Sus rutinas laborales establecidas, sus tradiciones culturales de habilidad en el oficio, sus relaciones personales, todo ello está a merced de las innovaciones "lógicas" [p. 577].

Para entender la satisfacción del empleado se requería un nuevo modelo teórico en el que la organización industrial fuese vista como un sistema social: "Por 'sistema' se entiende algo que debe ser considerado como un todo porque cada parte guarda una relación de dependencia con las demás" (p. 557). Éste es un concepto que el grupo de Harvard tomó de Vilfredo Pareto (a través de L. J. Henderson, quien es citado en este punto en el relato oficial).[47] Su importancia real es que el grupo adoptó casi todas las ideas de Pareto respecto a la necesidad de mantener el equilibrio. En el modelo de Hawthorne, estas nociones crearon una visión dicotómica del mundo, de modo que se juzgaba que cualquier cosa (o sentimiento o acción) contribuye al mantenimiento del equilibrio o a la iniciación (o continuación) del desequilibrio. Ésta y otras dicotomías resultantes de dicha visión tienden a dar un papel positivo o negativo a cualquier cosa que describan. Por ejemplo, he aquí algunos de los pares utilizados en *Management and the Worker:*

equilibrio	desequilibrio
hecho	sentimiento
lógica de eficiencia	lógica de sentimiento
autoridad visible	autoridad invisible
autoridad personal	autoridad impersonal
organización formal	organización informal
contenido manifiesto	contenido latente
rendimiento real	rendimiento informado

[47] Véase L. J. Henderson, *Pareto's General Sociology,* Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1935; y Vilfredo Pareto, *The Mind and Society,* trad. al inglés de Andrew Bongiorno y Arthur Livingstone, 4 vols., Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York, 1935.

El ordenamiento de estos términos no pretende sugerir que todos los puntos de la columna izquierda fomenten un equilibrio ni que los de la derecha un desequilibrio. Sin embargo, hay una tendencia a darles esa connotación por la forma en que se utilizan en el libro de Roethlisberger y Dickson. Esto se suaviza un poco por un sentido —como en la cita anterior— de que la cuestión es más de equilibrio que de elección entre dos extremos. Sin embargo, el punto no está elaborado con claridad.

Puede verse la dificultad en las conclusiones obtenidas sobre cómo interpretar las quejas de los empleados. A fin de investigar la "moral del empleado", se realizaron numerosas entrevistas. Los investigadores descubrieron que, a su juicio, algunas de las cosas que exigían no se "justificaban objetivamente", sino que giraban en torno de algo más; es decir, parecían (para los investigadores) tratarse de sentimientos y situaciones personales más que de situaciones objetivas: "Aunque [estas quejas] ofrecían un panorama de lo que sentían los empleados respecto de tales cuestiones [como las condiciones de la planta], no arrojaban alguna luz inmediata sobre el porqué de sus sentimientos" (p. 266).

Resulta instructivo presentar los resultados de los investigadores sobre este punto (p. 326):

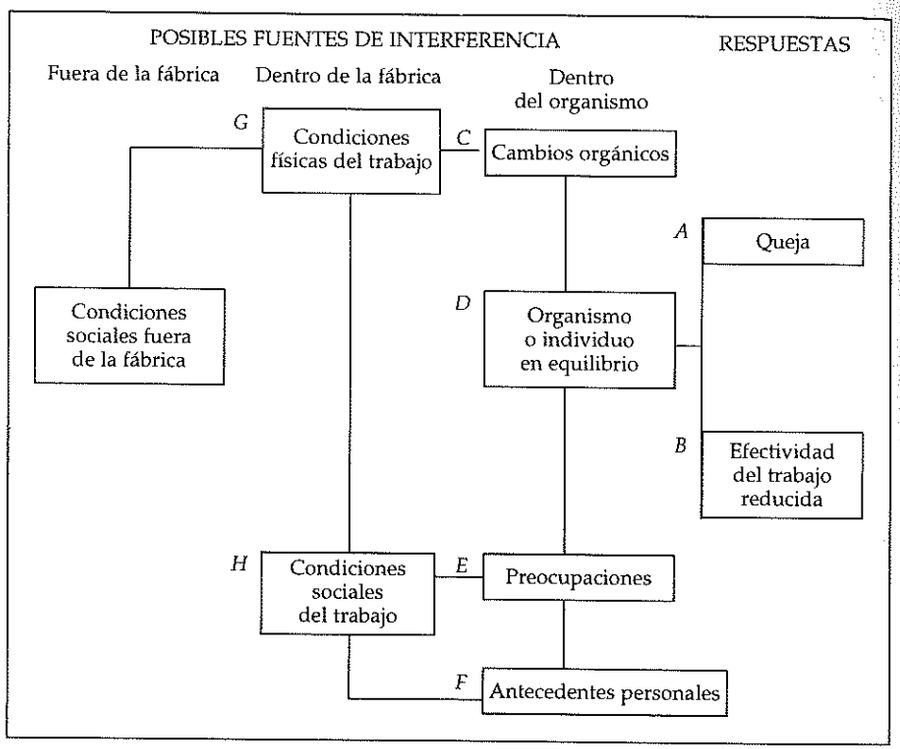
> A fin de articular sus resultados en un conjunto coherente, los investigadores tuvieron que cambiar su modo de pensar en el trabajador y en las cosas de las que se quejaba. Su conclusión surgió en términos de un esquema conceptual para la interpretación de las quejas del empleado, el cual puede expresarse de la siguiente manera:
> - El origen de la mayor parte de las quejas del empleado no puede limitarse a una causa singular, y su insatisfacción, en la mayoría de los casos, es el efecto general de una situación compleja.
> - El análisis de situaciones complejas requiere comprender la naturaleza del equilibrio o desequilibrio y el carácter de las interferencias.
> - Las interferencias que ocurren en la industria pueden provenir de cambios en el ambiente físico, cambios en el ambiente social en el trabajo o cambios externos al entorno inmediato, y los "desequilibrios" que surgen de tales interferencias pueden ser orgánicos (cambios en la corriente sanguínea), mentales (preocupaciones obsesivas que dificultan prestar atención al trabajo) o ambas.
> - Por lo tanto, embozar los problemas industriales en categorías como "fatiga", "monotonía" y "supervisión" es a veces dejar de distinguir entre las diferentes interferencias presentes, así como entre las distintas clases de desequilibrio.
> - Y si las diferentes interferencias y las distintas clases de desequilibrio no son el mismo mal en cada caso, no son susceptibles al mismo tipo de remedio.

Aquí es fácil observar tanto un sentido dicotómico como una tendencia hacia un equilibrio entre dos extremos; también resulta claro que el acento recae en la separación en categorías. Esto se refuerza con el esquema de

la figura V.1, reproducida de *Management and the Worker.* Aquí, el trabajador se ve influido (en forma pasiva) por "fuerzas" diversas, como las "demandas sociales". Además, los investigadores definen estas "fuerzas" en conjunto, utilizando *sus* interpretaciones de las respuestas a las preguntas que plantearon. La dirección de estas interpretaciones es evidente: el individuo descontento (la fuente de la queja) debe ser manejado alterando su posición, lo que se logra mediante la manipulación, hasta el límite posible, de la organización social, etc. Asimismo, este esquema nos permite atemperar las quejas atribuyendo un disgusto expreso a una posición:

> Por ejemplo, el significado de muchas quejas del empleado sobre las condiciones de la planta podía entenderse sólo al ser interpretado a la luz de la posi-

FIGURA V.1. *Esquema para interpretar quejas y una reducción de la efectividad en el trabajo*



FUENTE: F. J. Roethlisberger y William J. Dickson, *Management and the Worker,* Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1939, p. 275.

> ción que ocupaba en la organización social de la compañía. Más que cualquier otro aspecto de la situación laboral, las condiciones físicas de la planta diferenciaban a los grupos de supervisión y oficinas de los grupos del taller. En otras palabras, las condiciones de la planta sirvieron para definir la posición del individuo en la organización social de la compañía. Ya que la posición inferior del empleado de talleres estaba indicada por las condiciones laborales de que gozaba, dicho trabajador puede haber sido un poco más consciente de ellas. Esta interpretación explicaría el hecho de que los empleados de talleres hicieran muchos comentarios sobre las condiciones de la planta, mientras que los supervisores entrevistados las mencionaron relativamente poco [p. 376].

En lo esencial, se considera que la gente está motivada y controlada socialmente. Cualquier aumento en su moral o estado de ánimo (y por lo tanto en su productividad) se relaciona por fuerza con un cambio en las condiciones humanas y sociales, no en el medio físico o la situación material.

Este desarrollo de la organización del trabajo como un sistema social tuvo una importancia decisiva para las ideas de Mayo, Roethlisberger y otros. La cuestión era que el hombre no está motivado por la lógica y los hechos (al menos no en primer lugar), sino más bien por los sentimientos y los valores sociales. Así, Roethlisberger y Dickson afirman que "no es posible tratar [...] los bienes materiales, los acontecimientos físicos, los salarios y las horas de trabajo como cosas en sí mismas, sujetas a sus propias leyes. En vez de ello, deben integrarse como portadores de valor social" (p. 374).

El equilibrio que uno busca no es sólo entre las partes de un sistema, sino también entre las organizaciones técnicas y humanas, entre las organizaciones formales e informales, entre lógicas de eficiencia y sentimientos:

> La función directiva, expresada en sus términos más generales, se explica como el mantenimiento del sistema social de la planta industrial en un estado de equilibrio tal que se cumplan los propósitos de la empresa. Para alcanzar este objetivo, la gestión tiene dos funciones principales: *1)* la función de asegurar el propósito económico común de toda la empresa, y *2)* la función de mantener el equilibrio de la organización social a fin de que los individuos, al contribuir con sus servicios a este propósito común, obtengan una satisfacción personal que los determine a cooperar [p. 569].

Esta distinción, como lo reconocen sus autores, es similar a la de Chester Barnard.

Los resultados de los estudios de Hawthorne exigían una nueva combinación de aptitudes directivas: capacidad diagnóstica (para entender el comportamiento humano) y personal (para comunicar, aconsejar,

motivar y conducir), así como (y aún más importante) técnica. "Las capacidades técnicas solas no eran suficientes para habérselas con el hombre descubierto en la fábrica Hawthorne Works."[48] Se necesitaba un Chester Barnard para armar una descripción teórica suficiente para albergar a este nuevo hombre.

Chester Barnard

"La gente es tratable, dócil, crédula, acrítica, y necesita que la guíen. Pero hay mucho más que esto. Desea sentirse unida, atada, vinculada a algo, alguna causa más grande que ella, que la dirija además de merecer su esfuerzo y que despierte en ella un significado en la vida."[49] Así resume Reinhard Bendix la noción de Elton Mayo y Chester Barnard sobre la naturaleza humana. Y la gente, afirmaría Barnard, "encuentra un sentido para vivir" al participar en la vida organizacional. Éste es el meollo de *The Functions of the Executive,*[50] el primer intento en los Estados Unidos por elaborar una estructura académica e intelectual para entender las organizaciones.

Nacido en 1886 en Malden, Massachusetts, Barnard es el clásico chico pobre que alcanzó el éxito. Terminó sus estudios en Harvard (con una beca) en sólo tres años. Casi los terminó, mejor dicho, porque en realidad nunca recibió el título al negarse a tomar un laboratorio en ciencias, a pesar de haber completado la carrera con honores. En 1909 desempeñó su primer trabajo en el Departamento de Estadística del sistema de la American Telephone and Telegraph; en 1927 llegó a la presidencia de New Jersey Bell.

Barnard estaba apasionado por las organizaciones. Dedicó gran parte de su vida a estudiarlas y también a trabajar arduamente en ellas. Wren lo describe de la manera siguiente:

> ...ayudó a David Lilienthal a establecer las políticas de la Comisión de Energía Atómica, trabajó para el New Jersey Reformatory, la United Service Organization (presidente por tres años), la Fundación Rockefeller (presidente por cuatro años) y presidió la Bach Society de Nueva Jersey. Barnard fue un autodidacta que aplicó las teorías de Vilfredo Pareto (a quien leyó en la edición francesa original), Kurt Lewin, Max Weber (a quien leyó en la edición original en alemán) y la filosofía de Alfred North Whitehead en el primer análisis

[48] Wren, *op. cit.*, p. 290.
[49] Perrow, *op. cit.*, p. 65, citando a Bendix, p. 296.
[50] Chester Barnard, *The Functions of the Executive,* Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1968 (publicado por primera vez en 1938); en esta sección, todas las referencias remiten a esta fuente. Las cursivas son del original a no ser que se indique de otro modo.

exhaustivo de las organizaciones como sistemas cooperativos. Para 1961, año en el que murió, este "desertor" de Harvard ya ocupaba un lugar en la historia como un erudito de la administración.[51]

"Las funciones del ejecutivo"

En noviembre y diciembre de 1937, Barnard dio una serie de ocho conferencias en el Lowell Institute de Boston. Ampliadas al año siguiente, las conferencias se publicaron (bajo el imprimátur de la Universidad de Harvard) en el volumen *The Functions of the Executive.* Con su gran bagaje de lecturas, Barnard encontró que los textos descriptivos sobre las organizaciones prestaban poca atención a la coordinación y la toma de decisiones, que consideraba cruciales para entender la vida organizacional. Y, como señala en su prefacio:

> Más aún, hacía falta [en esa bibliografía] un reconocimiento de la organización formal como una de las características más importantes de la vida social y como el principal aspecto estructural de la sociedad misma. Costumbres, tradiciones, estructuras políticas, instituciones, aptitudes, motivos, tendencias e instintos eran tratados *in extenso,* pero faltaba —pensé— el puente entre las generalizaciones del estudio social y la acción de las masas con que se relacionaban [p. xxix].

Barnard pretendía que el marco teórico descrito en *Functions* se convirtiera en ese puente. El libro se ocupa casi exclusivamente del proceso por el que el individuo se relaciona y es influido por la organización. El núcleo de este proceso es la cooperación; en consecuencia, una organización es "un sistema de actividades o fuerzas personales coordinadas conscientemente" (p. 72). De este modo, Barnard captó una imagen de la vida organizacional que no concordaba con las nociones comunes a la sazón. En vez de un acento en la estructura, como era el caso con Taylor, por ejemplo, para Barnard una organización es una "construcción", "un campo de 'fuerzas' personales, tal como un campo electromagnético es un campo de fuerzas electrónicas o magnéticas" (p. 75). Como tal, la organización se extiende más allá de los límites tradicionales para incluir no sólo a sus miembros, sino también a los clientes y los proveedores. "Miembro de la organización" es una frase que utiliza con cautela; el problema para él no es de inclusión (es decir, membresía) sino de contribución. Las organizaciones necesitan gente; sin ella, no existen. Mantener una organización requiere de la cooperación entre individuos,

[51] Wren, *op. cit.*, pp. 310-311.

una cooperación que "significa abnegación, la renuncia al control de la conducta personal, la despersonalización de la acción personal" (p. 84).

Para Weber y Taylor, cada uno a su manera, la "argamasa" que consolida a las organizaciones es la autoridad, en especial la autoridad jerárquica. Por su parte, Barnard ve la cooperación como la "cohesión de esfuerzo": "Las actividades no pueden coordinarse a menos que haya primero la disposición de hacer de un acto personal una contribución a un sistema impersonal de actos, un sistema en que el individuo cede el control personal de lo que hace" (p. 84).

Así, la autoridad radica sólo en la "cesión de control personal": "Si una comunicación directiva es aceptada por aquel a quien va dirigida, confirma su autoridad o la establece" (p. 163). Y además: "En última instancia, la autoridad falla porque numerosos individuos consideran que el peso que implica aceptar órdenes necesarias altera el equilibrio de fuerzas en contra de su interés, y retiran o retienen las contribuciones indispensables" (p. 165).

Para explorar la teoría de Barnard sobre la vida organizacional, conviene revisar tres áreas: la organización como sistema, las organizaciones formales e informales y la función del ejecutivo.

La organización como sistema

"La opinión que rige en este libro es que cuando, por ejemplo, los esfuerzos de cinco hombres llegan a coordinarse en un sistema, es decir, una organización, se crea algo nuevo en el mundo que es mayor o menor, o bien diferente en cantidad y calidad, a cualquier cosa presente en la suma de dichos esfuerzos" (p. 79). Barnard estaba intrigado por los experimentos en la fábrica Hawthorne Works que estaban redescubriendo la motivación humana. Al mismo tiempo, consideraba que dicho trabajo era incompleto en tanto que no ofrecía una verdadera teoría de las organizaciones. Tampoco le parecían suficientes las teorías más influyentes por aquel entonces, señaladamente las de Frederick Taylor y Henri Fayol.[52] Aunque al principio se juzgó que las ideas de Taylor y Fayol eran contrapuestas o encerraban cierta rivalidad, el trabajo de estas dos "fuentes del pensamiento directivo" —como habían sido llamadas— era en

[52] La obra del gerente-ingeniero francés Henri Fayol no fue totalmente accesible en los Estados Unidos hasta después de 1949, cuando se publicó una traducción al inglés con el título *General and Industrial Management*, trad. ing. de Constance Storrs, Sir Isaac Pitman and Sons, Londres, 1949. Sin embargo, en 1937 se tradujo y publicó un influyente artículo, "The Administrative Theory of the State"; fue traducido y publicado en Luther Gulick y Lyndall Urwick (comps.), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, Nueva York, 1937, pp. 99-114. Véase el capítulo VI.

realidad complementario, en tanto que ambos destacaban el orden jerárquico, la planificación y la confianza en los "principios de la gestión".

Según Barnard, los elementos ausentes en estas caracterizaciones teóricas se debían a que los autores olvidaban reconocer que las organizaciones son sistemas cooperativos que coordinan los esfuerzos individuales hacia un propósito: "Una organización nace cuando *1)* hay personas capaces de comunicarse unas con otras, *2)* están dispuestas a contribuir con sus actividades y *3)* para lograr un propósito común" (p. 82).

Tal propósito delimita y dirige la actividad cooperativa, pero "no estimula la cooperación a menos que sea aceptada por aquellos cuyos esfuerzos constituirán la organización" (p. 86). Para Barnard hay una diferencia importante entre los propósitos de la organización y los motivos individuales. Es, afirma, como si cada persona en la organización tuviese una doble personalidad, una organizacional y la otra individual: "Los motivos individuales son necesariamente algo interno, personal, subjetivo; los propósitos comunes son necesariamente algo externo, impersonal, objetivo, aun cuando su interpretación individual sea subjetiva" (p. 89).

Una organización, entonces, es un conjunto de acciones dirigidas a un propósito. Para que una organización se sostenga, debe mantenerse un equilibrio: si la organización no cumple su propósito, se desintegra; si lo logra, queda inactiva. Se necesita una constante revaloración y nivelación que da por resultado un "equilibrio dinámico".[53] Al emplear este término, Barnard destaca la acción recíproca de la organización y su entorno.

Para Barnard, la organización consta de todos aquellos individuos cuyas acciones cooperativas participan en un intercambio continuo. El "intercambio" es fundamental: "una organización es un sistema de actividades humanas cooperativas cuyas funciones son *1)* la creación, *2)* la transformación y *3)* el intercambio de servicios" (p. 240). Así, es posible analizar la organización como un entrelazamiento de economías (pp. 240-242):

- La economía material. Las "cosas y fuerzas físicas" que son a la vez asignadas como servicios y controladas por la organización.
- La economía social. El conjunto de relaciones entre la organización y otras agrupaciones de individuos que no están vinculados cooperativamente a ella.
- La economía individual. La interacción del "poder del individuo para trabajar" y los "servicios adscritos" de sus "satisfacciones materiales y sociales".

[53] Este término es en realidad una caracterización posterior de Barnard. Véase "Concepts of Organization", Chester Barnard, *Organization and Management*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1948, p. 133.

- La economía de la organización. El conjunto de "los servicios asignados por *ella* a *1)* el material físico que controla, *2)* las relaciones sociales que controla y *3)* las actividades personales que coordina".

Las tres primeras pueden medirse; cada una puede valorarse al menos en términos monetarios brutos. Pero la "economía de la organización" —sostiene Barnard— sólo se evalúa "en términos de éxito o fracaso" porque mantiene un equilibrio o no lo hace. Este equilibrio "requiere que [la organización] dirija e intercambie en grado suficiente los diversos servicios para que pueda a su vez dirigir e intercambiar los servicios personales de los que está constituida" (p. 244). Las otras tres economías existen sólo para apoyar la economía organizacional, porque ésta permite que la organización mantenga su equilibrio dinámico: "La única medida de esta economía es la supervivencia de la organización. Si crece, es eficiente; si se contrae, su eficiencia está en duda, y a la larga puede resultar que ha sido ineficiente durante el periodo de contracción" (p. 252).

Y por último: "el intercambio es el factor distributivo; la coordinación es el factor creativo" (p. 254).

Así pues, la organización comienza como una empresa cooperativa, coordinada hacia un propósito. Se convierte en una empresa coordinada no sólo con el objeto de sobrevivir, sino de crecer. Para que esto ocurra y continúe se necesita lo que Barnard llama "el proceso ejecutivo": "Lo que se requiere es la percepción de las cosas como un todo, la subordinación permanente de las partes al conjunto, la distinción desde el punto de vista más general de los factores estratégicos entre todos los factores" (p. 256).

Antes de estudiar esta función ejecutiva, es necesario retroceder un momento y examinar el concepto que propone Barnard de "organización". Un aspecto significativo de este concepto, como él lo maneja, es que constituye la organización "formal" a diferencia de la "informal".

La organización formal e informal

La distinción entre organización formal e informal es ahora un lugar común, pero cuando Chester Barnard estaba escribiendo *The Functions of the Executive* era una idea original, una nueva herramienta analítica, y tal diferencia estaba recibiendo apoyo empírico y crédito intelectual de los experimentos de Hawthorne. Por ejemplo, en la sala de cableado en serie, el grupo actuaba según acuerdos y decisiones informales, más que por medio de una estructura formal, para mantener el ritmo y la cantidad de trabajo. Para Barnard, la diferencia era más bien clara: la organización formal comprende las actividades *coordinadas conscientemente* de la gente; la organización informal incluye los sentimientos, pasiones y actividades grupales inconscientes de esos mismos individuos. Esta última es "...indefinida y más bien carente de estructura y no tiene una subdivisión precisa. Puede considerarse como una masa amorfa de densidades muy variadas" (p. 115). Por su lado, la organización formal, con su característica primaria de estar coordinada en forma consciente, está marcada por la intencionalidad. Es la cooperación hacia un fin.

Lo informal precede a lo formal, pero es de corta duración sin lo segundo: "es un hecho observable que los hombres son activos, y que buscan objetos de actividad" (p. 117). Con los "objetos de actividad" viene la organización formal. Sin embargo, de ningún modo la organización informal desaparece. Para que las estructuras y relaciones formalizadas se mantengan, las informales son esenciales. Barnard ve tres formas en que lo informal apoya a la organización formal. La más importante es el mantenimiento y la facilitación de la comunicación. Esto es, en concreto, "la comunicación de hechos intangibles —opiniones, sugerencias, sospechas— que no pueden pasar por canales formales sin plantear problemas que exigen discusión, sin hacer desaparecer el rango y la autoridad objetiva" (p. 225).

Barnard distingue entre comunicación en la organización informal, por un lado, y técnicas de comunicación en la organización formal, por el otro. La primera incluye las vías más generales e indiferenciadas que la gente usa para estructurar sus interacciones mutuas: "La posibilidad de cumplir un propósito común y la existencia de personas cuyos deseos podrían constituir motivos para contribuir a tal objetivo son los polos opuestos del sistema de esfuerzo cooperativo. El proceso por el que estas potencialidades se vuelven dinámicas es el de la comunicación" (p. 89).

En la organización informal, la comunicación es difusa porque a menudo constituye "la capacidad de entender sin palabras no simplemente la situación o las condiciones, sino las *intenciones*" (p. 90). Aparte de mencionar esta función central, Barnard dedica poco tiempo a la comunicación como tal. Su verdadero interés está en las *técnicas* de comunicación, que son responsabilidad del ejecutivo en la organización formal y se refieren directamente a los modos en que la comunicación se manipula, controla y dirige hacia sus propósitos.

La segunda función de lo informal dentro de lo formal es el "mantenimiento de la cohesión [...] regulando la voluntad de servir y la estabilidad de la autoridad objetiva" (p. 122). Para Barnard hay una "ficción intrínseca de autoridad superior". La creencia de que la autoridad viene de arriba, de "lo general a lo particular", es una ficción que "tan sólo esta-

blece una presunción entre los individuos a favor de la aceptabilidad de órdenes superiores, que entonces obedecen sin un sentimiento de subordinación personal o pérdida del prestigio personal con sus compañeros" (p. 170).

Barnard ve tres categorías de órdenes que pueden recibirse. Están las que no se siguen porque son inaceptables, sin más, las que son apenas tolerables o inadmisibles, y las que son incuestionablemente aceptables porque yacen en la "zona de indiferencia": "La persona afectada aceptará órdenes ubicadas dentro de esta zona, y es relativamente indiferente a su contenido por lo que respecta a la cuestión de autoridad" (p. 169).

Finalmente, la comunicación mantiene la "ficción de autoridad" en la organización informal en tanto que esta última fomenta la cohesión y la estabilidad. Por esto la autoridad opera en la organización formal de tal suerte que uno emprende actividades que en otro caso quizá evitaría: "La mayoría de las personas están dispuestas a ceder autoridad porque no les gusta la responsabilidad que en otras circunstancias aceptan [...] Las dificultades prácticas radican en la renuencia [de los individuos] a asumir la responsabilidad de sus propias acciones en la organización" (pp. 170-171).

La tercera función de la organización informal dentro de la formal es "la conservación del sentimiento de integridad personal, de dignidad, de elección independiente" (p. 122). La organización formal debe prescindir de tales sentimientos si ha de mantener lo que Barnard considera su impersonalidad necesaria. A través de la organización informal se refuerzan y moldean las actitudes del individuo. Y lo que es quizá más importante, dado que las acciones en la organización informal no están dominadas por la impersonalidad necesaria que es característica de lo formal, "las interacciones están [sólo] en apariencia caracterizadas por la elección". Éste es un esfuerzo indispensable contra "ciertos efectos de las organizaciones formales que tienden a desintegrar la personalidad" (p. 122). La elección personal, si bien es promovida por la organización informal, puede estar al mismo tiempo en la base de un "esfuerzo falso e infructuoso": "con frecuencia, como yo lo veo, la acción se basa en una suposición de que los individuos tienen un poder de elección que, me parece, no está presente. De ahí que la resistencia de los individuos a avenirse se atribuya erróneamente a una oposición deliberada cuando en realidad *no pueden* avenirse" (p. 15).

Esto trae a colación las funciones del proceso ejecutivo en la organización formal. El ejecutivo influye en el arbitrio de los individuos al "modificar las condiciones de su conducta, incluyendo su condicionamiento mediante la capacitación, la inculcación de actitudes y el ofrecimiento de incentivos" (p. 15).

La función del ejecutivo

Una organización es un conjunto de actividades coordinadas de manera consciente y dirigidas hacia un propósito. Para que la organización perdure, es necesario desempeñar ciertas funciones. Barnard las llama "funciones ejecutivas":

- El mantenimiento de la comunicación organizacional.
- El aseguramiento de servicios esenciales por parte de los individuos.
- La formulación de propósitos y objetivos.

Estas funciones son desempeñadas por los ejecutivos, aunque no necesariamente constituyen todo el trabajo que éstos realizan. Como Barnard lo expresa, "el trabajo ejecutivo no es el *de* la organización, sino la labor especializada de *mantenerla* en operación" (p. 215).

La diferencia es importante en la concepción barnardiana de la vida organizacional. Las funciones ejecutivas guardan la misma relación con la organización que

> las del sistema nervioso, incluyendo el cerebro, respecto al resto del cuerpo. El cerebro tiene por objeto mantener al sistema corporal, dirigiendo de un modo más eficaz las acciones necesarias para adaptarse al ambiente; pero no puede decirse que gobierne del todo al cuerpo, gran parte de cuyas funciones son independientes de aquél y, a su vez, lo hacen funcionar [p. 217].

A fin de que la organización se adapte al ambiente, las funciones ejecutivas se orientan a la toma de decisiones organizacionales (más que personales o individuales). Estas decisiones tienen varias características. En primer lugar son impersonales y, como tales, pueden delegarse. En realidad, "puede decirse que a menudo la responsabilidad de una decisión organizacional no es personal hasta que se asigna" (p. 185). En segundo lugar, tales decisiones —como tienen un carácter esencialmente lógico— sirven para adaptar los medios a los fines. Implican "procesos lógicos, no como racionalizaciones tras la decisión, sino como procesos decisorios" (p. 186).

La primera función ejecutiva consiste en moldear y adaptar la comunicación en la organización mediante técnicas de control y dirección. Para Barnard, la comunicación es la moneda corriente de la organización, la cual requiere atender a dos fases o "factores estratégicos" alternos: el esquema de la organización y su personal. El primero tiene que ver con la ubicación y "las especializaciones geográficas, temporales, sociales y funcionales de organización unitaria y grupal" (pp. 218-219),

todas las cuales actúan como importantes moduladores de la comunicación. El otro concierne al reclutamiento de los individuos adecuados y al "ofrecimiento de alicientes, incentivos, persuasión y autoridad objetiva" (p. 219) que se traducirían en servicios efectivos.

La segunda función ejecutiva es garantizar servicios esenciales de los individuos una vez que éstos han acordado "contribuir" a la organización. Mejor resumido como "el mantenimiento de la moral, del esquema de alicientes, de los esquemas disuasivos, de la supervisión y el control, la inspección, la educación y la capacitación" (p. 231) pone en juego lo que Barnard llama "la economía de incentivos", cuya base es la persuasión.

En los términos de Barnard, la persuasión va de la "racionalización de la oportunidad" (es decir, de crear la idea de que algo nos conviene más) a la "inculcación de motivos". La fuerza, la propaganda y la educación, así como la capacitación, son herramientas esenciales en este proceso, y son necesarias porque el individuo, "sin importar su historia o sus obligaciones [...] debe ser inducido a cooperar o podría no haber cooperación" (p. 139). Si el ejecutivo falla en este punto, la organización misma fracasará. El control de incentivos es unilateral y está en manos del ejecutivo. Debido a la dificultad, para todo individuo, de reunir la proporción exacta de incentivos objetivos (es decir, alicientes materiales e inmateriales, oportunidades de participación, etc.), "la única alternativa a la mano es, entonces, cambiar el estado de ánimo, o las actitudes o motivos, de modo que las metas objetivas disponibles puedan volverse efectivas" (p. 141).

Esto, a su vez, se relaciona con la tercera función ejecutiva, la de formular propósitos y objetivos: "Un propósito objetivo que puede servir como la base de un sistema cooperativo es aquel que el colaborador *cree* [...] que es el propósito determinado de la organización. La inculcación de una fe en la existencia real de un propósito común es una función ejecutiva esencial" (p. 87).

Al mismo tiempo, la especificación de propósitos y objetivos no es unitaria. Más bien —argumenta Barnard—, la especificación pasa del ejecutivo general al jefe de departamento, al jefe de división y así sucesivamente, "hasta que al final el propósito no es más que empleos, grupos específicos, hombres definidos, tiempos determinados, resultados cumplidos" (p. 232). Pero el tránsito nunca es uniforme. El propósito y el objetivo se encuentran bajo constante verificación, modificación y perfeccionamiento, conforme "las comunicaciones pasan de arriba abajo y de un lado a otro, informando de obstáculos, dificultades, imposibilidades, logros; redefiniendo y modificando el propósito nivel tras nivel" (p. 232). Así, al igual que la "ficción de autoridad, la responsabilidad de una decisión abstracta, generalizadora y de visión a largo plazo se delega en

forma *ascendente* [y] la responsabilidad de definir y actuar permanece siempre en la base donde la autoridad de gestión reside" (pp. 232-233).

Estas tres funciones del ejecutivo abarcan solamente los aspectos *técnicos* del liderazgo implícito en el trabajo ejecutivo. Para Barnard, hay otra cara de liderazgo, que

> es el aspecto de superioridad individual en determinación, persistencia, resistencia, denuedo; aquel que determina la *calidad* de la acción; el que a menudo resulta más de lo que *no* se hace, de la abstención; que impone respeto, reverencia. Es el aspecto de liderazgo al que comúnmente aludimos con la palabra "responsabilidad", la cualidad que da confiabilidad y determinación a la conducta humana, así como perspectiva e idealidad al propósito [p. 280].

Éste es el "factor moral" en la organización, el cual justifica su existencia y la propiedad de las acciones realizadas en su nombre. Las posiciones ejecutivas, por su naturaleza misma, no sólo "implican una moralidad compleja a la vez que exigen un fuerte sentido de responsabilidad", sino que también requieren de "la facultad de *crear* una ética para los demás" (pp. 272 y 277).

Esta "moralidad creativa", como Barnard la llama, es la "esencia del liderazgo" y la "más alta prueba de responsabilidad ejecutiva": Sin ella, los miembros de la organización serán incapaces de coligarse alrededor de las tareas correctas a realizar en nombre de la misma. Mediante esta función de liderazgo, la propia organización se convierte en una fuerza moral, la medida última de lo que es correcto. La esencia del planteamiento teórico de Barnard sobre la moralidad de la vida organizacional se capta mejor a través de uno de los pocos ejemplos reales que ofrece su libro:

> Recuerdo a una operadora telefónica, de guardia en un lugar solitario desde el que podía ver a lo lejos la casa en donde su madre se hallaba postrada en cama. Su vida transcurría cuidando de su madre y manteniendo el hogar. Por eso escogió ese empleo, en contra de otras inclinaciones. Y un día se mantuvo frente al conmutador mientras veía que la casa se incendiaba. Ningún código, público u organizacional, con alguna validez general en tales circunstancias gobernaba su conducta, y sin duda ella violó algunos de tales códigos así como otros propios. Sin embargo, diríamos que mostró un "valor moral" extraordinario al acatar un código de su organización: la necesidad *moral* de un servicio ininterrumpido. Fue una gran responsabilidad en cuanto a ese código[54] [p. 269].

La organización no puede existir sin "cooperación constante", que es "el catalizador mediante el cual el sistema viviente de los esfuerzos humanos" continúa el intercambio permanente y necesario de energías

[54] Barnard señala en una nota a pie de página: "La madre fue rescatada".

y satisfacciones. "La cooperación, no el liderazgo, es el proceso creativo; pero el liderazgo es el detonador indispensable de sus fuerzas" (p. 259).

El marco para la administración pública

Los planteamientos de Weber, Taylor y Barnard han formado la base principal de las obras teóricas y el pensamiento práctico sobre las organizaciones en los últimos 50 años. Los valores implícitos y los conceptos explícitos en estas descripciones crean un telón de fondo para los distintos modos de ver las organizaciones en la vida cotidiana: los planteamientos no ofrecen una imagen unitaria; sin embargo, coinciden alrededor de ciertos temas.[55] Los resultados son de gran perspicacia, pero limitados en su gama temática. El cuadro que trazan se centra casi exclusivamente en dos campos del marco de la administración pública: el intraorganizacional y el de la organización y el individuo.

Las corrientes teóricas que hemos revisado en este capítulo tienden a acentuar relaciones estructurales estabilizadas por la autoridad en un marco impersonal de incentivos. En esto radica su riqueza: Weber destaca la eficiencia de los aspectos racionalizadores de las modernas organizaciones. Taylor da un paso más adelante al subrayar la parte imprescindible del conocimiento objetivo en la definición de los medios para alcanzar metas organizacionales. Barnard combina ambos planteamientos viendo el potencial de la organización moderna como una fuerza moral dirigida a propósitos sociales.

Sin embargo, las limitaciones de este cuadro también son evidentes. A pesar de las referencias de Barnard a las relaciones de la organización con su entorno, las teorías expuestas en párrafos anteriores tratan a las organizaciones como entidades autosuficientes. En ese sentido, arrojan poca luz sobre el campo interorganizacional de la administración pública.

La segunda limitación es que cada autor presupone que la jerarquía es *el* modo organizativo eficaz (y necesario). Sus nociones sobre la jerarquía se basan en dos grupos de premisas relacionados:

- Poder, conocimiento y legitimidad moral se alojan en el vértice de la pirámide jerárquica.
- Las cuestiones de hecho y valor, de conocimiento y sentimiento, de acción racional y no racional están dicotomizadas. En particular para Taylor y Barnard, hacerlo es una elección que tiene consecuencias para las formas en que el mundo (según ellos) está organizado.

[55] Es evidente que la obra de Weber en conjunto va más allá de lo expuesto más adelante. Sin embargo, puede afirmarse razonablemente que su tipo ideal burocrático (particularmente en tanto que otros lo han tomado como modelo normativo) resulta esclarecedor en el mismo sentido que los trabajos de Taylor y Barnard. Por este motivo, el examen de Weber se limita aquí a ese tipo ideal.

La consecuencia de esta concepción de la jerarquía es limitar el análisis organizacional de diversas maneras. En términos de los tres campos organizacionales expuestos en la primera parte, el *interorganizacional* queda en gran medida excluido del análisis, ya que las relaciones entre las organizaciones rara vez son jerárquicas. En cambio, suelen darse relaciones en las que cada organización tiene una fuente de poder más o menos independiente. El resultado es que estas relaciones tienden a estar mediadas por procesos de intercambio y negociación más que por la imposición de una autoridad jerárquica. Respecto al campo *intraorganizacional,* la noción de jerarquía es a menudo incapaz de explicar las relaciones complejas recíprocas entre varios niveles o subgrupos internos. Aquí también, estas relaciones suelen estar mediadas por procesos al estilo mercantil de negociación y mutuo acuerdo, más que sólo a través del control jerárquico. Por último, en cuanto al campo de la *organización y el individuo,* la legitimidad *a priori* de la jerarquía, unida a su impersonalidad, subordina los intereses y motivaciones de los individuos, tanto dentro como fuera de la organización, a los imperativos racionales de ésta.

La tercera limitación es que este último campo es unidireccional. Los tres autores subrayan que la autoridad y el poder fluyen de la organización hacia el individuo y, dentro de ella, del vértice hacia abajo. En especial para Taylor y Barnard, esto se refleja en las diversas dicotomías entre hechos y valores, conocimientos y sentimientos, acciones racionales e irracionales. Por ejemplo, se considera que el individuo en su calidad de individuo en la organización está motivado sobre todo por sentimientos y emociones como se manifiesta en los conceptos de "tortuguismo" de Taylor y de "organización informal" de Barnard.[56] En ambos casos, se supone que el individuo, indistinguible de su vecino, está sumergido normativa y objetivamente en la organización.

Las secuelas de esas limitaciones se vuelven claras al considerar estos planteamientos en términos de los vectores normativos de la administración pública.

Eficiencia y efectividad

La eficiencia es sin duda la fuerza normativa suprema en esta noción básica. *El* objeto de organizar es el uso eficiente de recursos con un pro-

[56] Esta visión del mundo se vio reforzada por el trabajo de Hawthorne.

pósito: la eficiencia es la *raison d'être* explícita de la organización para Weber, Taylor y Barnard. Según Weber, la fuerza motriz de la racionalización que crea la burocracia es el uso eficiente de recursos en pos de una dominación legal. Con Taylor, la eficiencia es la medida de "la mejor manera". Es un simple algoritmo que transforma la energía consumida en productos creados. Para Barnard, adquiere un significado más amplio: "La eficiencia de la cooperación [...] depende de lo que asegura y produce, por un lado, y de cómo distribuye sus recursos y cambia los motivos, por el otro".[57]

Barnard concibió también lo que ha llegado a ser una distinción común y corriente entre eficiencia y efectividad. La primera se refiere exclusivamente al intercambio de recursos, mientras que la segunda atañe al logro de fines específicos. Ambas se consiguen según una lógica de racionalidad instrumental. Para los tres autores, esta lógica hace a un lado lo que no se considera directamente capaz de ser manipulado para un propósito. Por tal razón, dada la forma estricta (y jerárquica) de esta lógica, Taylor y Barnard se ven obligados a insistir en una oposición entre hechos y sentimientos. Esto puede percibirse con claridad en Taylor, con su insistencia en la medición como la base del conocimiento y en la función que éste cumple como árbitro de las acciones correctas. Esto nos lleva a la conclusión de que los "más aptos" (por su educación científica) deben guiar y racionalizar la conducta de los menos dotados para entender la naturaleza del mundo inmediato.

El propósito de organizar es racionalizar la conducta de unos agentes hacia algún fin. Para ello es fundamental la especialización en términos tanto del trabajo realizado como de los métodos para llevarlo a cabo. Así se aprecia en las ideas de Taylor sobre la necesidad de departamentos de planificación (tipos de trabajo) y en sus estudios científicos del trabajo (métodos). Es lo que también hace Barnard con su especificación de las "funciones ejecutivas", que trazan los límites del trabajo y la responsabilidad del ejecutivo. Ambos requieren la creación de lindes (mantenidos, argumentaría Weber, por reglas impersonales) entre diferentes responsabilidades laborales. Dichos límites son independientes de quienes participan y son afectados por la organización.

Por último, el acento en la eficiencia conduce al convencimiento de que la autoridad impersonal establecida por la organización es normativamente superior a la autoridad personal. Además, el conocimiento que la organización produce (o al menos sanciona) es el único conocimiento objetivo, el cual se aplica, en forma de "medios a fines", a los propósitos y objetivos de la organización. Al hacerlo, la impersonalidad debe conservarse si la organización ha de permanecer en "equilibrio dinámico", para utilizar el término de Barnard.[58] La aplicación del conocimiento objetivo deja a la administración pública con dos preguntas no resueltas; a saber: ¿cómo deben definirse los propósitos y objetivos organizacionales y quién debe determinar el significado y los límites legítimos del conocimiento y la acción impersonal?

[57] Barnard, *Functions*, p. 59.

Derechos y adecuación del proceso

Hablar de derechos es referirse a reglas, al menos en los medios organizacionales que contempla esta noción básica. Cualquier concepción dieciochesca de los derechos naturales se deja de lado y es remplazada por una idea de derechos definidos en la organización y acatados por reglas. No es que aquélla sea negada, sino que no se considera aplicable. En consecuencia, los "derechos" se tratan sólo como cuestiones de procedimiento.[59] A la manera de un espejo, la responsabilidad se refleja e interpreta en conjunto como rendición de cuentas. El planteamiento es evidente tanto en la exposición de Weber sobre la burocracia como en el concepto de Taylor de la supervisión funcional. En el caso de Barnard es un poco más complejo.

Para Barnard, ser responsable significa conducirse según códigos morales. En el caso del ejecutivo, conforme uno asciende en la organización, las situaciones se vuelven más complejas y con ello aumenta la probabilidad de conflictos entre las decisiones organizacionales y los códigos individuales. Resolver estas disputas exige del ejecutivo una "moralidad compleja" en la que los "códigos de la organización" se suman a su código personal e individual. Barnard es bastante explícito en este punto: "los códigos de *organización* a los que debe apegarse son...", y en seguida asienta una lista de nueve códigos basados en la organización, inclu-

[58] Ésta es de alguna manera, pero no totalmente, una sobresimplificación. Una investigación más amplia requiere el reconocimiento y la exploración del empirismo positivismo predominante que se estaba implantando en la sociedad estadunidense en la época en que Weber, Taylor y Barnard escribían. De igual modo, el énfasis en la eficiencia no debiera sorprender, dado el contexto histórico (como ya señalamos en el examen de Weber y Taylor). La cuestión aquí es que *a)* estos escritos contribuyeron a la idea, que aún hoy se sostiene en muchas partes, de que la eficiencia debe ser el valor predominante (si no el único) para juzgar los actos de las organizaciones, y *b)* que estos escritos, al dedicarse en forma tan extensa a la eficiencia, tienen una utilidad limitada para ver otros aspectos relevantes de la vida organizacional.

[59] De nueva cuenta, es importante ver esto en su contexto. El giro de la polémica sobre los derechos para incluir principalmente cuestiones de procedimiento se estaba dando a través de muchas áreas de la vida social en la época en que estos teóricos escribían. La importancia del trabajo aquí descrito estriba en que apoya esta tendencia más amplia y por lo tanto limita la posibilidad de buscar alternativas.

yendo "el código que está sugerido en la frase 'lo bueno de la organización en conjunto'".[60] Todo marchará bien mientras que cada código sea congruente con todos los demás.[61] Cuando hay un conflicto, hace falta la habilidad del ejecutivo, porque

> estos conflictos sólo pueden resolverse mediante uno de dos métodos: ya sea un análisis más amplio del ambiente particular con miras a determinar de un modo más exacto el factor estratégico de la situación, lo cual puede llevarnos a descubrir la acción "correcta" que no viola código alguno; o bien, la adopción de un nuevo propósito detallado que sea compatible con los objetivos generales, es decir, los propósitos más amplios.[62]

Lo anterior deja a Barnard con una cruda "supervivencia del más apto", en la que quienes prosiguen su carrera como ejecutivos son sólo aquellos capaces de negociar entre códigos antagónicos, redefiniendo ya sea los propósitos de la organización o su entorno. Para Barnard no hay duda de que la lucha por resolver los conflictos debe beneficiar finalmente a la organización, más que a los individuos que la componen. Cuando el propósito de la organización y los motivos individuales chocan, sólo hay un sobreviviente.

Esta vigorosa imagen retoma la rendición de cuentas mediante la forma en que Barnard establece en definitiva la responsabilidad organizacional. El individuo que en última instancia lleva a cabo la acción encauzada por la organización será el principal responsable. Al momento en que la autoridad va de abajo arriba más que de arriba abajo, la responsabilidad recae en quienes ejecutan las decisiones, no solamente en quienes las toman. Esto da por resultado un mapa de rendición de cuentas que vincula la función ejecutiva de tomar una decisión a la función no ejecutiva de llevar a cabo una acción. Por desgracia, aunque esto aclara los dos extremos de la cadena, los puntos decisorios intermedios siguen siendo ambiguos: ¿cuál es mi responsabilidad como supervisor en algún nivel inferior de la organización? ¿Hasta dónde llega mi culpabilidad por los actos de mi personal?[63]

La importancia normativa de la adecuación del proceso gira en torno de cuestiones como la forma de tratar a los individuos cuando éstos se ven afectados por las acciones realizadas en nombre de una organización. Una parte de la cuestión tiene que ver con el tratamiento de los

[60] Barnard, *Functions*, p. 273, cursivas en el original.
[61] Barnard no aborda la posibilidad de que los códigos de la organización sean incongruentes, una situación que los administradores públicos enfrentan con regularidad.
[62] *Ibid.*, p. 276.
[63] Barnard no aclara nada cuando nos dice que "a menudo la responsabilidad de una decisión organizacional no es personal hasta que se asigna". *Ibid.*, p. 185.

miembros de la organización, mientras que otra concierne al tratamiento de sus clientes. El primer aspecto se expuso con anterioridad; el énfasis en la impersonalidad, en el propósito de la organización por encima de los motivos individuales y en la conducta controlada por reglas supone una clara separación entre organización y personalidad individual. Asimismo, todo lo anterior apoya la caracterización weberiana de "dominación legal".

El segundo aspecto, la manera en que la organización trata a sus clientes, debe extrapolarse, ya que por lo general el interés de Weber, Taylor y Barnard se limita a las actividades en la organización. Tal extrapolación no es difícil de hacer porque se aplicaría la misma lógica instrumental, con lo que predominaría la percepción organizacional del propósito (y, por lo tanto, la percepción del problema expuesto) sobre cualquier afirmación formulada de manera individual. Esto se complica aún más por la dicotomía entre conocimientos y sentimientos, particularmente en la obra de Taylor y Barnard: las organizaciones definen el conocimiento; los individuos encarnan el sentimiento. De ahí que Taylor presuponga que los individuos no alcanzan a percibir sus propios intereses (ya que se entregan al tortuguismo sistemático) y que Barnard insista en que la única alternativa a la mano para adaptar el propósito de la organización a los motivos individuales es cambiar la idea que la gente tiene de sus motivaciones.[64]

Representación y control de la discrecionalidad

Aunque Weber, Taylor y Barnard no mencionan el vector normativo de representación y el control de la discrecionalidad, hay inferencias sobre la manera en que la discrecionalidad es y debe ser controlada. Por ejemplo, al discurrir sobre las características de la burocracia, Weber encuentra una marcada separación entre un puesto superior y uno inferior: el primero, aun cuando supervise al segundo, no puede encargarse de sus actividades. La especialización del trabajo, combinada con los aspectos reglamentarios y obligatorios de la jerarquía, reclama una separación clara entre ambos y pone un límite a la discrecionalidad.

Por su parte, Taylor insiste en liberar al trabajador de toda discrecionalidad en nombre de un procedimiento eficiente. Se opone al modo que el obrero elige para palear el mineral porque no es eficiente: "Hay una forma correcta de encajar la pala en estos materiales y muchas incorrectas".[65]

[64] Todo lo cual se apoyó de nuevo en las primeras interpretaciones del trabajo de Hawthorne.
[65] Taylor, "Testimony", p. 60.

Está en contra de los métodos "empíricos" (es decir, discrecionales) que emplean los trabajadores; el deber de la gerencia es capacitar y enseñar al obrero la "mejor manera". Por lo tanto, debe haber un control cuidadoso de cada aspecto del trabajo en la organización.[66]

En el caso de Barnard, la situación es oscura porque no aborda la cuestión en forma directa. Sin embargo, está claro que la balanza se inclina del mismo lado que las otras, dada la prioridad del propósito de la organización y el lugar geométrico de la toma de decisiones que para él encarna el "ejecutivo". La discrecionalidad está implícita en el proceso por el que los objetivos de la organización se modifican al ser comunicados a lo largo de la cadena organizacional. Mientras que uno permanezca dentro de la cadena, el ejercicio de la discrecionalidad es presumiblemente aceptable, lo que recuerda la explicación weberiana de las vías disponibles para apelar las decisiones tomadas en otros puestos. En ambos casos, la discrecionalidad está limitada por reglas formales. Dentro de las situaciones gobernadas por esas reglas, se permite (y aun se espera) el "juicio apropiado".

[66] Para ser justos con Taylor, hay que decir que dirigió sus esfuerzos a la producción de artículos de la manera más eficiente, no a los servicios (el principal "producto" de la administración pública). Por desgracia, como vimos, bajo la bandera de la gestión científica todos los aspectos de la vida se consideraban susceptibles de hacerse más eficientes.

Tercera Parte

PLANTEAMIENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SOBRE LA TEORÍA DE LAS ORGANIZACIONES

En la primera parte trazamos un marco general para examinar el mundo que enfrenta el administrador público. En la segunda, exploramos la aplicación de la teoría y los cimientos que fundan las especulaciones teóricas actuales sobre las organizaciones. El principal propósito de esta tercera parte es ver cómo diversas posturas teóricas esclarecen aspectos diferentes del marco de la administración pública. Las seis corrientes que presentamos son:

- Teorías neoclásicas: las organizaciones como conjuntos decisorios.
- Teorías de sistemas: las organizaciones como entidades propositivas.
- Teorías más recientes de las relaciones humanas: integración del individuo y las organizaciones.
- Teorías de mercado: organizar como interés manifiesto.
- Teorías interpretativa y crítica: organizar como acción social.
- Teorías emergentes: organizar como racionalidad descubierta.

Cada corriente aborda ciertos aspectos del mundo de la administración pública, mientras que ignora, desestima o incluso tergiversa otras de sus partes. Sin embargo, los aproximadamente 40 pensadores y autores que veremos en esta tercera parte tienen varias cosas en común. En primer lugar, una importante función de la teoría es su uso de la metáfora, y cada uno de nuestros autores emplea la teoría de tal guisa, aunque algunos se apegan más literalmente a su imagen elegida que otros. Es posible agruparlos aquí en forma general bajo el rubro de varias metáforas dominantes para resaltar los temas peculiares que cada corriente aporta al estudio de las actividades organizativas. El propósito de cada capítulo es explorar y caracterizar estos temas, más que hacer una revisión exhaustiva de la bibliografía sobre la teoría de las organizaciones.

Los capítulos de esta parte presentan seis planteamientos diferentes en lo sustantivo para ver las organizaciones y el acto de organizar: teorías neoclásicas, teorías de sistemas, teorías de las relaciones humanas, teorías de mercado, teorías interpretativas y críticas y teorías emergentes. Al describir corrientes amplias, estos términos no pretenden esbozar "escuelas de pensamiento" muy unificadas, aunque en algunos casos los grupos teóricos hayan tendido a hacerlo. Más bien, estos títulos son simples artificios para ayudar al lector a seguir la pista de las diferentes líneas de pensamiento que, en conjunto, pueden llamarse teoría de las organizaciones. Cada capítulo refiere las contribuciones de varios autores cuya obra esclarece aspectos de una corriente particular. Pero las corrientes, y los capítulos, no deben verse como algo más que planes de organización útiles, que abarcan cada uno un conjunto diverso y rico en ideas. Lo que esperamos es que el lector comprenda no sólo la unidad y diversidad de cada una de las perspectivas, sino también cómo se relacionan y a menudo se contradicen.

Además de tener metáforas comunes, los aspectos unificadores de cada uno de los seis capítulos son sus "metahipótesis particulares", es decir, las creencias

generales que forman la base para otras conjeturas. Un tema central con el que tienen que ver estos seis capítulos, pero en torno del cual difieren en extremo, es el significado de "racionalidad" y su importancia para entender las acciones humanas. Con algunas excepciones notables expuestas en los capítulos VIII, X y XI, la racionalidad tiende a igualarse con la racionalidad instrumental, cuyo significado fuera tan subrayado por Weber, Taylor y Barnard, como vimos en el capítulo anterior. Aunque hay un gran desacuerdo sobre si este énfasis es una mera ventaja, todos los escritores aceptarían aquí que la lógica instrumental de medios y fines ha sido la *raison d'être* de la organización a gran escala en la moderna cultura occidental.

Otra metahipótesis que, al menos por implicación, ocupa la atención de los autores revisados en esta parte es la creencia de que el destino humano es maleable a través de la acción humana. Esto marca sus escritos con cierto matiz, el de querer decir cómo las organizaciones y las personas que en ellas trabajan *deberían o podrían ser* tanto como lo que realmente *son*. Esta mezcla de lo normativo y lo descriptivo está presente en toda la bibliografía examinada aquí, lo que a menudo provoca mucha confusión entre los defensores y los críticos sobre qué es lo "real" y qué lo "deseado".

Hay otras metahipótesis en estrecha relación con la creencia en la capacidad de modificar la condición humana a través de la acción: una creencia fundamental es la causalidad. La idea de que A se relaciona con B de tal suerte que haga que B y solamente B ocurra es una idea fundamental en el pensamiento científico occidental. Cuando los científicos preguntamos "¿por qué?", queremos decir de manera implícita "¿cómo llegó a ocurrir esto?" Para los científicos sociales examinados en los siguientes capítulos, la cuestión pertinente es "¿cómo las organizaciones llegan a ser lo que son?" Las respuestas que ofrecen las seis corrientes son un espectro que corre paralelo a la gama del pensamiento occidental de hoy, y también corresponden a los cambios en la idea de la función y el significado de la causalidad en nuestra forma de pensar sobre las organizaciones.

VI. TEORÍA NEOCLÁSICA: LAS ORGANIZACIONES COMO CONJUNTOS DECISORIOS

CIERTAS imágenes surgen de nuestro examen del capítulo anterior cuyo punto de partida fue teorizar sobre las organizaciones. La más clara es la metáfora de la organización como un sistema simple: una máquina, con palancas y engranes para que su marcha sea uniforme. Otra imagen es la del líder —el ejecutivo, en los términos de Barnard— como el centro de autoridad y poder, así como el portador de significados y propósitos de la organización. Aquí, la esencia de la organización es la clásica relación jerárquica. La tercera imagen es la de la organización como encarnación de un propósito; el mecanismo mediante el cual los seres humanos se unen para lograr lo que no puede hacerse en forma individual. Esto enlaza los conceptos tanto de sistema como de jerarquía, centrando la atención en el modo en que la organización se estructura para alcanzar un propósito.

Estos tres temas —sistema, jerarquía y estructura— son las piedras de toque para los autores examinados en esta tercera parte. Todos ellos amplían, modifican y, a veces, rechazan el significado de estos términos tal como son definidos por las teorías fundamentales, pero en todos los casos son los términos que definen los límites de la discusión. En los tres temas subyace una creencia sobre la racionalidad humana que ha sido crucial para la especulación en torno de las organizaciones en Occidente y que aclara aquel aspecto de la racionalidad que decide, escoge, pondera, analiza y distingue. De nuevo, aunque muchos de los autores abordados en esta parte se sienten incómodos con el planteamiento y el alcance de la racionalidad instrumental, todos responden a ella aunque sea para ampliar o restringir su significado. Sin embargo, hay una pequeña vertiente en la teoría de las organizaciones que se muestra muy satisfecha con el énfasis primario en el ser humano como analizador y tomador de decisiones. Llamada con frecuencia "teoría neoclásica de la organización", considera que la organización es un conjunto decisorio, es decir, una serie de elecciones y decisiones resultantes que se vinculan en forma racional y que están limitadas por los propósitos de la organización misma. Este capítulo explora el punto de vista de estas teorías de conjuntos decisorios.

Introducción

La corriente neoclásica, designada aquí como "teorías de conjunto decisorio", considera que la racionalidad instrumental es la esencia de la parte de la organización humana conocida como administración. Esta postura teórica incluye a aquellos autores que juzgan que la toma de decisiones es el principal elemento explicativo para entender el comportamiento en las organizaciones. Para ellos, la decisión (así como algunas de las condiciones en las cuales se toma) es la unidad primaria de análisis, la característica principal sobre la que se elabora su planteamiento teórico. Las organizaciones son vistas, analíticamente, como la consumación de opciones a través de una serie de decisiones que determinan y a la vez están determinadas por la estructura de la propia organización, sus relaciones jerárquicas y sus cualidades sistemáticas.

Hay cuatro características de las teorías de conjunto decisorio que conviene señalar:

1. La toma de decisiones es el punto más importante de la administración. Por lo tanto, la acción administrativa consiste en primer lugar (para efectos de análisis) en las actividades que rodean a la toma de decisiones, como el análisis de la información, la ponderación de prioridades y la comunicación de decisiones.
2. El modo central de operación de la administración es la racionalidad instrumental. Por tanto, el acento recae en encontrar los medios apropiados para alcanzar cierto fin.
3. La eficiencia es la principal medida de la capacidad y la actividad organizacional y administrativa.
4. En esta corriente se insiste en las funciones organizacionales más que en los individuos, en tanto que aquéllas se relacionan con el proceso de toma de decisiones.

La obra más destacada de esta corriente es *Administrative Behavior,* de Herbert A. Simon, publicada originalmente en 1947. Este libro tuvo tal efecto en el pensamiento organizacional que —como veremos en capítulos posteriores— rebasó con mucho sus límites neoclásicos, principalmente porque, aun cuando sostenía con ahínco la supremacía de la racionalidad instrumental, ilustraba los límites de dicha racionalidad en los medios organizacionales. Este reconocimiento de las limitaciones de la racionalidad instrumental se volvió esencial para el desarrollo de varias de las corrientes que nos ocupan. Sin embargo, en cuanto a las teorías del conjunto decisorio, *Administrative Behavior* subraya varias ideas relacionadas que forman la base de su planteamiento. Estas

ideas fueron perfeccionadas en lo que ha dado en llamarse el trabajo de la escuela Carnegie Mellon, que incluye las obras de James G. March y Richard M. Cyert, así como las del propio Simon.

En términos generales, esta corriente intenta consolidar los conocimientos *científicos* sobre las organizaciones y el comportamiento organizacional. Por ejemplo, tal compilación es el principal propósito del libro *Handbook of Organizations,* de James March, que comprende una serie de ensayos que reflejan la investigación actual en el campo.[1] También es el propósito de *Organizations,* de March y Simon, en el que analizan varias proposiciones sobre la conducta organizacional utilizando unas 206 variables a fin de "revisar de manera sistemática parte de lo más importante que han dicho sobre las organizaciones aquellos que las han estudiado y han escrito sobre ellas".[2] En general, se pretende formular lo que Robert K. Merton llamaba una "teoría de alcance medio". Aunque se refería en particular a la sociología cuando escribió en los años cincuenta sobre la necesidad de "separar la historia de la sustancia sistemática", el énfasis de Merton en la elaboración de teorías para guiar la investigación empírica tuvo eco en todas las ciencias sociales. Para él, las teorías de alcance medio son aquellas que

> se sitúan entre las hipótesis de trabajo menores pero necesarias, que surgen en abundancia durante la investigación cotidiana, y los esfuerzos más inclusivos y sistemáticos por establecer una teoría unificada que explique todas las uniformidades observadas en la conducta social, la organización social y el cambio social.[3]

Las ciencias sociales de la posguerra mostraron una tendencia acusada al conductualismo,[4] una postura que sostiene que la verdad, al menos en el sentido científico, radica en el estudio objetivo de la conducta observable de los organismos, más que en la especulación sobre las motivaciones de los individuos o en conjeturas sobre sus propósitos personales o colectivos. Esta postura alentó una firme convicción tanto en la mensurabilidad de la conducta humana como en la posibilidad de encontrar una explicación causal para describirla. Tomado en particular

[1] James G. March (comp.), *Handbook of Organizations,* Rand McNally, Chicago, 1965.
[2] March y Herbert A. Simon, *Organizations,* John Wiley & Sons, Nueva York, 1958, pp. 4-5.
[3] Robert K. Merton, *On Theoretical Sociology,* The Free Press, Nueva York, 1967, p. 39; éste y el extracto siguiente pertenecen a un ensayo publicado originalmente en 1957.
[4] Los términos "conductismo" y "conductualismo" suelen confundirse. Aquí, el primero se refiere a la escuela de psicología, asociada con B. F. Skinner, que abriga conceptos como el de "condicionamiento operante" como explicación causal. Por su parte, el término "conductualismo" se emplea para indicar un planteamiento mucho más general, que comienza por suponer que la conducta humana tal como la observa un tercero puede explicarse causalmente en términos de esas observaciones y nada más.

del método científico de los físicos clásicos, se consideró que las ciencias sociales contaban con el potencial para predecir la conducta humana. El conductualismo, mientras alienta todo esto, no es una escuela de pensamiento como tal; más bien, es una orientación intelectual hacia una metodología que define la conducta humana observable y generalizable como el único objeto legítimo de estudio de las ciencias sociales. En vista de sus particulares y rigurosos cometidos metodológicos, el conductualismo se opone a mucha de la teorización anterior, juzgándola demasiado vaga o pomposa para permitir la observación y medición sistemáticas de la conducta humana que considera necesarias.

La exposición de Robert K. Merton sobre la teoría de alcance medio intentaba salvar la brecha entre la "gran teorización" anterior y la insistencia del conductualismo en que las construcciones teóricas tengan una base empírica.[5] Merton argumentaba que al formular y comprobar una teoría de alcance medio en forma rigurosa, las ciencias sociales erigirían un cuerpo de conocimientos teóricos que, a su vez, permitiría la explicación y la predicción exactas del comportamiento humano.

> La orientación de alcance medio [para teorizar] requiere una declaración de ignorancia. En vez de aspirar al conocimiento donde éste no existe, reconoce expresamente lo que aún debe aprenderse a fin de sentar las bases para saber más. No pretende equipararse con la tarea de ofrecer soluciones teóricas a todos los problemas prácticos y urgentes del día, sino que se aplica a los que ahora podrían esclarecerse a la luz de los conocimientos asequibles.[6]

Arraigar la teoría en la investigación empírica y renunciar a ampliar la teorización más allá de los problemas inmediatos se convirtieron en los criterios establecidos para una "buena teoría", de manera señalada en la corriente del conjunto decisorio. En el mismo sentido, se sirvió del "modelo del hombre económico" —con sus hipótesis sobre la naturaleza y la organización humanas—, con importantes modificaciones, como una base analítica. Esto se expresa con la mayor claridad en el libro de March y Cyert *A Behavioral Theory of the Firm,* en el que los autores ofrecen lo que consideran un concepto más realista de los procesos de toma de decisiones en la empresa.[7] Para ellos, la abstracción del "empresario"

[5] En realidad, la tendencia de los conductualistas era evitar *cualquier* elaboración teórica. No obstante, Merton y otros trataron de vincularla al acopio empírico de datos, considerando que era la única forma de evitar lo que C. Wright Mills llamaba "empirismo abstracto", una tendencia hacia la mera recopilación de hechos y manipulación de datos (porque "estaba ahí", por así decirlo), con poco aprecio por su utilidad en la formulación de una teoría. Véase C. Wright Mills, *The Sociological Imagination,* Oxford University Press, Nueva York, 1959.

[6] Merton, *op. cit.,* pp. 68-69.

[7] Richard M. Cyert y March, *A Behavioral Theory of the Firm,* Prentice Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1963.

en la teoría económica es limitada en la medida en que no refleja la realidad empírica de que la mayoría de las decisiones dentro de las empresas son realmente organizacionales y multiindividuales. Cyert y March tienden un puente entre las variables organizacionales y las formas específicas de toma de decisiones (como la fijación de precios) para integrar un marco más amplio que comprenda los procesos decisorios generales de la empresa.

Administrative Behavior, de Herbert A. Simon, es el mejor ejemplo de la corriente de conjunto decisorio porque muestra todos los elementos que son claves en su postura ante las organizaciones y sus funciones en el sector público. La teoría neoclásica, con su corriente de conjunto decisorio, apareció en gran medida como reacción a las obras anteriores a la segunda Guerra Mundial en la bibliografía organizacional y de administración pública que insistían en la creación de una ciencia administrativa mediante la articulación de sus principios generales. Aludimos de paso a esta corriente en el capítulo anterior, pero es necesario examinarla con cierto detalle para aclarar los fundamentos de la polémica sobre el conjunto decisorio. Las primeras ideas de la "ciencia de la administración" están mejor elaboradas y ordenadas en el volumen de 1937 compilado por Luther Gulick y Lyndall Urwick con el título *Papers on the Science of Administration.* Aquí abordaremos los textos de dicho volumen, seguidos por la presentación de las ideas principales en *Administrative Behavior.* El capítulo concluye con una evaluación de la relación entre esta corriente y el marco de la administración pública que trazamos en los primeros capítulos.

Los "Papers on the Science of Administration"

> El propósito de los compiladores es que la disponibilidad de estos textos promueva el análisis de la administración, contribuya a la creación de una nomenclatura uniforme, aliente a otros a criticar las hipótesis sobre la administración que aquí se exponen y a proponer sin temor sus propios conceptos, e indique el camino de las áreas que necesitan ser exploradas. Si aquellos que tienen un interés científico en los fenómenos de hacer las cosas a través del esfuerzo humano cooperativo se adentran en estas líneas, podemos esperar que con el tiempo se formule una teoría de la administración válida y aceptada.[8]

[8] Luther Gulick y Lyndall Urwick (comps.), *Papers on the Science of Administration,* Institute of Public Administration, Nueva York, 1937, prólogo; en esta sección, todas las referencias de páginas entre paréntesis son de esta fuente; las cursivas son del original a menos que se indique de otro modo.

Así reza el prólogo al clásico de 1937 *Papers on the Science of Administration.* Esta colección de 11 ensayos divididos en dos grupos generales refleja el modo de pensar en las organizaciones que predominaba en Europa y los Estados Unidos antes de la segunda Guerra Mundial. En la primera mitad del volumen, los escritos de Gulick, Urwick, James D. Mooney y Henri Fayol se concentran en los aspectos estructurales de las organizaciones, mientras que los de la segunda mitad, redactados por L. J. Henderson, T. N. Whitehead y Elton Mayo, Mary Parker Follet y V. A. Graicunas, subrayan los elementos sociales y ambientales que influyen en las organizaciones. En términos generales, esta división sería válida en la teorización sobre las organizaciones hasta nuestros días.

El efecto de los ensayos que recalcaban el contexto social se debió sobre todo a la obra de los primeros teóricos de las relaciones humanas, en particular aquellos vinculados a los experimentos de Hawthorne (que vimos en el capítulo anterior). Las ramificaciones de su trabajo se exploran en el capítulo VIII.[9]

En cuanto a la teoría de la toma de decisiones, fueron los autores que acentuaban los aspectos estructurales de las organizaciones quienes tuvieron la mayor influencia y quienes, tiempo después, servirían de blanco a las críticas de Herbert A. Simon. Esta corriente reviste un especial interés en el presente capítulo.

POSDCORB como una filosofía organizativa

Con mucho, el más influyente de los ensayos ha sido "Notes on the Theory of Organization" de Luther Gulick. Aquí presenta su hoy acrónimo POSDCORB que describía las principales actividades del ejecutivo (véase el recuadro de la página siguiente). POSDCORB sintetiza un acercamiento a la administración que influiría en la enseñanza y el pensamiento en torno de la administración pública en los siguientes 50 años. Tres consecuencias fundamentales de esta corriente han afectado profundamente la manera en que se han desenvuelto las organizaciones en el sector público.

En primer lugar, esta postura encapsula, si bien implícitamente, la dicotomía wilsoniana entre política y administración. Hay un énfasis en los *medios* para administrar, pero se habla poco de su propósito (salvo en el sentido técnico de "objetivos"). El "propósito" del gobierno, para Gulick y los demás, se halla en las formas constitucionalmente establecidas de liderazgo político: "Una democracia se caracteriza porque en la estructura de gobierno se ha instituido un método sistemático de introducir cambios de programa y procedimiento como resultado de los amplios movimientos de la opinión pública" (p. 44). Debido a esto, la administración requiere de especialistas y expertos para alcanzar sus objetivos; sin embargo, "el verdadero lugar del experto no es la cúspide, sino allí donde es útil. La validez esencial de la democracia radica en esta filosofía, porque la democracia es una forma de gobierno en la que el hombre común es el juez último de lo que le conviene" (p. 11).

[9] Una excepción es Mary Parker Follet, quien fue un caso un tanto anómalo para su tiempo; véase el capítulo XI.

Para estos autores, la democracia es el sustentáculo de la administración pública. Como ha señalado Mark Lilla, pensaban en el gobierno en términos de un espíritu o *ethos* democrático, que incluía una confianza implícita entre el pueblo (en la persona de legislaturas y tribunales) y el administrador público:

POSDCORB

"¿Cuál es el trabajo del director ejecutivo? ¿Qué es lo que hace?"
La respuesta es POSDCORB.

Desde luego, *posdcorb* es una palabra compuesta, inventada para llamar la atención sobre los diferentes elementos funcionales del trabajo del director ejecutivo, ya que "administración" y "gestión" han perdido todo contenido específico. POSDCORB se compone de las iniciales de las siguientes actividades:

- *Planning (planificación):* determinar a grandes rasgos las cosas que es necesario hacer y los métodos para hacerlas a fin de cumplir el propósito establecido por la empresa.
- *Organizing (organización):* es el establecimiento de la estructura formal de autoridad mediante la cual las divisiones del trabajo se ordenan, se definen y se coordinan para el objetivo determinado.
- *Staffing (provisión de personal):* es la suma de reclutar y capacitar al personal y mantener condiciones favorables de trabajo.
- *Directing (dirección):* es la continua tarea de tomar decisiones e incorporarlas en órdenes e instrucciones concretas y generales, y de fungir como el líder de la empresa.
- *Co-ordinating (coordinación):* es la función indispensable de relacionar las distintas partes del trabajo.
- *Reporting (información):* mantener al tanto de lo que ocurre a quienes están bajo la responsabilidad del ejecutivo, lo que en este caso implica que él mismo y sus subordinados están conformados por medio de archivos, investigación e inspección.
- *Budgeting (presupuestación):* con todo lo que acompaña al presupuesto en forma de planeación, contabilidad y control fiscal. [Luther Gulick, "Notes on the Theory of Organization", Gulick y Lyndall Urwick (comps.), *Papers on the Science of Administration,* Institute of Public Administration, Nueva York, 1937, p. 13.]

Por mucho que se debatiera sobre la naturaleza de la responsabilidad administrativa en una democracia, no había duda alguna de que la democracia de los Estados Unidos era en sí misma legítima; la única pregunta era cómo podrían los funcionarios públicos honrados servirla mejor al tiempo que las dependencias y los programas del gobierno se volvían grandes y complejos y los administradores tenían que actuar en forma discrecional.[10]

Esta profunda fe en la democracia articula el lado político de la dicotomía entre política y administración, en una dirección que de manera general se perdería en los autores posteriores. Aquí hay una claridad de propósito, de valor, que se oscurecería conforme el conductualismo comenzó a predominar. Cuando esa insistencia en la separación tajante entre hechos y valores se combinó con la tendencia natural del conductualismo a subrayar lo actual más que lo axiológico, el resultado fue una indiferencia teórica, metodológica y sustantiva por los valores y propósitos encarnados en las acciones humanas.

La segunda consecuencia de POSDCORB fue destacar la división del trabajo como la herramienta esencial para la consecución de los objetivos organizacionales. Así, en su ensayo "Organization as a Technical Problem", Urwick sostiene que

hay principios a los que puede llegarse inductivamente a partir del estudio de la experiencia humana de organización, los cuales deben regir el arreglo de cualquier asociación de hombres. Estos principios pueden estudiarse como una cuestión técnica, con independencia del propósito de la empresa, del personal que la integra o de cualquier teoría constitucional, política o social que sustente su creación. Conciernen al método de subdividir y asignar a cada individuo las diversas actividades, obligaciones y responsabilidades que son esenciales para el propósito previsto, la correlación de dichas actividades y el control permanente del trabajo de cada cual para asegurar la realización más económica y efectiva del propósito [p. 49].

Este énfasis en la división del trabajo como eje principal conducía hacia dos direcciones paralelas. La primera, al establecimiento de principios, como los descritos por Urwick, que guiaran tanto esa división como la coordinación resultante y necesaria del esfuerzo. Tales principios se basaban en la noción de que el trabajo se divide mejor por funciones, en términos de los objetivos por alcanzar. Esto daba por resultado, en otras palabras, una especie de gestión científica intelectualizada. Mientras que Frederick Taylor decía que "sólo hay una forma correcta de palear este tipo de materiales", James D. Mooney, por ejemplo, habla de las funciones como

[10] Mark T. Lilla, "Ethos, 'Ethics', and Public Service", *The Public Interest* 63, 2, 1981, p. 6.

distinciones entre *tipos de tareas*. Sabemos que la autoridad es el principio decisivo de organización, pero es imposible pensar en las variaciones de diferentes empleos en simples términos de autoridad. El funcionalismo aparece desde el principio mismo; desde el comienzo la línea central de autoridad empieza a ramificarse en funciones y al final siempre se fragmenta en distinciones funcionales. La autoridad, representada en el liderazgo y operando a través de la delegación de tareas, tiene sólo un fin y propósito; a saber: la coordinación de funciones [p. 94].

Tales distinciones funcionales tienen sentido cuando los objetivos políticos son claros y cuando las tareas inmediatas representan problemas relativamente dóciles. El trabajo de gobierno al que estos autores se refieren (cuando lo tocan de manera específica) es el de construcción de carreteras, servicios hospitalarios, sistemas de alcantarillado y cosas por el estilo. Al darse por sentado que la entidad política se haría cargo de problemas "modernos" como la equidad en la prestación de servicios, al administrador le correspondía la tarea de coordinar los recursos. Por lo tanto, no es de extrañar que vieran la administración como neutral y generalizable, "con independencia del propósito de la empresa", en palabras de Urwick. Y de aquí sólo hay un paso para suponer que debe haber principios generales que guiarían su operación, principios en los que ha de basarse la acción administrativa.

La segunda dirección trazada por la división del trabajo como principio operativo era en el sentido de una confianza en la jerarquía burocrática, con el director general como el centro de interés administrativo. Por ejemplo, POSDCORB como una definición de los límites del trabajo (o las tareas, en términos de Mooney) del ejecutivo, es también un enunciado de división jerárquica. La distinción tradicional entre empleados y funcionarios adquiere un significado claro *sólo* dentro de una estructura burocrática, porque a medida que el trabajo se divide de manera funcional y por lo tanto lateral, también lo hace verticalmente. Como señala Gulick:

Cuando el trabajo de gobierno está sujeto a la dicotomía de "empleados" y "funcionarios", estos últimos incluyen a todas aquellas personas que se dedican exclusivamente a conocer, pensar y planear funciones, mientras que en el otro grupo están todos los demás que, por lo tanto, se ocupan principalmente de realizar funciones [...] Obviamente, los de la línea también piensan y planean y sugieren ideas a funcionarios superiores. No pueden operar de otro modo, pero esto no los hace funcionarios. Éstos también están *haciendo* algo; no sólo se sientan a jugar con los dedos. Pero no organizan a otros, no dirigen ni nombran personal, no dan órdenes ni asumen la responsabilidad del trabajo. Todo lo que sugieren se remite hacia arriba, no hacia abajo, y es llevado a cabo, si es el caso, bajo la responsabilidad y dirección de un funcionario de línea [p. 31].

En este contexto, la división del trabajo conduce en forma casi natural a dos conclusiones. La primera es que a medida que el trabajo se divide, lo mismo ocurre con la rendición de cuentas, y las líneas de aquél coinciden con las de ésta. La segunda conclusión es esencialmente opuesta a la primera, al menos en la superficie: dado que hay una sola fuente de autoridad, es decir, el ejecutivo, no hay sino una fuente de rendición de cuentas. Esta paradoja se maneja tanto en la práctica como en la teoría asignando responsabilidad y rendición de cuentas a la oficina, el departamento o la dependencia. Por este motivo, es obvio su vínculo con la descripción de Max Weber de la burocracia ideal característica. Es el cargo, y no la persona que lo ocupa, el que está investido de autoridad. Así, la rendición de cuentas se fragmenta en elementos en términos de los individuos que desempeñan un trabajo; al mismo tiempo, se ve como unitaria en términos de la oficina, el departamento o la dependencia que se considere responsable de la actividad. No hay una dificultad real en tanto que las actividades estén relativamente separadas y sus propósitos sean relativamente claros para todas las partes.

La tercera consecuencia de POSDCORB como filosofía operativa es la centralidad de la eficiencia como el valor primordial para juzgar la actividad gubernativa. Sin embargo, hay que ser cautos con el término "eficiencia" según lo emplean estos autores, porque no le dan el sentido económico (y conductual) preciso que después se convertiría en la norma.[11] En "Science, Values and Public Administration", el último ensayo del volumen citado, Gulick resume su posición con bastante claridad:

> En la ciencia de la administración, sea ésta pública o privada, el "bien" básico es la eficiencia. El objetivo fundamental de dicha ciencia es el cumplimiento del trabajo inmediato con el menor gasto de fuerza humana y de materiales. La eficiencia es así el axioma número uno en la escala de valores de la administración. Esto lo pone en aparente contradicción con ciertos elementos de la escala de valores políticos [...] Pero tanto la administración pública como la política son ramas de las ciencias políticas, de suerte que al final nos vemos obligados a moderar el concepto puro de eficiencia a la luz de la escala de valores de la política y el orden social. Por ejemplo, hay instituciones muy ineficientes como los consejos ciudadanos y pequeños gobiernos locales que *pueden* ser necesarios en una democracia como mecanismos educativos [...] Pero en cualquier caso el estudioso de la administración no sólo investigará ciertas relaciones desde el punto de vista de la eficiencia lograda dentro de la estructura, *sino también considerará el efecto de esa estructura en la propia eficiencia* [p. 193; las últimas cursivas son nuestras].

[11] *Cf.* el uso de Herbert A. Simon del término "eficiencia", como se describe en la siguiente sección.

En resumen, POSDCORB esquematiza una filosofía operativa para la administración pública que tiene tres consecuencias:

1. Se postula y subraya la dicotomía wilsoniana entre política y administración, con un énfasis particular en el espíritu democrático como el contexto político.
2. La división del trabajo, tanto funcional como jerárquicamente, es el principal modo de organizar las actividades de la administración pública.
3. La eficiencia, en términos de la mejor utilización de los recursos con arreglo al contexto político general, es el valor superior para la administración pública.

En esta filosofía operativa, la administración busca funcionar con base en principios de acción. Éstos, que deben sustentarse en la experiencia empírica —como proponen una y otra vez los autores aquí citados—, se convirtieron en pararrayos de las críticas de escritores posteriores. Sin embargo, la pregunta que rara vez se planteaba conforme el conductualismo comenzó a dominar la definición de lo que era y lo que no era "científico", se dirigía simplemente a la intención: ¿qué querían decir en realidad estos autores cuando hablaban de "principios"? La respuesta es importante, ya que revela cómo han cambiado las reglas del juego, por así decirlo, en el análisis de la acción administrativa.

Los principios de la administración

En sus "Notes on the Theory of Organization", Luther Gulick esboza lo que él llama el "principio de homogeneidad", según el cual es posible caracterizar funcionalmente a cada trabajador por el *propósito principal* al que sirve, por el *procedimiento* que emplea, por la *persona* o *cosas* con las que trata o por el *lugar* donde trabaja:

> Donde dos hombres están haciendo exactamente el mismo trabajo, de la misma manera, para la misma gente y en el mismo lugar, entonces los datos específicos de sus empleos serán los mismos en [cada uno de estos rubros]. Todos los trabajadores en una situación semejante pueden reunirse en un solo grupo para supervisarlos juntos. Pero cuando alguno de los cuatro renglones difiere, entonces debe hacerse una selección entre ellos para establecer cuál ha de tener prioridad al determinar lo que es y lo que no es homogéneo y por lo tanto combinable [p. 15].

Más adelante, Gulick describe la organización del trabajo mediante una u otra de estas funciones como "aplicar el principio de departamentalización".

Lyndall Urwick, en "Organization as a Technical Problem", resume varios principios organizacionales y considera que el más importante es el de coordinación. A este respecto, cita de manera aprobatoria dos pasajes del influyente ensayo de James Mooney y Alan Reilly, *Onward Industry:*

> [La coordinación] expresa los principios de organización *in toto*, nada menos. Esto no significa que no haya principios subordinados, sino simplemente que todos los demás están contenidos en el de coordinación. Los demás sirven para que la coordinación funcione y por lo tanto se haga efectiva.
>
> La suprema autoridad coordinadora debe residir en alguna parte y en alguna forma en toda organización [...] Otra condición esencial para la idea y el concepto mismos de organización es que haya un sistema de carácter formal mediante el cual esta autoridad coordinadora opere desde la cúspide hacia la estructura entera del cuerpo organizado.[12]

Dos "principios subordinados" que Urwick esboza son los de especialización y margen de control. El primero es en esencia la división del trabajo, que tan a fondo analizó Frederick Taylor, mientras que el segundo se refiere a lo que "los estudiosos de la administración han reconocido hace tiempo, [a saber] que en la práctica, ningún cerebro humano debe intentar supervisar directamente a más de cinco o a lo mucho seis individuos cuyo trabajo se relacione" (p. 52).

El industrial francés Henri Fayol, fundador del Centro de Estudios Administrativos de París, señala 14 principios administrativos:

1. División del trabajo
2. Autoridad
3. Disciplina
4. Unidad de mando
5. Unidad de gestión
6. Subordinación de intereses individuales al bien común
7. Remuneración
8. Centralización
9. Jerarquía
10. Orden
11. Equidad
12. Estabilidad de personal
13. Iniciativa
14. *Esprit de corps* (sentido de solidaridad)

¿Cuál era el propósito de establecer todos estos principios? Herbert A. Simon argumentaría que, como ocurre con los proverbios, siempre es posible encontrar dos principios contradictorios y acomodarlos a una

[12] James D. Mooney y Alan C. Reilly, *Onward Industry,* Harper & Brothers, Nueva York, 1931, p. 19; citado en Gulick y Urwick, *op. cit.*, pp. 49 y 51.

situación dada. Como veremos en la siguiente sección, Simon sostiene que estos principios son confusos y ambiguos, que contienen términos poco definidos. Como principios científicos, asevera, carecen por completo de utilidad.

En un sentido estricto y contemporáneo, este juicio crítico parece tener algún mérito, ya que los escritores que aparecen en el volumen de Gulick y Urwick suelen emplear el término "científico" para referirse a su manera de considerar la administración.[13] Sin embargo, hay un aspecto de su postura que requiere más clarificación ahora que cuando estos ensayos fueron escritos: la orientación de los principios hacia la acción administrativa, antes que a la investigación. Por ejemplo, Henri Fayol pone en claro que su intención está en la primera más que en la segunda. En "The Function of Administration", Urwick recapitula la obra de Fayol, en particular sus principios, y los cita prolijamente en este punto:

> [Fayol] escribe sobre los principios administrativos: "No hay límite para el número de principios de administración. Cualquier regla o mecanismo administrativo que fortalezca la parte humana de una organización o facilite su funcionamiento tiene su lugar entre los principios por tanto tiempo como la experiencia demuestre que merece esta importante posición". Luego sintetiza 14 de esos principios [enlistados unos párrafos atrás] y agrega: "Dejaré la revisión de los principios en este punto, no porque la lista se haya agotado —no tiene un límite preciso—, sino porque de momento me parece particularmente útil dotar a la teoría de la administración con cerca de una docena de principios bien establecidos en los que pueda concentrarse la discusión pública de manera conveniente". [Fayol] subraya la flexibilidad en la aplicación de los principios administrativos: "Es muy difícil que el mismo principio se aplique dos veces de idéntica manera". Éste es un concepto fundamental en la administración [p. 121].

Desde luego, si los principios pretenden ser guías de investigación, entonces (como veremos más adelante) la noción de un principio "difícilmente aplicable dos veces de idéntica manera" es contradictoria en sus términos. Pero a pesar de los matices que estos escritores le dan a la palabra "ciencia", el término guarda un sentido distinto del afán científico que se adoptaría después: asimismo, tales autores pensaban en sus

[13] El tema científico entre el público, sobre todo en los años de preguerra, tendía a centrarse más en la ciencia como tecnología que en la ciencia como investigación. Así se observa en los ensayos sobre la "ciencia de la administración", tal como aparecen en el volumen de Gulick y Urwick. Aquí, la ciencia se entiende como una tecnología benigna cuyo propósito era traer una vida mejor, más ordenada. Había poca discusión —y mucho menos la preocupación de años posteriores— sobre el "método científico" como tal. Esta noción en apariencia inocente de la ciencia como tecnología es el motivo del rechazo de la "ciencia como administración" en la época de posguerra.

principios como guías generales, más que recetas categóricas para la acción administrativa, que ayudaran a los administradores a comprender sus contextos organizacionales.

Herbert A. Simon y su "Administrative Behavior"

Si bien la segunda Guerra Mundial simbolizó muchas cosas, para muchos demostró la fuerza, la necesidad y aun la inevitabilidad del desarrollo tecnológico. Según esta manera de pensar, el meollo de la tecnología era la esencia normativa y sistemática del método científico. Después de la guerra, la ciencia como la vía para una vida mejor se convirtió en estandarte de la comunidad científica social. Muchos sociólogos comenzaron a ver su misión como la de crear, a través de la ciencia, una tecnología social que permitiera la predicción y el control exactos de la conducta humana. En el estudio de la administración, esto se tradujo en un empeño por crear una tecnología administrativa que hiciera eficientes las organizaciones. Esta concepción de las ciencias sociales era en parte una extensión intelectual de la gestión científica; sin embargo, al mismo tiempo era una reacción contra las formas anteriores de teorizar, que se juzgaban carentes de una estructura lógica, científicamente insuficientes y mal fundamentadas en pruebas empíricas.

La reorientación general de las ciencias sociales de la posguerra, especialmente en los Estados Unidos, adoptó el conductualismo como un cometido metodológico. Para los conductualistas, la ciencia consistía en generar y manipular la información sobre el comportamiento social observable a fin de comprobar hipótesis formuladas sobre bases puramente teóricas. En el campo de la sociología, como vimos, Robert K. Merton argüía en favor de "teorías de alcance medio" empíricamente sustentadas. De igual modo, en las ciencias políticas, David Truman concluía, en una conferencia en la Brooking Institution en 1955, que

> en el último cuarto de siglo, los avances en las ciencias de la conducta han sido más notables en el dominio de la técnica que en el de la teoría validada y generalizada. En ambas áreas ha habido una influencia creciente sobre el trabajo y el pensamiento de los politólogos. Si bien ambos efectos son importantes, yo aduciría que el interés por una teoría con bases empíricas, por el descubrimiento y la afirmación de uniformidades conductuales, es el más fundamental [...] Yo aceptaría por completo la proposición de que el avance de nuestra disciplina radica en reconocer que la generalización es su principal objetivo y que la teoría empíricamente comprobable es su principal método.[14]

[14] David Truman, *Research Frontiers in Politics and Government*, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1955; reimpreso en Heinz Eulau (comp.), *Behavioralism in Political Science*, Atherton Press, Nueva York, 1969, pp. 64 y 65.

Y en 1946, Herbert A. Simon publicó en la *Public Administration Review* un artículo titulado "The Proverbs of Public Administration".[15] Incorporado dos años después a su libro *Administrative Behavior*, dicho artículo argumentaba en líneas generales que

> un defecto fatal de los actuales principios de administración es que, como los proverbios, siempre se dan en pares. Para casi cualquier principio es posible hallar otro precepto contradictorio igual de plausible y aceptable. Aunque ambos principios conduzcan a recomendaciones organizacionales exactamente opuestas, nada hay en la teoría que indique cuál es el que hay que aplicar.[16]

Esta última aseveración —"nada hay en la teoría que indique cuál [principio] es el que hay que aplicar"— sintetiza un importante cambio en el significado y el propósito de la teoría administrativa respecto a los textos compilados en el volumen de Gulick y Urwick. Asimismo, añade un elemento definitivo de la corriente de conjunto decisorio tal como se esboza en *Administrative Behavior*. Para aclarar este cambio de significado y apreciar lo que entraña para el pensamiento sobre las organizaciones, conviene examinar primero el argumento de Simon contra "los proverbios" y después analizar los tres temas que elabora en su libro y que definen tal corriente:

- La decisión es el acto central de la organización.
- La razón instrumental es fundamental para la toma de decisiones administrativas y para la comprensión organizacional.
- La satisfacción u observancia —un límite significativo sobre la racionalidad y sus efectos en la conducta organizacional— es la condición principal en la toma de decisiones.

Los "proverbios" de la administración

Simon resume en forma convincente la tesis de *Administrative Behavior* desde la primera página: "Aunque cualquier actividad práctica entraña 'decidir' y 'hacer', en general no se ha reconocido que una teoría de la

[15] Herbert A. Simon, "The Proverbs of Public Administration", *Public Administration Review* 6, 4, 1964, pp. 53-67.

[16] Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*, 3ª ed. rev., The Free Press, Nueva York, 1976, p. 20; publicado originalmente en 1947; en esta sección, todas las referencias entre paréntesis remiten a esta fuente. Las cursivas son del original a menos que se indique de otro modo.

administración debe ocuparse de los procesos decisorios tanto como de los procesos de acción (p. 1).

Simon argumenta que debe ponerse mayor atención "en determinar lo que debe hacerse, más que al hacer propiamente dicho" (p. 1).

Esto se halla también en el centro de su crítica a la bibliografía anterior, ejemplificada en *Papers of the Science of Administration,* de Gulick y Urwick. En el recuadro adjunto se describen los cuatro principios que Simon examina.

Estos principios son como los proverbios, asevera Simon, porque no ofrecen una guía sobre cuándo hay que aplicarlos. El motivo de esta carencia de dirección es una falta de definición y especificación adecuadas en los términos de los principios. La dificultad estriba en que éstos ofrecen una serie de opciones en una situación, pero no aclaran lo que debe ser la base para elegir. Por ejemplo, al examinar el principio de organización según determinado propósito, proceso, clientela y lugar —que presuntamente aumenta la eficiencia administrativa— Simon advierte que "resulta claro que este principio es en sí mismo incongruente, ya que propósito, proceso, clientela y lugar son bases de organización que compiten entre sí, y en cualquier punto dado de división las ventajas de tres de ellas deben sacrificarse para asegurar las de la cuarta" (p. 28).

No sólo hay una rivalidad entre estas bases de organización, sino también una ambigüedad en los propios términos. Así, aun cuando el "propósito" es el objetivo de una actividad y el "proceso" es el medio para alcanzar tal objetivo, los propósitos forman una jerarquía de subpropósitos que en sí mismos no parecen ser distintos de los procesos o procedimientos. Por ejemplo,

> una mecanógrafa mueve los dedos para escribir a máquina; escribe para reproducir una carta; reproduce una carta para responder a una consulta. Escribir una carta es entonces el propósito de mecanografiar, pero también es el proceso mediante el cual se logra el propósito de responder a una consulta. Síguese que la misma actividad puede describirse como propósito o proceso [p. 30].

De manera similar, al comentar una recomendación de la British Machinery of Government Committee que impulsaba en forma inequívoca el propósito más que la clientela como base para la reorganización, Simon señala que:

> Las fallas del análisis de la comisión son obvias. En primer lugar, no hay un intento por determinar cómo ha de reconocerse un servicio. En segundo lugar, hay un supuesto categórico y sin fundamento alguno de que, por ejemplo, una unidad de salud infantil en un departamento de asistencia social para niños no podría ofrecer servicios "de un nivel tan alto" como la misma unidad si perteneciera a un departamento de salud a secas. El cambio en la calidad del trabajo de un departamento a otro no se explica. En tercer lugar, no se establece ninguna base para adjudicar los títulos contendientes de propósito y proceso [...] Las recomendaciones [de la comisión] representaban una alternativa, sin ningún fundamento lógico o empírico evidente, entre principios opuestos de administración [p. 34].

"Sin ningún fundamento lógico o empírico evidente", es aquí, para corregir esta deficiencia, que Simon comienza su renovación de la teoría administrativa:

> Gran parte del análisis administrativo empieza por seleccionar un criterio único para aplicarlo después a una situación administrativa y alcanzar una recomendación; aunque, por comodidad, se ignora el hecho de que hay criterios igualmente válidos, pero contradictorios, que podrían aplicarse con igual razón, si bien con resultados diferentes. Un método válido para el estudio de la administración requiere identificar *todos* los criterios de diagnóstico pertinentes; que cada situación administrativa se analice en términos del conjunto de criterios, y que se instituya la investigación para determinar cómo asignarles una importancia relativa a los distintos criterios cuando éstos sean, como a menudo lo serán, incompatibles [p. 36].

Como cabría esperar de sus críticas a los principios anteriores, Simon evita el empleo de términos como "autoridad", "centralización" y "margen de control" por su falta de definición operativa. En vez de observar

ALGUNOS PRINCIPIOS ADMINISTRATIVOS ACEPTADOS

Entre los principios más comunes que aparecen en la bibliografía administrativa pueden enumerarse los siguientes:

1. La eficiencia administrativa aumenta con una especialización de la tarea entre el grupo.
2. La eficiencia administrativa aumenta al ordenar a los miembros del grupo en una jerarquía de autoridad determinada.
3. La eficiencia administrativa aumenta al limitar el margen de control en cualquier punto de la jerarquía a un número pequeño.
4. La eficiencia administrativa aumenta al agrupar a los trabajadores, para efectos de control, de acuerdo con *a)* el propósito, *b)* el procedimiento, *c)* la clientela o *d)* el lugar (ésta es en realidad una elaboración del primer principio, pero merece un tratamiento aparte). [Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization,* 3ª ed. rev., The Free Press, Nueva York, 1976, pp. 20-21.]

estas situaciones organizacionales generalizadas, se centra en el miembro de la organización, en particular el individuo que toma decisiones. Ya que según Simon la teoría administrativa "se ocupa de cómo debe construirse y operarse una organización para realizar su trabajo de manera eficiente", tiene un "carácter racional" que implica elegir aquella alternativa que "conduce al máximo cumplimiento de los objetivos administrativos", cuando el gasto es igual. Entre las opciones que conducirían a lograr el mismo objetivo, la escogida debía requerir el menor gasto (p. 39). "Este 'principio de eficiencia' es característico de cualquier actividad que intente de modo racional llevar al máximo el logro de ciertos fines con el uso de recursos escasos [...] El 'hombre administrativo' ocupa su lugar junto al clásico 'hombre económico'" (p. 39).

La clave para los modelos de hombre tanto administrativo como económico es su "carácter racional". La premisa implícita en la aceptación de este "hombre racional" como el modelo para la conducta administrativa es que la elección de una alternativa determina *necesariamente* la acción subsecuente. Una vez que se toma la decisión inicial, las acciones resultantes son de interés sólo tangencial para el teórico. Esto se conoce a veces como "causalidad lineal", porque propone una conexión causal directa entre A (la premisa) y B (la conclusión). Cuando enfrenta un problema, el administrador lo convierte en una proposición condicional a fin de tomar una decisión. La opción se da entre un conjunto de alternativas formuladas racionalmente; una vez que ha elegido (es decir, se ha decidido por una alternativa), hay poco interés teórico en la implantación que sigue a tal opción salvo en la medida en que presenta otros problemas técnicos que exigen nuevas decisiones. Comprendido esto, las críticas de Simon a los "proverbios" de la administración se vuelven más claras. Cada principio, argumenta, es en realidad una proposición condicional. Tomemos como ejemplo el principio de organización antes expuesto: "la eficiencia administrativa aumenta al agrupar a los trabajadores, para efectos de control, según *a)* propósito, *b)* proceso, *c)* clientela o *d)* lugar" (p. 21).

Nótese la estructura del principio tal como Simon lo formula. Corresponde a la forma "si A, entonces B" (si los trabajadores se agrupan por lugar, entonces aumenta la eficiencia administrativa). En otras palabras, el principio ha sido replanteado como una proposición condicional. Al hacerlo, síguese —como Simon lo asevera— que el principio es en sí mismo incongruente porque hay premisas en pugna (es decir, propósito, proceso y clientela, así como lugar).[17]

[17] Reformular los principios de este modo parecería caricaturizarlos en una forma que pasa por alto un rasgo sobresaliente; a saber: su intención de ofrecer una pauta para la acción más que una base para la investigación "científica".

La idea de optar entre varias alternativas es crucial en el énfasis de Simon en la decisión como la clave para entender el comportamiento organizacional. A su vez, el principio de racionalidad instrumental (como en la lógica de medios y fines de la economía clásica o en la lógica de utilidad llevada al máximo del hombre racional) apuntala su teoría de las organizaciones. Aunque Simon adopta en general el principio de racionalidad instrumental, no acepta todas las suposiciones que suelen asociarse al mismo. Por ejemplo, para efectos de teorización un importante postulado de la economía es que el hombre racional actúa con base en una información "completa y perfecta". Sin embargo, Simon considera que tanto la información *disponible* como los factores psicológicos humanos son limitaciones importantes para la capacidad de tomar decisiones correctas. Y esto significa que hay límites claros para la capacidad individual de actuar tanto administrativa como organizacionalmente. Estas limitaciones son la base de su concepto de "satisfacción". Estas tres áreas —las decisiones como la base de la teoría administrativa, racionalidad instrumental y satisfacción— se describen más adelante.

La decisión como base de la teoría administrativa

"Una teoría general de la administración debe incluir principios de organización que aseguren una toma de decisiones correcta, así como debe incluir principios que garanticen una acción efectiva" (p. 1). Como dejamos en claro en la exposición de los textos compilados por Gulick y Urwick, las obras anteriores sobre la organización se habían centrado casi exclusivamente en la elucidación de principios como guías para una acción administrativa efectiva. El margen de control, la división del trabajo y la especialización son en esencia enunciados sobre cómo debe organizarse el trabajo en general. Como guías para la acción, estos principios centraban el estudio de la administración en las configuraciones organizacionales que resultaban de su aplicación en situaciones concretas.

Sin embargo, Herbert A. Simon cambia el interés del estudio administrativo de la acción al análisis, partiendo del supuesto implícito de que la elección —que se basa en el análisis— determina la acción subsecuente. Aquí entendemos "elección" como sinónimo de tomar una decisión, lo que en sí mismo es una "conclusión sacada de una serie de premisas valorativas y premisas fácticas" (p. 123). Emplear este supuesto como punto de partida arroja el análisis resultante en dos direcciones características. La primera es que al destacar el punto de decisión (es decir, la elección), hay una tendencia a encubrir las ramificaciones de tal decisión como si pudieran ser elementos del proceso decisorio. Lo que tiende a nublarse

es el aspecto dinámico de la administración en el que algunas decisiones son en realidad partes de secuencias reiterativas. Al centrarse en la decisión se pierden los aspectos de la situación, un efecto de lo cual es tratar los "problemas" organizacionales de modo atemporal, es decir, sin tomar en consideración el pasado o el futuro. En segundo lugar, centrarse en la elección o decisión significa que la unidad del análisis se limita necesariamente al *individuo* que toma la decisión, más que al grupo o, digamos, la organización. Simon admite de buen grado que:

> Debe ser evidente que casi ninguna decisión que se toma en cada organización es la tarea de un solo individuo. Aun cuando la responsabilidad final de realizar una acción particular recae en una persona definida, siempre encontraremos —al estudiar la manera en que se llegó a esta decisión— que sus diversos componentes pueden localizarse en los canales de comunicación formales e informales [a la Chester Barnard] en los muchos individuos que han participado en la formulación de sus premisas. Cuando todos estos componentes han sido identificados, puede parecer que la contribución del individuo que tomó la decisión formal fue en realidad secundaria [p. 221].

Sin embargo, lo anterior no niega la dificultad analítica: con el individuo que toma la decisión como unidad de análisis, la tarea analítica se limita a ubicar, dividir y sintetizar las acciones de un individuo a la vez. Esta postura teórica no ayuda al analista a salirse del marco centrado en el individuo a fin de evaluar los efectos combinados del proceso decisorio, y la cuestión se complica aún más por la forma en que la comunicación se define aquí en términos de trasmitir información, más que de relaciones entre seres humanos (otras posibilidades, como veremos después, incluyen el ver la comunicación como un proceso socialmente creativo). Simon habla de comunicación dentro de la organización, pero su razonamiento es una petición de principio, pues considera que "la comunicación puede definirse formalmente como cualquier proceso por el cual las premisas decisorias se trasmiten de un miembro de una organización a otro" (p. 154). Ver la comunicación de este modo hace relativamente simple rastrear el flujo de "premisas decisorias". Pero también dificulta estimar (o aun pensar que valen la pena) los efectos acumulativos o disyuntivos de tales premisas.

Como ya dijimos, una decisión en los términos de Simon es "una conclusión sacada de una serie de premisas valorativas y fácticas". Esta distinción entre premisas de hecho y de valor es esencial para sostener el planteamiento simoniano de la teoría administrativa, cuya base filosófica es el positivismo lógico. Al principio de su libro, Simon resume el núcleo de esta postura:

> En síntesis, el planteamiento es el siguiente. Para determinar si una proposición es correcta, debe compararse directamente con la experiencia —con los hechos— o bien debe conducir mediante el razonamiento lógico a otras proposiciones que puedan compararse con la experiencia. Pero las proposiciones factuales no pueden derivarse de una moral mediante ningún proceso de razonamiento, ni las proposiciones éticas pueden compararse directamente con los hechos, ya que éstas afirman el "deber ser" más que el ser. Por lo tanto, no hay manera de comprobar empírica o racionalmente su exactitud [p. 46].

Esta "dicotomía entre hecho y valor" implica que el investigador debe centrarse en los "hechos" de una situación, en aquellos elementos que tienen una base "empírica". Así, el investigador hace a un lado los elementos "valorativos", que quizá analice en otro momento o —como suele ocurrir— no aborde en lo absoluto. Esto último es más probable porque, según esta postura, los elementos axiológicos son difíciles de analizar.

> El punto importante para la presente exposición es que cualquier enunciado que contenga un elemento ético, intermedio o final, no puede describirse como correcto o incorrecto, y que el proceso de toma de decisiones debe comenzar con alguna premisa ética que se considera "dada" y que describe el objetivo de la organización en cuestión [p. 50].

La investigación y el razonamiento científicos, siguiendo la línea de Simon, sólo se aplican a cuestiones de hecho: ¿cuáles son las características conductuales de la situación? ¿Cómo se relacionan estas características? ¿Cuáles son sus vínculos causales? El propósito de la investigación científica es validar las proposiciones factuales que resultan de tales preguntas. Por su parte, los juicios de valor no pueden investigarse de este modo: "El proceso de validar una proposición factual es muy distinto del de legitimar un juicio de valor. El primero es validado por su acuerdo con los hechos, el segundo por consentimiento humano" (p. 56).

Separar los hechos de los valores da por resultado que el conocimiento se aparte de los propósitos para los que se emplea. Desde el punto de vista de Simon, el conocimiento es neutral en cualquier sentido moral o ético; son los valores del *usuario* los que infunden en la aplicación del conocimiento algún significado de "bien" o "mal". La tecnología, siendo conocimiento aplicado, también es neutral. Cómo, por qué y cuándo la gente decide emplear las tecnologías accesibles son preguntas importantes, pero están fuera del dominio y el alcance de la ciencia. Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson, en su todavía muy leído texto *Public Administration*, aclaran este punto y algunas de sus implicaciones, como se aprecia en el recuadro de la página siguiente.

LA ADMINISTRACIÓN COMO MANIPULACIÓN

En estas páginas se ha adoptado la postura de que el conocimiento de la administración, como todo conocimiento, es amoral. Se vuelve "bueno" o "malo" sólo en términos de los supuestos axiológicos que le añade quien lo utiliza, según sus actitudes hacia las metas y los métodos. El conocimiento da poder al hombre, pero un poder para hacer ya sea el bien o el mal.

El conocimiento de la administración es amoral en un sentido aún más profundo, porque es el conocimiento de cómo manipular a otros seres humanos, de cómo lograr que hagan las cosas que uno quiere. El estudio de la administración descubre técnicas para influir en la conducta humana. Para llevar a cabo un programa de acción, el administrador siempre está tratando de predecir las consecuencias de una estrategia particular y de actuar en formas que produzcan las conductas que desea e inhiban las que no quiere. Esto es lo único que distingue a un plan realista de un deseo vago.

Uno de los valores fundamentales en la civilización occidental ha sido la dignidad del ser humano individual. No es fácil expresar el significado cabal de este valor, pero sin duda da a entender, entre otras cosas, que los seres humanos no han de ser manipulados como marionetas atadas a hilos.

La dignidad del individuo sólo puede ser respetada en una situación administrativa en la que todos los participantes se beneficien de una manera o de otra con el logro de la meta organizacional. En tal situación, la administración será "cooperativa" en el sentido más amplio. Puede ser un proceso constante de interacción conductual, con un plan influido tanto por las reacciones de la clientela y de todos los participantes en la organización como por la intención manipuladora de un "jefe".

Sin embargo, no debemos caer en la suposición tranquilizadora pero engañosa de que esta cooperación será siempre el mejor medio para alcanzar la meta organizacional, a no ser que ésta se defina con la amplitud suficiente para incluir los valores de todos los participantes. Esta creencia en cierta armonía predestinada entre la administración que respeta al individuo y la que es eficiente en el sentido usual estropea los escritos por lo demás perspicaces de Elton Mayo y otros del grupo Hawthorne. [Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson, *Public Administration*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1950, pp. 22-23.]

La administración es una tecnología que hace proposiciones factuales sobre ambientes organizacionales; la ciencia de la administración comprueba y valida tales proposiciones. Cuando ésta se aplica a aquélla, el resultado, para el administrador, es un conjunto de decisiones en las cuales basar la acción organizacional. Así, una decisión organizacional es, de nueva cuenta, "una conclusión sacada de una serie de premisas, valorativas y factuales". La decisión ocurre porque el administrador se

enfrenta a una elección. Su responsabilidad, según esta postura, es evaluar dicha elección de un modo que permita la especificación de alternativas claras, ponderarlas y tomar una decisión.

Hay dos aspectos importantes de este proceso que merecen atención. Uno es la cuestión de cómo se definen los problemas para que se presenten como opciones ante los administradores. Entenderlo requiere un examen de la función de la racionalidad instrumental en la corriente de conjuntos decisorios, que es el tema del siguiente apartado. El otro aspecto es la forma en que —según Simon y sus colegas— la decisión se toma; de esto trata un apartado posterior.

La racionalidad instrumental como base de la toma de decisiones

Hablar de "racionalidad" suele ser confuso, aparte de los variables, matices y acentos que cada autor ofrece. No obstante, es posible detectar en los últimos 80 años un cambio en el uso del término "racionalidad", paralelo al de "ciencia", que ha restringido su significado. Este cambio se ha acentuado en especial y depende en gran medida del conductualismo de posguerra que ya hemos descrito a grandes rasgos. Por ejemplo, como vimos en el capítulo anterior, en el primer cuarto del siglo xx Max Weber se ocupó en extenso de la racionalidad humana. Él identificaba cuatro orientaciones de la acción social: la tradicional, la afectiva, la valorativa racional y la instrumental racional. La última es la que aquí nos interesa, el sentido de racionalidad de "medio y fin" que caracteriza la acción social en que el agente pondera los medios, los fines y las consecuencias de actuar. Conviene retomar la descripción weberiana de la acción instrumental racional porque pone de relieve una característica particular de la propia orientación de la corriente de conjuntos decisorios 40 años después:

> Una persona actúa racionalmente en el sentido de "medio a fin" cuando su acción está guiada por la consideración de fines, medios y consecuencias secundarias; cuando, al actuar, *evalúa* racionalmente los medios en relación con los fines, éstos en relación con las consecuencias secundarias y, *por último, los varios fines posibles en relación mutua.*[18]

Compárese esto con lo que Herbert A. Simon escribe en *Administrative Behavior:*

[18] W. G. Runciman (comp.), *Max Weber: Selections in Translation*, Cambridge University Press, Cambridge, Mass., 1978, p. 29, las segundas cursivas son nuestras.

De un modo general, la racionalidad concierne a la selección de alternativas de conducta en términos de algún sistema de valores mediante el cual puedan evaluarse las consecuencias del comportamiento. [En seguida, Simon plantea varias preguntas complejas respecto a esta definición y concluye que] quizá la única manera de evitar o aclarar estas complejidades sea emplear el término "racional" junto con los adverbios apropiados. Así, una decisión puede denominarse "objetivamente" racional si *en realidad* es la situación dada. Es "subjetivamente" racional si lleva al máximo el logro relativo al conocimiento real del sujeto. Es "deliberadamente" racional en la medida en que la adaptación de los medios a los fines se ha efectuado en forma deliberada (por el individuo o la organización). Una decisión es "organizacionalmente" racional si se orienta a las metas de la organización; es "personalmente" racional si se orienta a las metas del individuo [pp. 75 y 76-77].

La diferencia entre ambos pasajes resulta notable. Para Weber, ser instrumental racional significa ponderar y valorar *todos* los aspectos de la acción, comparando no sólo las alternativas que uno enfrenta, sino también los propósitos de éstas. Por su parte, para Simon ser racional (sin importar el adverbio que se use) significa evaluar *sólo* aquellas alternativas disponibles en un sistema de valores prestablecido. El sentido weberiano de lo racional no se limitaba a Weber, así como el de Simon no es del todo exclusivo. En cada caso, la formulación representa una visión más amplia y situada en su tiempo histórico. En la noción weberiana está implícito que el individuo es racional y responsable *a pesar* del ambiente organizacional y social que lo rodea. En cambio, en la postura de Simon se sobrentiende la convicción de que el individuo es racional y responsable sólo *dentro* de un ambiente organizacional. Es este ambiente, más que unos individuos autónomos, el que articula los valores que engloban los propósitos de conducta racional. Además, los valores, sin importar su procedencia, son en esencia arbitrarios, o —como dice Simon— sólo son validados por el "consentimiento humano". Así, ningún elemento de racionalidad (de nuevo, con cualquiera de sus distintos adverbios) le permite al individuo juzgar la sabiduría de esos valores o de los propósitos que de ellos se infieren.

El concepto de racionalidad de Simon está vinculado a su descripción de la organización como un sistema en equilibrio, una idea tomada directamente de Chester Barnard:

La organización ha sido descrita en este capítulo [del libro de Simon] como un sistema en equilibrio, que recibe aportaciones en forma de dinero o esfuerzo y a cambio ofrece alicientes. Éstos incluyen la propia meta de la organización, su conservación y su crecimiento, así como incentivos de otra naturaleza.

El equilibrio de la organización es mantenido por el grupo de control, cuyos valores personales pueden ser diversos pero que asumen la responsabilidad de mantener la vida de la organización a fin de alcanzar estos valores [p. 122].

Para Simon, la necesidad de que la organización mantenga el equilibrio también exige que los propósitos y las metas organizacionales predominen como guías de la acción organizacional. De ahí que actuar racionalmente (con cualquier otro adverbio) signifique hacerlo dentro del marco de las metas y los propósitos establecidos en la organización. Éstos tienen una relación directa con la forma en que los problemas se definen.

Dado que la toma de decisiones implica elegir el modo de confrontar un "problema", sorprende lo poco que se dice en esta corriente sobre *dónde* se originan los problemas y *cómo* se formulan. Los "problemas" que el administrador enfrenta parecen ser de dos clases. Uno podría denominarse "extraorganizacional", es decir, el asunto que llega a convertirse en un "problema público". En su *Public Administration*, Simon, Smithburg y Thompson tratan el punto como una cuestión del desarrollo de organizaciones gubernamentales:

No hay nada automático en la forma en que la comunidad enfrenta nuevos problemas conforme éstos surgen. Antes de que el gobierno actúe, debe haber un problema no sólo en los hechos, sino también en la mente de las personas [...] Entre tanto, comenzarán a sugerirse las soluciones de las que algunas pueden incluir programas de servicio o regulación gubernamental. Grupos organizados empezarán a interesarse en el asunto. Al crecer las demandas de algún remedio, los apoyos y recomendaciones empezarán a centrarse en unas cuantas soluciones, particularmente en aquellas que parezcan tener cierta probabilidad de aceptación política. Tarde o temprano, se harán propuestas específicas en forma de proyectos legislativos o solicitudes de asignaciones gubernamentales.[19]

Las soluciones concebidas para los problemas públicos le dan a la organización sus metas y propósitos. Pero aparte del simple reconocimiento de tales problemas, esta corriente no aporta mucho para aclarar la relación de su significado complejo y a menudo general con las opciones concretas que los administradores enfrentan. Para Simon, las metas y los propósitos se dan por sentados; siendo así, la racionalidad tiene poco que ver con la formulación de metas y propósitos o con los valores de los que se derivan (excepto, por supuesto, en un sentido instrumental para quienes participan en su creación).

El segundo tipo de "problema" es en realidad una subclase del primero.

[19] Simon, Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson, *Public Administration*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1950, pp. 31-32.

Los problemas públicos, una vez que su ambigüedad ha sido reducida o eliminada por la política o por una autoridad superior (en sí misma una atribución heroica), se convierten en problemas técnicos evidentes para el administrador, según Simon, y otros pensadores de esta corriente lo suponen de manera implícita. Son la clase de problemas que se abordan en *Administrative Behavior.* El que los problemas administrativos sean evidentes por sí mismos es un postulado simplificador crucial de esta postura; una hipótesis de la que dependen muchas otras cosas.

En su teoría de las organizaciones, la hipótesis de Simon sobre la naturaleza predefinida de los problemas se despliega en su comprensión del significado y la función de la autoridad en la organización. La "autoridad", según Simon, es "el poder de tomar decisiones que guíen los actos de otro". Sin embargo, la importancia de la autoridad en la organización no sólo estriba en su poder, sino también en las expectativas que aparecen como consecuencia de tomar decisiones de manera jerárquica: "El superior formula y transmite decisiones, esperando que el subordinado las acepte. El subordinado espera tales decisiones, las cuales determinan su conducta" (p. 125). Esto nos suena familiar; Simon utiliza el término de Barnard "zona de indiferencia" para describir la manera en que los subordinados aceptan la mayoría de las decisiones. No obstante, más adelante le da un giro al concepto:

> La característica más notable de la función del "subordinado" es que establece un área de aceptación en la conducta dentro de la cual el subalterno está dispuesto a aceptar las decisiones que su superior toma por él. Su elección está entonces determinada, siempre dentro del área de aceptación, por su superior, y la relación entre ambos se mantiene sólo dentro de esta área [...] En la magnitud del área influyen muchas circunstancias [y] la moderación del superior es tan importante como la obediencia del subordinado para mantener la relación [pp. 133 y 134].

Simon resume lo que esto implica, para la toma de decisiones, de la siguiente manera:

> Un análisis de toda clase de conducta organizada demostrará que tal comportamiento resulta cuando cada uno de los individuos coordinados se fija un criterio que hace que su propia conducta dependa de la de otros. [Es decir] se impone una regla general que permite que la decisión comunicada de otro guíe sus propias elecciones (esto es, que sirva como una premisa para tales elecciones) sin deliberación de su parte sobre la conveniencia de esas premisas [p. 125].

Aunque en general Simon adopta un modelo de "hombre racional" que ve al individuo como un "maximizador" de la utilidad (o la eficiencia), la fuerza de ese modelo —argumenta— está restringida, al menos en parte, por las limitaciones de la interdependencia social que caracterizan a las organizaciones complejas, así como por las limitaciones psicológicas de los individuos. Estas limitaciones, que tratamos en el siguiente apartado, se combinan para formar su noción de "satisfactorio".

Lo satisfactorio: límites de la toma de decisiones

Como señalamos al principio del capítulo, Simon comienza por declarar que "el 'hombre administrativo' ocupa su lugar junto al 'hombre económico' clásico". Al respecto, hemos explorado varias formas en que ambos funcionan como representantes del modelo de "hombre racional": ya hablamos de la atención en las alternativas y la toma de decisiones; la presuposición de premisas, que no es disímil al *ceteris paribus* del economista, y la hipótesis del equilibrio sistémico. Sin embargo, una importante contribución de Simon y la corriente de conjunto decisorio ha sido destacar los límites sobre la racionalidad administrativa que se encuentran en los contextos organizacionales.

En primer lugar, conviene definir el término "hombre racional", como a menudo se emplea en economía y en la teoría de decisión estadística; el recuadro de la página siguiente contiene una descripción sumaria hecha por March y Simon. Esencialmente,[20] (el hombre racional) "hace elecciones 'óptimas' en un ambiente muy especificado".[21] El hombre racional posee dos importantes características que aquí nos interesan. Una es que observa todas las complejidades de la situación, todas las alternativas posibles y todas sus posibles consecuencias. La otra es que maximiza, eligiendo la mejor de todas las alternativas posibles.

Por su parte, el "hombre administrativo" aborda sus opciones con una diferencia aparentemente pequeña, pero importante. Las características definidoras de la teoría económica y administrativa son las mismas; a saber: "llevar al máximo el logro de ciertos fines con el uso de recursos de origen":

> Un principio fundamental de la administración, que se desprende casi de inmediato del carácter racional de la "buena" administración, es que entre

[20] Resulta interesante que nunca se utilicen algunas otras formas semánticas (por ejemplo él/ella) para describir al hombre económico. Presumiblemente, esto es así para evitar que el lector le dé al hombre económico alguna individualidad, una cuestión muy importante desde el punto de vista de la teoría económica clásica. El "hombre racional" y el "hombre económico" son y deben seguir siendo abstracciones; éste es un importante apoyo para el analista cuando sus (de él o de ella) análisis son objetados.

[21] March y Simon, p. 137.

EL HOMBRE RACIONAL

1. Cuando lo hallamos por primera vez en la situación de decidir, ya ha proyectado ante sí el conjunto de alternativas entre las que elegirá su acción. Esta serie de alternativas simplemente está "dada"; la teoría no nos dice cómo se obtiene.

2. A cada alternativa va ligada una serie de consecuencias [...] Aquí, las teorías están comprendidas en tres categorías: *a) Certeza:* teorías que suponen que quien decide tiene un conocimiento completo y preciso de las consecuencias de cada alternativa. *b) Riesgo:* teorías que suponen el conocimiento exacto de la distribución probable de las consecuencias de cada alternativa. *c) Incertidumbre:* teorías que suponen que las consecuencias de cada alternativa pertenecen a algún subconjunto de todas las posibles consecuencias, pero que el individuo que toma la decisión no puede asignar probabilidades definidas al advenimiento de consecuencias particulares.

3. Al principio, el que toma la decisión tiene una "función de utilidad" o una "ordenación de preferencias" que clasifica todas las series de consecuencias, desde la más preferible hasta la menos deseable.

4. Quien toma la decisión selecciona la alternativa que conduzca a la serie de consecuencias preferida. En el caso de la *certeza,* la elección es inequívoca. En el caso del *riesgo,* la racionalidad suele definirse como la elección de aquella alternativa en que la utilidad esperada es mayor [...] En el caso de la *incertidumbre,* la definición de racionalidad se vuelve problemática. Una proposición que ha tenido amplia aceptación es la regla del "riesgo minimax": considerar la peor serie de consecuencias que puede tener cada alternativa, y luego seleccionar la alternativa cuya "peor serie de consecuencias" sea preferible a las peores series ligadas a otras alternativas. [James G. March y Herbert A. Simon, *Organizations,* John Wiley & Sons, Nueva York, 1958, p. 139, cursivas en el original.]

> varias alternativas que requieren el mismo gasto siempre ha de seleccionarse la que conduzca al mejor cumplimiento de los objetivos administrativos; y entre varias alternativas que conducen al mismo logro, debe elegirse la que requiera el menor gasto [p. 39].

La diferencia entre ambos radica en la capacidad limitada del hombre administrativo tanto para actuar en general de manera óptima como para tomar decisiones correctas (es decir, económicamente racionales) (p. 39). Estos límites proceden no sólo del marco organizacional en el que se toman decisiones administrativas sino también de las limitaciones psicológicas de la cognición humana. La racionalidad, en los contextos administrativos, es realmente una "racionalidad limitada". Y está limitada en tres formas (p. 81):

1. La racionalidad requiere un conocimiento y una previsión cabales de las consecuencias que resultarán de cada elección. En realidad, el conocimiento de las consecuencias es siempre fragmentario.
2. Ya que estas consecuencias se sitúan en el futuro, la imaginación debe suplir la falta de sensación experimentada al atribuirles algún valor. Pero los valores sólo pueden anticiparse de manera imperfecta.
3. La racionalidad exige una elección entre todas las conductas alternativas posibles. En el comportamiento real, sólo unas cuantas de ellas vienen a la mente.

En otras palabras, la racionalidad del administrador está limitada por sus hábitos y capacidades inconscientes, por sus valores y concepciones de algún propósito y por el alcance de su información y conocimientos (p. 241).

El resultado de esta limitación de la racionalidad es que, en vez de buscar alternativas óptimas entre todas las que son posibles, el administrador "se contenta" con buscar una alternativa que sea satisfactoria en términos tanto de las condiciones que prevalecen como de los propósitos de la organización como él los entiende:

> En la práctica organizacional real, nadie intenta hallar una solución óptima para el problema total. En vez de ello, unidades o miembros especializados de la organización toman varias decisiones o grupos de decisiones. Al tomar estas decisiones particulares, las unidades especializadas no resuelven el problema en su totalidad, sino que encuentran una solución "satisfactoria" para uno o más subproblemas, donde algunos de los efectos de la solución sobre las otras partes del sistema se incorporan a la definición de "satisfactorio" [p. 272].

Por último, el hombre administrativo simplifica el mundo; no trata de enfrentarlo en toda su complejidad:

> El hombre administrativo reconoce que el mundo que percibe es un modelo muy simplificado de la zumbante y pletórica confusión que constituye el mundo real. Se contenta con esta burda simplificación porque cree que el mundo real es más bien vacío, que la mayoría de los hechos del mundo real tienen poco que ver con la situación que él enfrenta, y que muchos encadenamientos de causas y consecuencias son cortos y simples [...] Así, está conforme con descartar aquellos aspectos de la realidad —y eso significa *muchos* aspectos— que no parecen venir al caso en tal momento. Elige utilizando una imagen simple de la situación que toma en cuenta sólo unos cuantos de los factores que él considera más pertinentes y cruciales [p. xxx].

La teoría neoclásica y el marco de la administración pública

En varias ocasiones, Herbert A. Simon afirma que las organizaciones controlan la conducta en virtud de que controlan las premisas en que se basan las decisiones organizacionales. Por extensión, puede observarse que los teóricos, al controlar las premisas de la discusión académica, también controlan su sustancia y sus conclusiones. Sin duda, pocos teóricos están más seguros de sus premisas o son más rigurosos al explicar las consecuencias lógicas de su aplicación que Simon y sus colegas. *"Ámame, ama mi lógica"*,[22] como Simon respondió una vez a un crítico cuyas ideas tenían una inclinación intelectual más católica (y para Simon, por lo tanto, menos disciplinada).

Sin embargo, resulta irónica la probabilidad de que la tremenda influencia de Simon se deba menos al rigor lógico y metodológico con que *aplica* sus premisas que a la atracción intuitiva de las premisas mismas para los gerentes y observadores de organizaciones que han leído sus trabajos.[23] Tal vez Simon no estaría del todo satisfecho con esta explicación de su influencia, pero es indudable que varias de sus premisas reflejan con gran fidelidad las creencias y suposiciones que guían a los gerentes profesionales en sus actividades cotidianas. Por ejemplo, al encargarse de resolver problemas, los gerentes consideran de un modo general que sus acciones tienen una racionalidad intencional en el sentido de estar calculadas instrumentalmente para solucionar las dificultades que se les aparecen como evidentes. La naturaleza en evidente apariencia de estos problemas organizacionales, además, refuerza la convicción de Simon de que el criterio de eficiencia es fundamental para evaluar la eficacia de la acción administrativa. Por último, la observación de Simon de que las limitaciones de tiempo, conformación y recursos obligan a los gerentes a contentarse con soluciones satisfactorias inyecta una nota de realismo que modera las expectativas de otro modo heroicas sobre los gerentes como solucionadores racionales de problemas. Así pues, como Charles Perrow ha señalado: "Herbert Simon y James March han aportado, un poco sin saberlo, el músculo y la carne para el esqueleto [burocrático] weberiano, dándole más sustancia, complejidad

[22] Simon, " 'Development of Theory of Democratic Administration': Replies and Comments", *American Political Science Review* 46, 2, 1952, p. 494; cursivas en el original.

[23] En realidad, Dwight Waldo, el crítico aludido en el párrafo anterior, ha señalado (en agravio de Simon) que "es evidente que Herbert Simon ha hecho destacadas aportaciones al estudio administrativo, pero estas contribuciones han sido hechas cuando ha trabajado sin la metodología que él mismo ha sostenido". Waldo, "Development of Theory of Democratic Administration", *American Political Science Review* 46, 1, 1952, p. 97.

y credibilidad sin reducir la teoría organizacional a proposiciones sobre la conducta individual".[24]

Pero la posición que Simon y los representantes de la corriente de conjunto decisorio han articulado con tanto esmero, aunque a menudo es sólida en la extensión lógica de sus premisas iniciales, al mismo tiempo está limitada tanto en sus alcances como en la manera de conceptualizar los problemas de la acción organizacional. Estas limitaciones son evidentes sobre todo cuando consideramos sus contribuciones a la luz de los tres campos organizacionales y los tres vectores normativos del marco de la administración pública expuestos en la primera parte.

Los campos organizacionales de la administración pública

Como veremos en el siguiente capítulo, la teoría neoclásica ha sido muy criticada por ignorar la relación de las organizaciones con los ambientes que las rodean.[25] Aunque a menudo exageradas, estas críticas señalan que dicha postura, al centrar su atención en las cuestiones del funcionamiento organizacional interno, ilumina lo que hemos llamado el campo intraorganizacional pero ignora en gran medida el interorganizacional. Por ejemplo, la postura de Simon ofrece una sólida explicación de la dinámica por la que las organizaciones mantienen (o dejan de mantener) el equilibrio interno, pero omite un análisis de la naturaleza contingente de ese equilibrio en los ambientes que sustentan a las organizaciones. Aunque los teóricos de sistemas tratados en el capítulo VII insisten en este punto con monótona regularidad, también reconocen que Simon ha aportado muchas de las ideas centrales que forman la base de la teoría de sistemas.

Con frecuencia se atribuye a Simon la aplicación de la psicología al análisis organizacional. A primera vista, esto parecería adecuar muy bien su postura al campo de la organización y el individuo, en el que se exploran los efectos de las estructuras, las reglas y los procesos organizacionales sobre las complejidades de la conducta individual. Pero la contribución de Simon al respecto, si bien es profunda en sus propios términos, está muy restringida y tiene un curioso tono negativo. Para Simon, "psicología" no parece más que un sinónimo de un defecto

[24] Charles Perrow, *Complex Organizations: A Critical Essay*, 2ª ed., Scott, Foresman, Glenview, Ill., 1979, p. 140.

[25] Para ser justos con Simon, debemos señalar que la orientación general de sus primeros trabajos no excluye necesariamente un análisis de las relaciones entre la organización y el ambiente, y que en gran parte de sus escritos posteriores sí aborda el tema en forma directa. Véase, por ejemplo, *The Sciences of the Artificial*, 2ª ed., The MIT Press, Cambridge, Mass., 1981.

humano lamentable, es decir, la incapacidad de actuar racionalmente. La psicología, o al menos su noción de ella, no hace más que ayudar a explicar los impedimentos cognoscitivos para la eficiencia organizacional. Aunque su advertencia de los límites de la racionalidad es importante para enfriar el optimismo ingenuo engendrado por la fe de la teoría clásica en los "principios científicos" de la gestión, una concepción más rica de psicología en Simon nos diría mucho más sobre los aspectos tanto creativos como patológicos de la conducta humana en las organizaciones. Al vincular conceptualmente la psicología con la premisa de acción deliberada y racional, la postura de Simon omite la mayor parte de lo que es interesante sobre el comportamiento individual y nos deja con una concepción muy estrecha de la importancia normativa de la psicología para el estudio de las organizaciones.

Los vectores normativos de la administración pública

A veces se considera a Herbert A. Simon el sucesor intelectual de Chester Barnard. Es posible trazar muchos paralelos entre *Administrative Behavior* y *The Functions of the Executive*, incluyendo su concepción bilateral de la autoridad organizacional y el vínculo entre los conceptos de "zonas de aceptación" en el primero y "zonas de indiferencia" en el segundo. Esto no es de extrañar en vista del cálido reconocimiento de Simon a la influencia de Barnard en el prefacio de *Administrative Behavior* (prologado por Barnard).

Sin embargo, hay diferencias decisivas entre ambos autores que denotan algunas limitaciones cruciales en las posturas tanto de Simon como de la escuela neoclásica en cuanto al análisis normativo en la administración pública. Donde en Barnard encontramos un profundo interés por el liderazgo moral, los intereses de Simon son principalmente empíricos y derivan de su compromiso filosófico con el positivismo lógico, en particular su distinción radical entre hecho y valor. Esta amplia divergencia es evidente, por ejemplo, en los "modelos de hombre" que cada uno adopta. Sus convicciones diferentes sobre la naturaleza humana, como advierte Perrow, explican a su vez la manera en que Barnard y Simon observan la naturaleza moral (o la ausencia de ella) de la organización. Como Perrow señala:

> En el modelo de Barnard, el hombre por sí mismo no es racional, pero alcanza la racionalidad a través de las organizaciones. El hombre de Simon es intencionalmente racional, pero participar en la organización no produce un hombre superior o más racional ni produce un aumento de la racionalidad, inducido organizacionalmente, en el individuo. [La organización] hace que sus miembros "adapten sus decisiones a los objetivos de la organización" y les proporciona la información necesaria para tomar decisiones organizacionales correctas. Gana la organización, no el individuo [...] En su modelo de toma de decisiones, Simon se interesa por la organización como una herramienta o bien por los individuos como herramientas de la organización. Barnard no podía admitir esta posibilidad, ya que en su opinión las organizaciones son sistemas cooperativos en los que los objetivos de la organización y el individuo deben coincidir. Para Simon no es así, el individuo satisface sus necesidades (de ingresos, por ejemplo) a través de la organización, pero sus fines personales no son necesariamente los de la organización.[26]

La noción instrumental, más que moral, de las organizaciones en Simon, junto con su postulado de un individuo intencionalmente racional (y moralmente atomístico), tiñe su concepción de los problemas administrativos. Desde su posición como positivista lógico, Simon considera que las cuestiones de valor y las cuestiones de hecho son separables, toda vez que las primeras sólo pueden determinarse de manera arbitraria o validarse, en sus propias palabras, "por el consentimiento humano". En términos de la distinción entre problemas dóciles y perversos, señalada en la primera parte, según la definición de Simon, los problemas administrativos corresponden a los primeros. Esto no significa que sean simples; en realidad, pueden ser en extremo complejos. Pero al mismo tiempo, Simon ve los problemas administrativos como de índole técnica y por lo tanto susceptibles de un análisis lógico o empírico. Y lo que quizá es más importante, por lo que respecta a su docilidad, es que tales problemas —en opinión de Simon— deben darse por sentados. Puede suponerse que su carácter moralmente problemático ha sido erradicado por discursos morales o procesos políticos previos, siendo ambos en gran medida arbitrarios y en apariencia de escaso interés.

El supuesto carácter técnico de los problemas administrativos, derivado de la aceptación de Simon de la dicotomía entre hechos y valores, encaja muy bien con la distinción análoga de Woodrow Wilson entre administración y política.[27] Para ser más precisos, la primera dicotomía

[26] Perrow, *op. cit.*, p. 142.

[27] Aunque la etiqueta de "neoclásico" que se le prende a los escritos de Simon alude con mayor frecuencia a su teoría de las organizaciones, es un adjetivo igualmente apropiado para Simon como teórico de la *administración pública*. Vincent Ostrom ha señalado que Simon presentaba un desafío radical al paradigma clásico (wilsoniano) de la administración pública al utilizar el criterio de eficiencia "para rechazar la hipótesis de que la perfección en el orden jerárquico es sinónimo de eficiencia". Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, ed. rev., University of Alabama Press, University, Ala., 1974, pp. 45-46. Aunque la afirmación de Ostrom sobre la postura de Simon es

proporciona el fundamento lógico (y epistemológico) de la segunda. Como se define de ordinario, la política tiene que ver con la asignación potestativa de valores, mientras que la administración, según Simon, entraña decisiones calculadas racionalmente a partir de premisas factuales.

En la medida en que esta postura se enfrenta con valores, puede afirmarse que el valor instrumental de la eficiencia es de suma importancia para la teoría de las organizaciones y la administración pública. Debido a esto, Simon rechaza por ingenua y contraria a las pruebas empíricas la idea de que la eficiencia se logra mediante la aplicación de los principios organizacionales clásicos, muchos de los cuales parecen opuestos. Asimismo, señala con sagacidad los obstáculos organizacionales para la eficiencia y, con ello, las condiciones en las cuales la forma de la organización burocrática tradicional puede satisfacer o no ese criterio.

Ahora bien, el que Simon pudiera explicar las condiciones para una administración eficiente es precisamente lo que le impide considerar importante cualquier otra cuestión normativa que no sea la eficiencia. Sin duda, el propio Simon no juzgaría esto como una limitación seria. Por ejemplo, de seguro afirmaría que los problemas de derechos individuales y la adecuación de los procesos organizacionales son políticos, fuera del alcance del análisis racional. Hasta el grado en que tales problemas tengan alcances administrativos, son abordados por la tecnología administrativa y por lo tanto son en verdad cuestiones de eficiencia. Por definición, los problemas de derechos y procedimiento organizacional no son administrativos *per se,* a no ser que puedan domeñarse con tecnología administrativa. De igual manera, aunque Simon reconoce el tema de la discrecionalidad administrativa, lo trata como prueba de los *límites* de la administración racional y por lo tanto eficiente. Por ejemplo, la discrecionalidad es necesaria para encargarse de tareas "no rutinarias" que no pueden programarse según el método preferido de los canales burocráticos normales. En tales circunstancias —observa Perrow—, Simon piensa que "debe insistirse más en la experiencia, el 'tacto' o la profesionalización [...] Hay más talento o arte o habilidades esotéricas (en el caso de los profesionales) en juego".[28] Aunque sin duda correctas, las premisas de Simon son de escaso provecho como consejos a los profesionales para hacer juicios discrecionales prudentes y atinados.

correcta, es discutible que constituya un "desafío radical" a la formulación clásica de Wilson, ya que Simon mantiene, a través de la dicotomía entre hecho y valor, la esencia lógica de la dicotomía wilsoniana entre política y administración. Para un examen más amplio de las opiniones de Ostrom sobre la obra de Simon, véase el capítulo IX.

[28] Perrow, *op. cit.*, p. 162.

Conclusión

En un sentido, Herbert A. Simon y quienes han seguido sus pasos intelectuales han sido fieles a importantes corrientes del pensamiento clásico de la administración pública. Esto se manifiesta principalmente en su compromiso con el valor de la eficiencia y, de manera más amplia, con la función fundamental de la ciencia como guía de la teoría y la práctica administrativas. Pero en otro aspecto, de igual importancia, se han apartado del espíritu democrático que conformó y sigue conformando la base filosófica de la administración pública. Esto no pretende ser una crítica de Simon y sus contemporáneos, cuyas lealtades doctrinarias se sitúan en otros campos de trabajo académico y profesional. Pero sí es una advertencia para aquellos en la administración pública que pudieran aceptar y que a menudo han aceptado la teoría de la administración neoclásica como fundamento suficiente para su disciplina. Hacerlo significa relegar la teoría democrática, y en realidad la teoría política en general, a una posición cuando mucho marginal en la administración pública. La consecuencia es limitar en buena parte cualquier percepción normativa del papel social decisivo que las organizaciones públicas desempeñan en el conjunto de la sociedad.

Como veremos en los siguientes capítulos, Herbert A. Simon es una figura relevante con la que todas las teorías de las organizaciones deben competir. Para algunas, en especial las que se revisan en los capítulos que vienen, Simon aporta ideas vitales y sólo se le critica por no ampliarlas lo suficiente. Desde otros puntos de vista, en particular para muchos de los teóricos de los que hablamos en los capítulos X y XI, Simon no sólo toma un camino equivocado, sino que es el portador de una filosofía social perniciosa. Pero a pesar de estos desacuerdos, la corriente de conjuntos decisorios aún forma el núcleo de la práctica administrativa, así como la lógica esencial de la tecnología administrativa, como lo ha hecho durante medio siglo.

VII. TEORÍA DE SISTEMAS: LAS ORGANIZACIONES COMO ENTIDADES PROPOSITIVAS

Como vimos en el capítulo anterior, pensar en la organización como un conjunto decisorio pone de relieve los aspectos racionales de la toma interna de decisiones. Esta corriente ayuda a sensibilizar tanto a los observadores como a los participantes sobre la forma en que la racionalidad instrumental estructura y determina las opciones de los administradores. Al mismo tiempo, las limitaciones de la teoría neoclásica dificultan nuestra comprensión de otros aspectos importantes de las organizaciones.

Por ejemplo, el énfasis normativo en la eficiencia tiende a opacar la importancia de otras normas, como la representación y el control de la discrecionalidad, que también son aplicables a la administración pública. De igual modo, el interés limitado a los medios eficientes para alcanzar fines preestablecidos a veces desvía la atención de los temas de la protección de los derechos individuales y la satisfacción de las necesidades singulares, y por lo tanto, distintas de la gente. Dado que la corriente de conjunto decisorio suele ignorar el proceso de *fijar* metas (dándolas por sentadas) arroja pocas luces sobre el lugar de las organizaciones públicas en un contexto social y gubernamental más amplio.

En la época en que Simon publicó *Administrative Behavior,* una corriente relacionada pero distintiva comenzó a surgir como posición predominante en el campo. Arraigada en la sociología estructural funcional, la "teoría de sistemas" se ha vuelto una parte tan integral de nuestra imagen de las organizaciones que a menudo es difícil separar sus ideas principales de mucho del pensamiento organizacional subsecuente.

Introducción

Como la mayoría de los cambios en la teoría social, las teorías de la organización que alcanzan amplia prominencia no sólo se relacionan con corrientes anteriores del pensamiento intelectual, sino que también reflejan el carácter de sus tiempos. Así lo comprueba la teoría de sistemas, que ha mantenido su posición como la escuela predominante en la teoría de las organizaciones durante un cuarto de siglo. En los Estados Unidos, el resultado de la segunda Guerra Mundial abonó una idea de abundancia y crecimiento económico ilimitados, lo mismo que un clima

político y social conservador, que se nutrió en parte de dicha idea y fue reforzado por el ánimo aislacionista de posguerra y por la realidad de la guerra fría con la Unión Soviética. El crecimiento económico e institucional en los Estados Unidos fue de una escala y una complejidad sin precedentes. Así, el vertiginoso cambio social de finales de los cuarenta y cincuenta no fue producto de una ideología social progresista, sino más bien de un rápido ajuste a los imperativos de avance tecnológico engendrados por tal crecimiento.

El cambio social y tecnológico, a la par del conservadurismo político de la posguerra, solicitaba la explicación y legitimación de los teóricos sociales. Junto con este cambio vino también la incertidumbre y la interdependencia. Esto obligó a los teóricos de la organización a expandir su creencia introspectiva en la racionalidad como la "sirvienta" de la eficiencia, pues la definición más restringida ya no les ayudaba a explicar la sobrevivencia organizacional en un ambiente turbulento. Así, trataron de explicar no sólo la combinación de cambio y conservadurismo, sino también esta alteración en el espíritu del racionalismo.

Como hemos visto, ya se había establecido el fundamento para una comprensión más profunda de la racionalidad organizacional. Chester Barnard y los primeros teóricos de las relaciones humanas habían comenzado a elaborar el concepto de organización como un sistema social que requiere de una gestión inteligente para enfrentar problemas como el equilibrio y la estabilización. Eran asuntos que una noción más estrecha de racionalidad, como la de Frederick Taylor, apenas abarcaba. Finalmente, con la publicación de *Administrative Behavior* en 1947, Simon echó abajo gran parte del racionalismo ingenuo, planteado como "principios de administración", al describir los límites cognoscitivos y psicológicos de la racionalidad en las organizaciones. De este modo, su idea de "satisfacción" sirvió a los teóricos de sistemas como una explicación de la estrategia empleada por las organizaciones para sobrevivir a los peligros de ciertos ambientes hostiles e impredecibles. Simon, como antes Barnard, fue una figura cardinal en la transición de la imagen de máquina racional de las organizaciones a la entidad activa, representada en particular por la teoría de sistemas.

Es posible extraer varias ideas generales de esta postura. Cinco características de la teoría de sistemas constituyen la base de la siguiente exposición:

1. Las partes de una organización sólo se entienden en términos de su relación con las demás.

2. Las partes de la organización, incluyendo sus relaciones, son importantes en la medida en que contribuyen a su funcionamiento general.

3. Las organizaciones, concebidas como conjuntos, pueden considerarse metafóricamente como organismos biológicos, llenos de necesidades o metas que se sobreponen o se separan conceptualmente de las necesidades, propósitos y metas conscientes de partes o miembros individuales.

4. Estas necesidades y metas de las organizaciones pueden concebirse ya sea en forma estática (por ejemplo, supervivencia y mantenimiento del orden) o dinámica (digamos, en términos de evolución o cambio propositivo).

5. La actividad organizacional de alguna significación es comprensible en términos de su relación con el ambiente externo, el cual proporciona los recursos y las condiciones de que la organización depende para su sobrevivencia o la realización de sus propósitos.

En las siguientes páginas recapitularemos el crecimiento intelectual de la moderna teoría de sistemas desde sus orígenes en la sociología estructural funcional y la teoría general de sistemas. Luego resumiremos la forma en que varios teóricos adoptaron estas ideas para explicar la estructura y el comportamiento de las organizaciones complejas. En la siguiente sección examinaremos algunas críticas de esta corriente, así como ciertos intentos de rescatarla reorientando su descripción de la realidad organizacional. En la última sección expondremos la manera en que la teoría de sistemas ilumina el marco de la administración pública.

Los orígenes intelectuales de la teoría de sistemas

Aunque la teoría de sistemas organizacional está en deuda con Barnard y Simon, en un sentido más amplio sus orígenes se remontan a la sociología estructural funcional y la teoría general de sistemas. Si bien estos dos planteamientos provienen de vertientes muy distintas y diferían mucho en sus respectivos programas de investigación, comparten ciertas premisas y metáforas que las hacen indistinguibles en muchos aspectos.

Para mediados de los años cincuenta, el funcionalismo estructural se estableció de lleno como la principal corriente de la sociología. Se articuló primero en la antropología social en la década de los treinta, principalmente merced a los textos de Bronislaw Malinowski y A. Radcliffe-Brown, cuyo funcionalismo hacía hincapié en la relación mutua de diferentes aspectos de las culturas. Así, A. Radcliffe-Brown afirmaba:

> Al pasar de la vida orgánica a la vida social, si examinamos comunidades como una tribu africana o australiana podemos reconocer la existencia de una estructura social. Los seres humanos [están] vinculados por un conjunto definido de relaciones sociales dentro de un todo integrado. [...] La continuidad estructural se mantiene en el curso de la vida social, que consiste en las actividades e interacciones de los individuos y en los grupos organizados que los unen.[1]

La sociología de Talcott Parsons

Talcott Parsons adaptó esta corriente funcionalista al estudio de la sociología,[2] y acabó por integrarla con la postura sociológica de Max Weber, cuyos escritos apenas estaban ganando notoriedad en los Estados Unidos.[3] Los funcionalistas estructurales como Parsons plantean una pregunta básica: ¿cómo se las arreglan las sociedades para funcionar y sobrevivir? Aunque sus respuestas tienen que ver hasta cierto punto con el cambio, su mayor preocupación es explicar la naturaleza del orden social entre los individuos que pueblan la historia de cualquier sistema social. Los individuos cambian pero uno remplaza a otro al asumir posiciones funcionales ya establecidas en la sociedad.

Para los funcionalistas estructurales, el punto de arranque o unidad primaria de análisis es el sistema social concebido como un todo. Las funciones en marcha de los sistemas, argumentan, sólo pueden ser vistas en relación con el conjunto. Así pues, se entregan a la explicación de "la relación de las partes con el todo para mostrar que los que parecen ser fenómenos sociales aislados, cuando no inexplicables, en realidad cumplen cierto propósito más amplio relacionado con la estabilidad de la sociedad".[4]

En otras palabras, el funcionalista estructural, por virtud de este planteamiento globalizador, se ocupa principalmente de la forma en que las subunidades sistémicas (incluyendo tanto a grupos organizados como a individuos) contribuyen a la supervivencia y estabilidad del sistema en conjunto. Para apoyar la supervivencia del sistema, sus subunidades no necesitan estar conscientes de las funciones que desempeñan. En realidad, estas funciones suelen sobreponerse y en ocasiones entran en con-

[1] A. Radcliffe-Brown, *Structure and Functions in Primitive Society,* Cohen and West, Londres, 1952, p. 180.

[2] Véase Talcott Parsons, *The Social System,* Free Press, Nueva York, 1951, en especial los capítulos 2 y 3.

[3] Esto se debió en gran parte a los esfuerzos del propio Parsons, quien estudió en Alemania y luego tradujo al inglés fragmentos de las obras de Weber. Asimismo, es testimonio de la riqueza (y quizá de la ambigüedad) de la obra de Weber como fuente principal de inspiración no sólo para Parsons, sino también para algunos de sus principales detractores como C. Wright Mills y Alfred Schutz.

[4] David Silverman, *The Theory of Organizations,* Basic Books, Nueva York, 1970, p. 45.

flicto con las metas que los individuos y grupos persiguen de manera consciente. La "función" es, pues, un concepto básico que se aplica al sistema como un todo. Una de las primeras afirmaciones explícitas de esta idea se debe al antropólogo Bronislaw Malinowsky, quien sostenía que el funcionalismo

> aspira a la explicación de los hechos antropológicos en todos los niveles de desarrollo por su función, por la parte que desempeñan en el sistema total de la cultura, por la manera de relacionarse mutuamente dentro del sistema y por la forma en que este sistema se relaciona con el entorno físico [...] Por lo tanto, la visión funcional de la cultura insiste en el principio de que, en toda civilización, cada costumbre, objeto material, idea y creencia cumple alguna función vital, tiene cierta tarea que realizar y representa una parte indispensable de un todo activo.[5]

Pocos de los funcionalistas posteriores llegan tan lejos como Malinowski en cuanto a subrayar que *cada* parte del sistema cumple necesariamente una necesidad o un propósito sistemático vital. Sin embargo, la mayoría se atiene a temas como el imperativo de la supervivencia del sistema, la interdependencia de sus partes y la naturaleza contingente del entorno.

Un ejemplo claro es la descripción de Parsons de los cuatro "imperativos funcionales" a los que se dirige cualquier sistema social y que debe satisfacer si ha de sobrevivir. El primero, la *adaptación*, consiste en aquellas acciones que, tomadas en conjunto, forman vínculos y relaciones con el ambiente externo del cual dependen. De este modo, el sistema se asegura —como debe hacerlo cualquier sistema social— recursos necesarios del ambiente y los distribuye entre sus subunidades. El *logro de metas* es una función administrativa que implica la movilización y el aprovechamiento de recursos. Incluye aquellas actividades del sistema que dirigen y conducen al cumplimiento de fines. La *integración* es la coordinación de las partes del sistema para establecer el control, evitar desviaciones y mantener la estabilidad interna. Por último, el *mantenimiento de modelos latentes* enfrenta "el problema de cómo asegurar la continuidad de acción en el sistema de acuerdo con cierto orden o norma".[6]

En opinión de Parsons, es necesario el desempeño efectivo de estas cuatro funciones para la conservación de cualquier sistema viviente,

[5] Bronislaw Malinowski, "Anthropology", *The Encyclopedia Britannica*, suplemento I, pp. 132-133, citado en Ernest Nagel, "Problems of Concept and Theory Formation in the Social Sciences", Maurice Natanson (comp.), *Philosophy of the Social Sciences*, Random House, Nueva York, 1963, p. 193.

[6] Margaret M. Paloma, *Contemporary Sociological Theory*, Macmillan, Nueva York, 1979, p. 114.

desde un pequeño organismo natural hasta una gran colectividad social. Las normas constituyen el sistema de valores que sirve para motivar y ceñir las acciones de las subunidades sistémicas (grupo e individuos). La adaptación y el logro de las metas se relacionan con la eficiencia del sistema, mientras que la integración y la latencia influyen en su estabilidad. Dada la universalidad de estos imperativos funcionales, la tarea del análisis sociológico es —según Parsons— identificar y explicar aquellas estructuras y partes de los sistemas sociales que desempeñan y amplían, así como limitan, dichas funciones.

Hay dos cuestiones implícitas en los imperativos funcionales que conviene examinar. La primera, desde este punto de vista, es que la supervivencia es posible por la eficiencia y la estabilidad con que funciona el sistema. De aquí se sigue que cualquier cambio indebido bien puede amenazar la supervivencia del sistema. El cambio, en particular como lo anuncia algún conflicto, es un indicador de discontinuidad (entre el sistema y el medio) o de desequilibrio (dentro del sistema). Esto ocurre cuando hay un desequilibrio entre las funciones estabilizadoras (integración y latencia), por un lado, y las funciones que promueven la eficiencia (logro de metas y adaptación), por el otro. Entonces surge la noción de que aun cuando el cambio se genere desde dentro, las condiciones que lo originan son prueba de una patología sistémica que necesita remediarse.

La segunda cuestión que hay que observar es que la metáfora orgánica implícita en los imperativos funcionales (y explícita en la obra de Parsons) tiende a valorar mucho la supervivencia, de tal suerte que el cambio —cuando ocurre— es visto como una adaptación a condiciones impuestas desde el exterior, con la finalidad de restaurar el equilibrio. La principal dificultad es que ésta es una determinación circular, *a posteriori:* si el sistema sobrevive, la adaptación restauró el equilibrio; si no, fracasó. Sin embargo, no hay ninguna manera de hacer un cálculo razonable en cuanto a la probabilidad de éxito. Esto tiende a reforzar las opiniones de quienes están en el poder, más que ofrecer alguna forma de mediar entre posiciones de poder diferentes. De igual modo, estas explicaciones *post hoc* no permiten considerar que los actos puedan generarse y valer por sí mismos.

Ludwig von Bertalanffy y la teoría general de sistemas

De manera simultánea al ascenso del funcionalismo estructural, un movimiento transdisciplinario llamado teoría general de sistemas surgió del trabajo del biólogo Ludwig von Bertalanffy. Su proyecto consistió en

formular un lenguaje y una metodología científicos generalizados que sirvieran para "enunciar principios válidos para los 'sistemas', cualquiera que sea la naturaleza de sus elementos constitutivos y de las relaciones o 'fuerzas' entre ellos".[7] Según Von Bertalanffy, la necesidad de sentar tales principios deriva de la complejidad y el carácter interdisciplinario de los problemas prácticos. Identificar principios de explicación científica comunes a todo tipo de sistemas haría posible emplear el conocimiento de los sistemas más analizados para explorar los menos comprendidos.

Von Bertalanffy subraya que la teoría general de sistemas es la ciencia de la "totalidad", a diferencia de la ciencia (natural) tradicional, que "trataba de explicar los fenómenos observables reduciéndolos a una interacción de unidades elementales investigables en forma independiente".[8] Sin embargo, los sistemas sólo son comprensibles en términos de la acción recíproca de sus elementos constitutivos y de su relación con su entorno más amplio. Aunque una parte importante del programa de investigación en la teoría general de sistemas es descubrir "leyes generales", se supone que éstas no son deterministas, sino más bien de carácter estadístico y probabilístico.

Al frente de esta búsqueda de leyes están varios conceptos que forman la base de la teoría de sistemas. Por ejemplo, el contexto inicial de gran parte de las discusiones en la teoría de sistemas es la distinción ahora común entre sistemas *abiertos* y *cerrados*. La metáfora del sistema cerrado representa una entidad autónoma en la que el funcionamiento de las partes componentes y sus relaciones son los principales objetos de estudio. Cualquier máquina simple que funciona como un mecanismo autónomo, como una cortadora de césped o un automóvil, es un sistema cerrado. De manera similar, la burocracia suele considerarse como un equivalente organizacional de un sistema cerrado. Su relación con el medio se regula y estabiliza de tal suerte que uno puede, analíticamente, ignorar dicho entorno al describir, examinar y manipular el sistema. Esto es lo que Max Weber hace, por ejemplo, cuando describe las peculiaridades de la burocracia ideal característica. De igual modo, la explicación de Frederick Taylor sobre las funciones del departamento de planificación supone en esencia que el entorno de la empresa es estable, calculable y de poco impacto, en el sentido de alterar el trabajo del departamento.

Como metáfora, el sistema cerrado sugiere que su tendencia natural es hacia el *equilibrio* entre sus componentes. Su estabilidad radica en gran parte en la importancia regulada de energía del ambiente. Cuando tal estabilidad se pierde y la energía introducida es insuficiente, se dice que el

[7] Ludwig von Bertalanffy, *General Systems Theory*, George Braziller, Nueva York, 1968, p. 37.
[8] *Ibid.*, pp. 36-37.

sistema pasa por un proceso de *entropía*, "una ley de la naturaleza por la que todas las formas de organización tienden al caos y la muerte".[9] La noción del sistema cerrado se basa en el supuesto de que el apoyo del medio es seguro y predecible, de modo que la atención puede centrarse en la eficiencia interna con que los recursos se emplean para mantener el equilibrio.

Pocos teóricos, si acaso, han sido alguna vez partidarios del concepto de sistema cerrado. Más bien, suele ser un apelativo que los teóricos de sistemas usan como pantalla y atribuyen a aquellos planteamientos teóricos que han mostrado una atención insuficiente (desde este punto de vista) a las relaciones sistémicas con el ambiente exterior. Así, Barnard y Simon a veces son etiquetados como teóricos del sistema cerrado (o del equilibrio) debido a su preocupación por la dinámica interna de la organización.

Desde un principio, el sistema abierto ha sido la imagen dominante en la teoría de sistemas. La mayoría de los escritores sobre el tema adoptan, si bien en ocasiones de manera vaga, la metáfora de la organización como un organismo biológico, subrayando así la supervivencia del sistema más que la eficiencia interna. La atención se centra en las relaciones entre el sistema y su entorno contingente. Con este énfasis, el concepto de equilibrio interno es remplazado por el de *homeostasis* (llamada a veces "equilibrio homeostático"). Así se representa un equilibrio dinámico de fuerzas y un intercambio constante de energía con el ambiente que contrarresta los procesos entrópicos y desintegradores habituales en los sistemas cerrados. La *entropía negativa* (o "negaentropía") implica, como mínimo, aquellos procesos que le permiten al sistema conservar el equilibrio homeostático; otras acepciones del término transmiten un significado más positivo según el cual los sistemas aparecen como generadores naturales de crecimiento, expansionistas, deliberados, dirigidos a metas y aun creativos. Sin embargo, las opiniones difieren en cuanto a si (o hasta qué punto) la entropía negativa debe considerarse como una fuerza generada dentro del sistema, a diferencia de un resultado necesario que se produce cuando un sistema recibe más energía del ambiente de la que necesita para su mera supervivencia.[10] Con el principio de entropía negativa, los sistemas se consideran deliberados.

La intencionalidad del sistema es uno de los conceptos más difíciles de esclarecer, y, para complicar más las cosas, hay una distinción entre

[9] Daniel Katz y Robert L. Kahn, *The Social Psychology of Organizations*, 2ª ed., John Wiley and Sons, Nueva York, 1978, p. 25.
[10] Cualesquiera que sean los matices de la entropía negativa, los críticos han reprochado a los teóricos de sistemas el uso torpe e incongruente del término para describir la naturaleza creativa y creciente de los sistemas humanos. La "entropía negativa", como señala Charles Hampden-Turner, equivale en alguna medida a "referirse a la vida como lo no muerto". Charles Hampden-Turner, *Radical Man*, Anchor Doubleday Books, Garden City, N. Y., 1971, p. 13.

"deliberado" e "intencional" que se acepta con frecuencia en los análisis. "Deliberado" significa actuar o parecer actuar hacia un fin o una meta; "intencional" entraña el sentido adicional de una volición consciente de quienes participan en un sistema para seleccionar el fin o la meta hacia la que orientan sus acciones. Los teóricos de sistemas parecen dividirse (si no confundirse) respecto a esta cuestión. A veces incluyen el propósito consciente como una característica que define la deliberación; sin embargo, es más común que la aparente deliberación de los sistemas sociales sea una interpretación *del teórico*, basada en su propio marco de referencia, que es independiente de las intenciones y metas de los miembros del sistema en estudio.

En este último sentido la deliberación se refiere a las condiciones o los estados que los individuos o los sistemas en conjunto suscitan o, en ciertos casos, evitan. El propósito deliberado y la "acción orientada a metas" sustentan los imperativos funcionales de Parsons; asimismo, son la base de conceptos del sistema abierto, como entropía negativa. Y es que, en su esencia, son la medida con la que uno determina, por ejemplo, si el sistema se está deteriorando. Así, pues, un propósito deliberado sobreentendido de todo sistema (aunque de ningún modo en un sentido consciente) es la estabilidad y la existencia continua.[11]

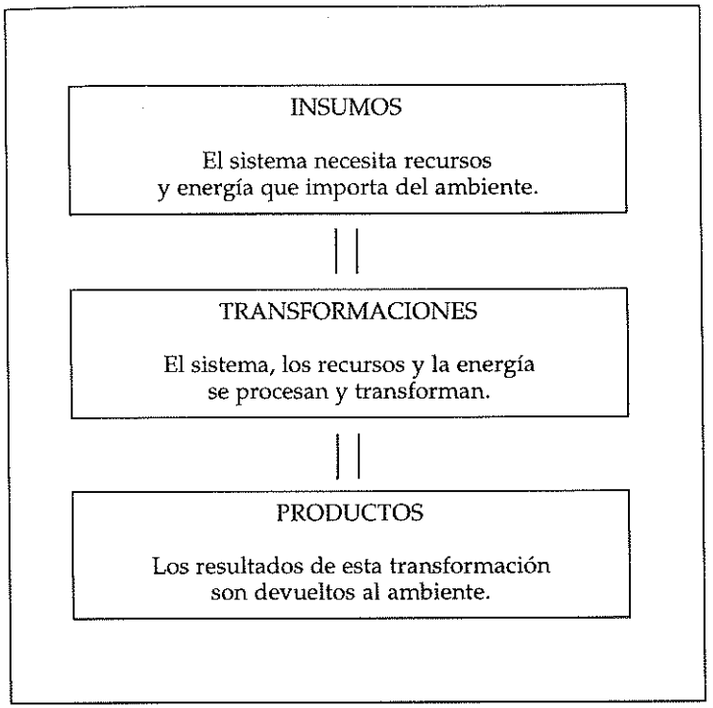
Desde el punto de vista de sistemas abiertos, la noción de intencionalidad acarrea el principio adicional de *equifinalidad*. La idea es que un estado final puede alcanzarse por varios caminos y a partir de condiciones iniciales muy distintas. En esencia, es una noción de causalidad, pero una que difiere radicalmente de la formulada, por ejemplo, en las obras de Frederick Taylor. Para él, como vimos, el concepto de causalidad era muy estrecho. Estaba representado en el enunciado de que "en ciertas condiciones, cuando A ocurre sigue B". Con esta idea directa y lineal de causalidad, la predicción se consideraba posible y realizable; todo lo que se requería era determinar la primera mitad del enunciado, y la segunda se inferiría. La equifinalidad socava tal concepto. En la medida en que está presente en un sistema significa que no hay una posibilidad real de deducir B de A en forma lineal. Para la corriente de sistemas "la mejor manera" no existe.[12]

Insumos, procesos y *productos* son términos relativos que describen,

[11] La idea de que un sistema tiene un propósito, expresada de manera tan burda, huele al peor tipo de materialización. Por eso, la mayoría de los autores, de Parsons en adelante (incluyendo a Von Bertalanffy), han procurado evitar cualquier afirmación directa que pareciera entrañar que un "sistema elige un propósito". Sin embargo, como se verá más adelante, esta distinción ha sido un línea muy delgada por donde caminar.

[12] Sin embargo, al mismo tiempo la racionalidad instrumental sigue siendo crucial para que la teoría de sistemas juzgue si una actividad es adecuada para lograr un fin y, una vez emitido el fallo, para seleccionar los medios de cumplir con tal actividad.

FIGURA VII.1. *El sistema y su ambiente*



respectivamente, la energía y los recursos importados al sistema de su ambiente, la transformación o procesamiento de la energía y los recursos dentro del sistema y la exportación de los insumos transformados de regreso al medio (véase la figura VII.1). El acento de este análisis recae en el proceso más que en el beneficiario. En otras palabras, en tanto que los rendimientos del sistema satisfagan las demandas de su entorno, y mientras sea capaz de importar tantos o más recursos y energía de los que gasta o exporta, entonces será ajeno al análisis quiénes son los beneficiarios (o víctimas).

Hay dos conceptos básicos para entender la efectividad con que el trabajo es completado en el sistema (es decir, en la parte de transformación). La *realimentación* "se dirige a la estructura [del sistema] respecto al ambiente y a su propio funcionamiento en relación con el ambiente".[13] Así, la realimentación negativa permite que el sistema corrija des-

[13] Katz y Kahn, *op. cit.*, p. 26.

viaciones accidentales de su curso deseado. La *diferenciación* es el proceso por el que un sistema impone estructuras y procedimientos especializados para enfrentar las tareas complejas y multifacéticas de detectar lo que está ocurriendo en el ambiente y transformar la energía y los recursos en productos utilizables. La diferenciación es lo que ocupó a Taylor al analizar los empleos y descomponerlos en tareas cada vez más separadas. Es también lo que Weber quería decir al hablar de la racionalización del poder mediante el crecimiento de la burocracia. Para los teóricos de sistemas, la diferenciación es la medida de la complejidad y el perfeccionamiento del sistema.

Todo estos términos dan una idea de la dirección general de la teoría de sistemas. Debe quedar claro que el énfasis principal es relativo, pues cada elemento de un sistema es visto como miembro de un conjunto. Éste mantiene su unidad al estar (al menos en apariencia) orientado hacia diferentes metas y propósitos.

Muchos proponentes de la teoría general de sistemas emplean metáforas orgánicas o biológicas para expresar las relaciones de las partes del sistema con el todo. Pero pocos lo hacen todavía con la literalidad de Augusto Comte, el fundador de la sociología, quien hablaba de la sociedad como un organismo vivo[14] o de Herbert Spencer, quien afirmaba que "la sociedad es un organismo" y, que,

> como tal, es un esquema general que justifica la comparación de las sociedades con organismos vivos. El que aumenten gradualmente de volumen; el que se vuelvan poco a poco más complejas; el que al mismo tiempo sus partes se hagan más interdependientes, y el que continúen viviendo y creciendo como conjuntos, mientras que generaciones sucesivas de sus unidades aparecen y desaparecen son características generales que las entidades políticas comparten con todos los seres vivos que distinguen a ambos de cualquier otra cosa.[15]

En nuestros días, las metáforas orgánicas se utilizan más por inferencia. Así, Anthony Downs, una reconocida autoridad en el tema de la burocracia, quizá no adoptaría el concepto espenceriano de que "la sociedad es un organismo", pero habla del "ciclo de vida de las oficinas", de su "lucha por la autonomía" y de "los efectos de la edad en las oficinas".[16] Asimismo, el politólogo David Easton guarda una distancia prudente del uso explícito de la metáfora orgánica, aunque al mismo tiempo emplea un lenguaje que proviene de esa fuente. Por ejemplo, en su

[14] Véase Augusto Comte, *The Foundation of Sociology,* Kenneth Thompson (comp.), John Wiley and Sons, Nueva York, 1975.
[15] Herbert Spencer, "The Social Organism", *Essays: Scientific, Political and Speculative,* vol. 1, D. Appleton, Nueva York, 1981, p. 306.
[16] Anthony Downs, *Inside Bureaucracy,* Little, Brown, Boston, Mass., 1966, pp. 5, 7 y 18.

libro *A Framework for Political Analysis,* resume su argumentación diciendo que en

> la conceptualización aquí utilizada, nuestro análisis descansará en la idea de un sistema inserto en un ambiente y sujeto a sus posibles influencias, que amenazan con llevar las variables esenciales del sistema más allá de sus límites críticos. Para persistir, el sistema debe ser capaz de responder con medidas que tengan éxito en aliviar la tensión.[17]

Como metáforas estas imágenes a menudo son útiles; sin embargo, también se emplean a veces para justificar la idea de que los sistemas tienen una necesidad *natural* e *inevitable* de sobrevivir, de alcanzar la homeostasis y de aumentar la entropía negativa.

Al igual que sus contemporáneos funcionalistas estructurales, Von Bertalanffy toma prestadas metáforas biológicas que ayudan a explicar la naturaleza de los sistemas sociales. Sin embargo, al mismo tiempo es cauteloso en cuanto a tomar literalmente tales imágenes para explicar la actividad social, y previene contra las "peligrosas falacias" que resultan de la trasposición superficial de principios de un nivel de análisis a otro.[18] En realidad, Von Bertalanffy ha estado a la vanguardia de los teóricos de sistemas más atentos a las críticas en cuanto al uso de metáforas orgánicas para describir el comportamiento sistémico. Adoptar tales metáforas de manera acrítica para pensar en los sistemas sociales —afirma— es una consecuencia de no entender los propósitos de la teoría general de sistemas. Cualquier búsqueda de semejanzas entre sistemas saltando niveles de análisis ('isomorfias") también revela importantes diferencias:

> Las analogías como tales son de poco valor, ya que amén de las similitudes entre fenómenos siempre es posible encontrar desemejanzas. El isomorfismo en cuestión es más que una mera analogía. Es una consecuencia del hecho de que, en ciertos aspectos, abstracciones y modelos conceptuales correspondientes pueden aplicarse a diferentes fenómenos. Sólo en vista de estos aspectos se aplicarán las leyes del sistema. Esto no es diferente de los procedimientos generales en las ciencias. Es la misma situación en que la ley de la gravitación se aplica a la manzana de Newton, al sistema planetario y al fenómeno de las mareas. Significa que en virtud de ciertos aspectos limitados un sistema teórico, el de la mecánica, tiene validez; pero no quiere decir que exista una semejanza particular entre las manzanas, los planetas y los océanos en muchos aspectos.[19]

[17] David Easton, *A Framework for Political Analysis,* University of Chicago Press, Chicago, 1979, p. 33.
[18] Von Bertalanffy, *op. cit.,* p. 34.
[19] *Ibid.,* pp. 35-36.

Sin embargo, el principal blanco de su crítica es la física clásica, mientras que él observa una compatibilidad considerable entre los conceptos de las ciencias biológicas y sociales. Conceptos como homeostasis, "el mantenimiento del equilibrio en el organismo vivo",[20] son fundamentales para entender la complejidad organizada de los sistemas sociales. De igual modo, Von Bertalanffy se basa en la idea de equifinalidad, "la tendencia a un estado final característico a partir de diferentes estados iniciales y en diversas formas",[21] para explicar la naturaleza deliberada orientada a metas y evolutiva de las organizaciones sociales. La realimentación, una palabra hoy común en el lenguaje cotidiano de las organizaciones, se refiere de manera más técnica al "mantenimiento homeostático de un estado característico o la búsqueda de una meta, con base en cadenas y mecanismos causales circulares que reprocesan información sobre desviaciones del estado por mantener o de la meta por alcanzar".[22] Las nociones de homeostasis, equifinalidad y realimentación, aunque antitéticas de la física clásica y su concepción de un mundo fundamentalmente mecánico, son esenciales para la idea genérica de organización en la biología y las ciencias sociales. Como señala Von Bertalanffy, "entre las nociones características de organización, trátese de un organismo vivo o de una sociedad, están las de totalidad, crecimiento, diferenciación, orden jerárquico, dominación, control, competencia, etc. Tales conceptos no aparecen en la física convencional".[23]

No obstante, el propio autor reconoce las limitaciones de la biología para una comprensión *empírica* exacta del mundo social, así como los riesgos normativos potenciales al emplear metáforas orgánicas como la base de juicios morales o éticos.

Las organizaciones como sistemas abiertos: Daniel Katz y Robert L. Kahn

Si en la actualidad la teoría de sistemas es la escuela de pensamiento dominante en la teoría de las organizaciones, entonces *The Social Psychology of Organizations,* de Daniel Katz y Robert Kahn, es su obra más completa, importante y representativa. Publicada originalmente en 1966 y revisada en 1978, su *magnum opus* sintetiza de manera comprensiva las principales ideas sobre las organizaciones extraídas tanto del funcionalismo estructural (sobre todo de Parsons) como de la teoría general de sistemas. La inclusión del término "psicología social" en el título parece un poco extraña en el sentido de que la principal unidad de análisis para Katz y Kahn es la organización concebida en forma global, mientras que las reflexiones de carácter psicológico y psicosocial ocupan un segundo plano. Pero los autores comienzan señalando las insuficiencias de la sociología para abordar problemas del mundo social debido a su "incapacidad de enfrentar los hechos de la estructura y la organización social. [...] La corriente dominante en la psicología ha incluido el supuesto implícito de que los individuos existen en un vacío social".[24]

[20] *Ibid.*, p. 43.
[21] *Ibid.*, p. 46.
[22] *Id.*
[23] *Ibid.*, p. 47.

El objetivo de Katz y Kahn es elaborar un marco de análisis que permita la unión de varios niveles de interés teórico, desde el nivel micro (individual) hasta el macro (la organización total en su ambiente). La postura del sistema abierto —opinan— se adapta perfectamente a la integración de estos diferentes niveles de análisis.

Asimismo, sostienen que "la teoría del sistema abierto es más bien un andamiaje, una metateoría, un modelo en el sentido más amplio de este término tan usado" (p. 752). Este planteamiento es aplicable en especial al estudio de las organizaciones, ya que es un método eficaz para entenderlas como "una pauta recurrente de sucesos, diferenciada pero a la vez dependiente del anchuroso flujo de la vida en que ocurre y se repite" (p. 752). Se postula que las organizaciones (las actividades regulares de un grupo de individuos repetidas dentro de los límites de espacio y tiempo) tienen las cualidades sistémicas básicas de entrada energética, transformación y resultado. Con esto, Katz y Kahn hacen a un lado cualquier definición de organización que dependa de identificar "metas" o "propósitos", aunque admiten que "podríamos vernos en la necesidad de emplear tales nociones de índole deliberativa para tener acceso a fuentes de información [...] pero no como nuestras construcciones teóricas básicas para entender las organizaciones"(p. 20).

Así, las funciones o los objetivos organizacionales *no* son "los propósitos conscientes de líderes o miembros de un grupo, sino que [son] los resultados los que constituyen la fuente energética para mantener el mismo rendimiento"[25] (p. 21).

Las metas organizacionales —afirman— están inscritas en la historia, las tradiciones y las normas de la organización, y deben entenderse en el

[24] Katz y Kahn, *op. cit.*, p. 2; en esta sección las referencias de páginas entre paréntesis remiten a esta fuente ya citada; las cursivas son del original a menos que se indique de otro modo.
[25] Pareciera haber al menos dos problemas en esta formulación. Uno es la intencionalidad inherente en la palabra "función", punto que abordamos en los siguientes párrafos. El segundo es que el resultado como fuente de mantenimiento no tiene en cuenta ningún cambio organizacional excepto a través de la modificación de los objetivos. Como veremos, Katz y Kahn no aclaran cómo se produce.

contexto de su propio sistema de insumos, transformaciones y productos, el cual puede divergir de la intención racional de cualquier agente:

> Aunque los fundadores de la organización y sus principales miembros piensen en términos teleológicos [es decir, racionales, con una finalidad] sobre los objetivos organizacionales, no debemos aceptar tal pensamiento práctico, por útil que sea, en lugar de un conjunto de construcciones teóricas para el análisis científico [p. 19].

Para Katz y Kahn, emplear como su marco de análisis un modelo de insumos y productos (como el de la figura VII.1) ofrece un repertorio más amplio de información sobre las principales funciones de las organizaciones, en especial las que se realizan —en un sentido acumulativo e histórico— con independencia de los propósitos conscientes de los agentes. En otras palabras, de ningún modo postulan que las ideas de los miembros sobre los propósitos de sus organizaciones deban ignorarse; más bien, insisten en que estas ideas son insuficientes por sí mismas para explicar el comportamiento organizacional en conjunto.

Como hemos visto, la teoría de sistemas abiertos aborda principalmente los problemas de relaciones, estructura e interdependencia. Al tratar de limitar la aplicación de la analogía orgánica a las organizaciones (y con ello evitar una de las objeciones más fuertes a la tendencia de la teoría de sistemas hacia la materialización de ideas abstractas), los autores sostienen que las organizaciones exhiben cualidades únicas como sistemas abiertos, la más importante de las cuales es que carecen de estructura en el sentido anatómico. Más bien, dado que la membresía no es accidental y el comportamiento de los miembros no es fortuito, los sucesos de la organización (es decir, sus miembros actuando de manera deliberada y regular) constituyen la estructura; estos hechos adoptan formas dinámicas llamadas funciones.[26]

"Una organización humana subsiste sólo si la gente es inducida a proporcionar esas entradas [organizacionales], incluyendo la membresía y el desempeño de funciones" (p. 754). Por lo tanto, es necesario distinguir dos categorías de insumos: los *insumos de producción,* que son aquellos materiales y energías relacionados con el trabajo de la organización de entregar un producto, y los *insumos de mantenimiento,* que son aquellas energías y "aportaciones de información" necesarias para conservar

[26] El "propósito de una organización como lo definen sus líderes", antes evitado, aflora aquí de un modo un poco diferente. El termino "función" tiene varios significados que se relacionan, incluyendo el de la actividad normal de un organismo (como la "función de procrear"), o el de una obligación o desempeño esperado ("la función de un maestro es ayudar a los estudiantes"), o algo que depende de otra cosa que la hace variar ("el monto de las cosechas está en función del clima"). Las tres acepciones presentan la misma dificultad en cuanto a señalar un "propósito".

a los miembros en el sistema y persuadirlos para que desempeñen sus actividades como miembros del mismo.

Para relacionar el funcionamiento de una organización como un sistema abierto con las actividades de los individuos que forman parte de ella, Katz y Kahn utilizan el concepto de *función,* contando con la teoría de las funciones para explicar el comportamiento individual. Éste es un importante paso de abstracción, pues si bien un sujeto puede desempeñar una función, la persona y la función no son sinónimos, sino cada uno es un poco más que el otro, como dos círculos superpuestos en un diagrama de Venn. Lo que se ordena en una organización son actos, "la conducta de personas actuando sobre materiales y máquinas, pero más que todo interactuando mutuamente" (p. 183). Un individuo se ubica dentro de este conjunto total de actividades con relación a un "puesto", que es un punto particular en el espacio organizacional. A su vez, *espacio* se define "en términos de una estructura de puestos relacionados y los esquemas de actividades que se asocian con ellos" (p. 188). Así, el *puesto* proporciona la cualidad relativa para tener en cuenta la existencia de funciones, cuya definición presupone una relación.

Cada puesto incluye una serie de actividades y conductas esperadas que conforman el desempeño de una función, mientras que "la conducta de funciones se refiere a las acciones regulares de un individuo, apropiadamente relacionadas con las actividades repetitivas de otros a fin de producir un resultado predecible" (p. 189).

Y además, "la representación de funciones siempre consiste en conductas individuales, pero las conductas se definen en primer lugar por las demandas del sistema y no expresan de manera significativa la personalidad del individuo" (p. 755).

Los *episodios de funciones* enlazan las expectativas de los miembros del conjunto de funciones con el comportamiento de la *persona focal* (el individuo cuyo puesto o función está en consideración). Y por último, el sistema de funciones (es decir, la organización) se mantiene por la confluencia de tres elementos: exigencias de las tareas, valores compartidos y observancia de reglas.

Una organización, entonces, es un sistema abierto que desarrolla "las diversas funciones de continuar el trabajo del sistema, asegurar el mantenimiento de la estructura, respaldarse en el ambiente, adaptarse a sus cambios y coordinar y controlar actividades diferenciadas en subsistemas apropiados" (p. 756).

Las distintas funciones pueden verse en términos de subsistemas organizacionales genéricos, los cuales guardan un notable parecido con los ya mencionados imperativos funcionales de Parsons, y que son los siguientes (p. 52):

1. Subsistemas de producción concernientes al trabajo que se ha ejecutado.
2. Subsistemas auxiliares de procuración, disposición y relaciones institucionales.
3. Subsistemas de mantenimiento para sujetar a la gente en sus puestos funcionales.
4. Subsistemas adaptativos, que atañen al cambio organizacional.
5. Subsistemas administrativos para la dirección, adjudicación y control de los muchos subsistemas y actividades de la estructura.

Hay tres elementos que regulan la forma en que funcionan estos subsistemas organizacionales. El *modelo de funciones formales* determina una división del trabajo, metódica y operativa, dentro de la organización y a través de los subsistemas. La *estructura de autoridad* decide y pone en vigor la forma en que operan las funciones de gestión y control. Y por último, la *ideología* proporciona las normas organizacionales que sostienen la estructura de autoridad.

Aunque Katz y Kahn consideran que la burocracia es sólo una de varias formas de organización social, su explicación de los modelos de funciones y la autoridad organizacional evoca de inmediato el bosquejo weberiano de la burocracia ideal característica, incluyendo sus supuestos de racionalidad e impersonalidad. Para ellos, la estructura de autoridad es "el modo en que el sistema directivo está organizado respecto a las fuentes de toma de decisiones y su puesta en práctica". Como tal, es un atributo del sistema y debe distinguirse de "los esquemas de dominio y sumisión entre personalidades" (p. 57). Esta separación conceptual entre el individuo y la organización lleva a los autores a legitimar la autoridad formal e impersonal del modelo burocrático. Lo anterior puede verse como una extensión de la forma en que Chester Barnard, en uno de los pocos ejemplos reales que cita en *The Functions of the Executive*, narra con aprobación la historia de la operadora que permanece en su puesto frente al conmutador (es decir, desempeñando su función formal) mientras observa la casa de su madre en llamas.

Katz y Kahn admiten la posibilidad de que haya organizaciones tanto democráticas como autoritarias. Sin embargo, la democracia se limita estrictamente al "sistema legislativo (es decir, de planear políticas)", que distinguen del "sistema ejecutivo", responsable de la implantación de políticas. Este último es en esencia autoritario, sea por definición o por necesidad práctica (no queda claro). Así, "la diferencia esencial entre un sistema democrático y uno autoritario no estriba en que los funcionarios ejecutivos den órdenes o consulten a sus subordinados, sino en que el poder de legislar sobre política esté en manos de los miembros o en los escalones superiores" (p. 58).

Esta distinción entre los sistemas legislativo y ejecutivo guarda una gran semejanza con la separación de medios y fines de la racionalidad instrumental manifiesta tanto en la obra de Simon como en los conceptos tradicionales de la administración pública. Tras criticar el racionalismo ingenuo de gran parte del pensamiento administrativo tradicional, Katz y Kahn restablecen, por otro camino, el espíritu de ese racionalismo en su separación conceptual de los sistemas legislativo y ejecutivo. Tal separación es también muy similar a la dicotomía de política y administración en que se basaba la noción profundamente racionalista de la ética y la toma de decisiones administrativas en la vieja bibliografía sobre administración pública.

Asimismo, dicha distinción es parte de una polémica posterior sobre los modelos organizacionales. Después de revisar las formulaciones y señalar las deficiencias de cada una, Katz y Kahn concluyen que se ha puesto poca atención a la relación de tres esquemas: *1)* observancia de reglas, *2)* sensibilidad a los beneficios económicos y a las recompensas externas, y *3)* consenso valorativo y recompensas intrínsecas. La importancia de concentrarse en estas formas principales de motivación es que "el proyecto organizacional no puede estar dictado únicamente por las exigencias aparentes de eficiencia y efectividad [...] El propósito de una organización tampoco puede fijarse de una vez para siempre" (p. 287). Para Katz y Kahn, los motivos son los "vínculos directos entre las necesidades organizacionales y las motivaciones individuales" (p. 289).

Los esquemas mencionados son tipos ideales, y cualquier organización contiene cierta mezcla variable de los tres. Admitiendo que al hablar de motivación a menudo se incurre en la falacia de igualar a la organización con el individuo, los autores revisan la bibliografía en estas tres áreas con miras a reconocer la importancia de las recompensas externas, por ejemplo, y al mismo tiempo "reconocer las complejidades de la conducta individual y organizacional" (p. 324). En cualquier caso, los tres esquemas motivacionales "se proponen como característicos de las organizaciones y como capaces de producir las conductas requeridas en grados variables" (p. 424).

"Los altos niveles de eficacia organizacional" exigen que los miembros se unan y permanezcan en la organización, que desempeñen sus funciones asignadas de un modo confiable y que *"en ocasiones adopten una actitud innovadora y cooperativa* que rebase lo que la función exige" (p. 424). Estos requisitos genéricos definen la eficacia organizacional en el nivel individual, que según los autores es distinta de la efectividad en los niveles organizacional o social. Además, la efectividad es un concepto "más

inclusivo y elusivo" que la eficacia organizacional, compuesta de meras proporciones de productos e insumos.

Katz y Kahn afirman que esos sistemas (en particular el de tipo burocrático) también luchan por expandirse y crecer mediante lo que ellos llaman el *principio de maximización*, el cual marca un rasgo básico de los sistemas sociales. De este modo, dicho principio (p. 97)

> puede anular —y a menudo lo hace— la dinámica de mantenimiento por cinco razones básicas:
> 1. La dinámica de aprovechamiento [es decir, la tendencia a producir mejoras tecnológicas en el proceso laboral] conduce a un aumento de las capacidades organizacionales.
> 2. La expansión es el método más simple para abordar los problemas de tensión interna.
> 3. La expansión es también la solución más directa para hacer frente a los problemas de un entorno social cambiante.
> 4. Por su naturaleza, los sistemas de funciones burocráticas permiten una rápida elaboración.
> 5. La ideología organizacional alienta las aspiraciones de crecimiento.

Sin embargo, Katz y Kahn no ven que la tendencia de las organizaciones sea crecer y expandirse como un bien absoluto. Su explicación del principio de maximización está matizada por términos como "tensión interna", "respuesta a presiones competitivas" y la "presunción" de la ideología organizacional. Consideran que el crecimiento rara vez corresponde a un aumento proporcional en la productividad. En realidad, da la impresión de que el crecimiento, como ellos lo ven, es con frecuencia patológico, irracional y tal vez contrario al beneficio a largo plazo de la organización o del ambiente que la rodea.

Algunos críticos han insistido en que el análisis estructural funcional, en virtud de su preocupación por los problemas de orden y estabilidad, no pone suficiente atención a los conflictos sociales. Katz y Kahn abordan este tema al afirmar que el carácter socialmente artificial de las organizaciones las hace, desde luego, mucho menos integradas que los sistemas biológicos y por lo tanto vulnerables a los conflictos. Esta falta de integración (y los consecuentes conflictos sociales) está exacerbada por el antagonismo inherente entre los imperativos de la estructura de autoridad en la organización formal y las actividades, normas y clases de apoyo en la organización informal.

> Las relaciones normalizadas como el resultado de un pacto entre fuerzas antagónicas siguen reflejando los conflictos esenciales que han conciliado. Hemos apuntado que la estructura de autoridad surge para mantener la predecibilidad pero que la estructura informal aparece inevitablemente para mantener un conflicto entre las reglas y las regulaciones y las necesidades humanas. También hemos señalado la división fundamental en las organizaciones basadas sobre diferenciales en los gradientes jerárquicos de poder, prestigio y recompensa [p. 103].

Katz y Kahn sostienen que el conflicto puede ser funcional o disfuncional para la organización, y advierten las muchas patologías de las organizaciones formales. No obstante, otorgan *a priori* —como lo hiciera Chester Barnard antes que ellos— categoría y legitimidad a la organización; por lo tanto, "la naturaleza de los conflictos estructurales en una determinada organización debe ser estudiada para entender de manera cabal su funcionamiento *presente* y su estabilidad *futura*" (p. 104, las cursivas son nuestras).

Teoría de sistemas y racionalidad organizacional: James D. Thompson

Los teóricos de sistemas suelen ser criticados, después de presentar elaborados marcos de análisis, por no ofrecer hipótesis comprobables sobre la forma en que las organizaciones se comportarán en ciertas condiciones. Las hipótesis y pruebas que dejan espacio para su confirmación constituyen la condición teórica *sine qua non* para predecir el futuro y explicar el pasado. James D. Thompson, sobre todo en su clásico *Organizations in Action*, parece estar justificadamente exento de tales críticas en virtud de su esfuerzo metódico por utilizar el marco de sistemas abiertos para explicar las estrategias de supervivencia organizacional. Thompson anota cerca de 100 proposiciones, cada una de las cuales podría reformularse como una hipótesis verificable, sobre cómo actuarán las organizaciones y los individuos en circunstancias particulares. En conjunto, las proposiciones abarcan su teoría, la cual, dice el autor, debe verse como la búsqueda de variaciones regulares en las organizaciones.[27] Su interés se centra en dos variables claves que determinan estas variaciones regulares. La primera es el tipo de *ambiente* al que las organizaciones deben o al menos optan por responder; la segunda consiste en las diversas *tecnologías* que sirven como herramientas para que las organizaciones cumplan sus tareas.

Thompson amplía los supuestos de los sistemas abiertos, así como el trabajo de Katz y Kahn, en dos importantes direcciones. En primer

[27] James D. Thompson, *Organizations in Action*, McGraw-Hill, Nueva York, 1967, p. vii; en esta sección, todas las referencias de página entre paréntesis remiten a esta fuente; las cursivas son del original a no ser que se indique de otro modo.

lugar, restituye el crédito de los conceptos del sistema cerrado, afirmando que las organizaciones racionales deben emplear una combinación de estrategias de sistemas tanto abiertos como cerrados, las cuales, aunque se hallan en mutua tensión, a fin de cuentas son complementarias. En segundo lugar, vincula de manera explícita la idea de racionalidad con los *medios* de que se valen las organizaciones para luchar por ser eficientes y sobrevivir; de este modo, armoniza los sentidos abierto y cerrado de racionalidad.

Thompson concibe las organizaciones como "sistemas naturales" (más o menos equivalentes a "sistemas abiertos") en virtud de su dependencia del entorno inmediato y de la presencia de una organización informal dentro de las estructuras formales de autoridad. Respecto a la organización informal, considera que al estudiarla

> la atención se centra en variables que no están incluidas en ninguno de los modelos racionales: sentimientos, camarillas, controles sociales por medio de normas informales, posición y lucha, etc. Está claro que los estudiosos de la organización informal consideran estas variables no como desviaciones o errores fortuitos, sino como respuestas normales y adaptativas de seres humanos en situaciones problemáticas [p. 7].

Estos elementos no racionales de los sistemas abiertos obligan a las organizaciones a adquirir aptitudes de exploración y aprendizaje, además de la habilidad para tomar decisiones racionales. Dadas las incertidumbres planteadas por sus ambientes, las organizaciones suelen limitarse a satisfacer algunas estrategias en vez de llevarlas al máximo. La supervivencia del sistema, "considerada como la meta" de las organizaciones (p. 6), se logra moderando las tensiones entre sus aspectos abiertos y cerrados. Así "concebiremos las organizaciones complejas como sistemas abiertos, por tanto indeterminadas y enfrentadas a la incertidumbre, pero al mismo tiempo como sujetas a criterios de racionalidad y por lo tanto en busca de definición y certeza" (p. 10).

La esencia de la noción de Thompson es que los círculos decisorios prefieren seguir estrategias de sistema cerrado, como llevar al máximo el rendimiento utilizando medidas racionales de eficiencia, pero a veces no pueden hacerlo debido a incertidumbres y contingencias en el ambiente que hacen tales medidas problemáticas para la supervivencia de la organización. Esto se asemeja a la relación entre problemas dóciles y perversos, expuesta en el capítulo 1 para ilustrar las situaciones que enfrentan los administradores públicos. En realidad, Thompson afirma que debido a que los problemas dóciles son más susceptibles a soluciones instrumentales racionales, los responsables de tomarlas tienden a

seguir estrategias que suponen en principio la docilidad de problemas perversos. Ahora bien, esto puede ser muy arriesgado, dependiendo del grado real de perversidad del problema.

Para complicar el panorama está el hecho de que las estrategias de máxima eficiencia en el sistema cerrado y las estrategias de extensión de límites en el sistema abierto competen a diferentes sectores o niveles de la organización. El *sector institucional* es responsable de la articulación global de los propósitos de la organización y de definir lo que constituirá su *dominio* (esto es parte de lo que Barnard clasificaba como las "funciones del ejecutivo"). Un dominio consistente en aquellos "títulos que una organización reclama y demarca para sí en términos de la [gama de] productos, la población atendida y los servicios prestados" (p. 27). Así, dadas las opciones que las organizaciones tienen al definir sus dominios, ni con mucho están pasivamente a merced de sus ambientes. En realidad, la organización suele buscar activa y deliberadamente estrategias que aumenten el control sobre su entorno. Pero, como observa Thompson, establecer un dominio es una calle de dos direcciones que implica un consenso que defina "una serie de expectativas, tanto para los miembros de una organización como para otros con quienes se relacionan, sobre lo que hará y lo que no hará la organización" (p. 29).

El consenso sobre el dominio incluye acuerdos no sólo en cuanto a las metas, sino también en cuanto a la ideología. Por ello, conviene aclarar el trabajo de la organización distinguiendo entre su dominio organizacional y su *ambiente de tareas*, que consta de las partes del ambiente que atañen al establecimiento y el logro de las metas organizacionales; sus elementos relacionados incluyen clientes, proveedores, competidores y grupos regulatorios (p. 27). El ambiente de tareas habilita y a la vez restringe al sector institucional en la definición y la adaptación del dominio de la organización. Así le proporciona los recursos y al mismo tiempo puede obstaculizar su capacidad de controlar o adaptarse a su dominio.

El *núcleo técnico* (o nivel técnico) de la organización es ante todo responsable del desempeño eficiente de las tareas una vez que han sido definidas por el sector institucional. Aunque en sentido estricto no es un sistema cerrado, quienes trabajan en el núcleo técnico prefieren actuar como si lo *fuera* al perseguir estrategias de maximización racional. Dado que tales estrategias son tecnológicamente más eficientes (y más predecibles), conviene a los líderes organizacionales crear, hasta donde sea posible, una situación de sistema cerrado para el núcleo técnico. Para ello, las transacciones de límites entre el ambiente de tareas y el sector institucional deben manejarse de tal modo que el núcleo técnico se resguarde de perturbaciones generadas en el exterior. Esto le da un equivalente del *ceteris paribus* de los economistas, la presunción de que todas

las cosas son iguales (y por lo tanto estables). También permite a quienes trabajan en el nivel técnico formular hipótesis que sirvan de base para su trabajo y hacer predicciones instrumentales racionales sobre los resultados de sus esfuerzos. Una vez más es un intento de domeñar los problemas perversos limitándolos de manera artificial. Una analogía útil es la división tradicional de los servidores civiles en dos grupos: nombramientos políticos y posiciones de carrera. Esta división se basa en el supuesto de que el segundo grupo constituye el núcleo técnico de la burocracia gubernamental y debe ser protegido de una influencia excesiva del primero.

Como resultado de esta necesidad de proteger al núcleo técnico, casi invariablemente surgen tensiones entre éste y el sector institucional, dados los diferentes problemas y valores operativos de cada uno. Además, el núcleo técnico suele generar sus propios imperativos a medida que aumenta su tamaño y eficiencia. Al hallarse por lo común en una posición subordinada, las tensiones con el sector institucional no hacen sino crecer.

Estas tensiones son medidas por el tercer sector organizacional, el *gerencial,* que "atiende a la suborganización técnica *1)* mediando entre ésta y quienes usan sus productos: clientes, alumnos, etc., y *2)* procurando los recursos necesarios para llevar a cabo las funciones técnicas (pp. 10-11).

Éste es el sector que controla la organización técnica a través de la administración. Esto significa determinar la escala y amplitud del proceso técnico, sus objetivos y medidas de éxito, los recursos que serán asignados para su uso y, por último, el destino de su producción total. Para cumplir con todo, la primera responsabilidad del sector gerencial es proteger al núcleo técnico de perturbaciones e inestabilidades ambientales. La principal herramienta de que dispone es la aplicación de la racionalidad organizacional a los problemas que se presentan tanto interna como externamente.

Para Thompson, la racionalidad organizacional tiene tres aspectos que corresponden al modelo de insumos y productos de Katz y Kahn:

- Obtener insumos del ambiente de tareas que "la tecnología puede dar por sentados" (p. 19).
- El uso de la tecnología en la producción de bienes y servicios.
- Distribuir la producción en el ambiente.

Respecto a las transacciones de límites entre la organización y su ambiente, "la racionalidad organizacional es hasta cierto punto resultado de *1)* restricciones que la organización debe afrontar, *2)* contingencias que debe prevenir, y *3)* variables que pueden controlar" (p. 24).

Con las "normas de racionalidad", como Thompson las llama, las organizaciones tratan de amortiguar el impacto de perturbaciones externas en sus núcleos técnicos y, si esto falla, intentan hacer ajustes en los ambientes de tareas a los que, a su vez, el núcleo técnico puede adaptarse. El autor considera que estos esfuerzos por estabilizar y reducir la incertidumbre son fundamentales para las estrategias racionales de supervivencia de las organizaciones.

Mientras que en la teoría del sistema abierto las organizaciones en general dependen de su ambiente, las organizaciones racionales, en términos de Thompson, son aquellas que tratan de invertir esta dependencia haciéndose del poder. Thompson formula varias proposiciones en apoyo de esta idea; por ejemplo, las organizaciones racionales tratan de minimizar el poder que sobre ellas ejerce el ambiente de tareas, ganar prestigio y aumentar su poder en relación con aquellos de los que dependen (pp. 32-34). Thompson enuncia estas proposiciones neutralmente al sugerir que "una organización tiene poder, relativo a un elemento de su ambiente de tareas, en la medida en que es capaz de satisfacer las necesidades de ese elemento y en que monopoliza esa capacidad" (pp. 30-31).

Aunque a veces algunos clientes cooperativos y satisfechos otorgan poder a las organizaciones, las organizaciones racionales ven la cooperación con el ambiente de tareas como la segunda alternativa para controlarlo. Esto es así porque los resultados obtenidos a través de la cooperación son menos predecibles y por lo tanto es más probable que pongan en peligro sus perspectivas de supervivencia.

El orden, la predecibilidad, el control y la eficiencia —valores adoptados por el pensamiento administrativo clásico y el modelo burocrático— son también fundamentales para la teoría de sistemas abiertos de Thompson. Una diferencia importante es que éste percibe con mayor agudeza la dificultad de poner en práctica estos valores en ambientes competitivos e inciertos. Hasta el punto en que las organizaciones logran controlar o adaptarse a sus ambientes, pueden entonces continuar con el uso eficiente de sus tecnologías para producir bienes y servicios a fin de alcanzar sus metas.

Aunque su objetivo es explicar el comportamiento de las organizaciones "en conjunto" (es decir, como entidades colectivas), Thompson dedica parte de su atención a las acciones de los individuos, en especial los gerentes, que actúan según sus propias normas de racionalidad. A grandes rasgos, su conclusión es que los gerentes racionales tienden a jugar sobre seguro. Por ejemplo, "cuando el individuo cree que sus recursos causales son insuficientes para enfrentar la incertidumbre [en el ambiente], puede tratar de evadir la discrecionalidad" (p. 119). Y "donde

se presentan alternativas, el individuo se ve tentado a informar los éxitos y suprimir las pruebas de fracasos" (p. 124). Las normas de racionalidad, como se aplican a los individuos, parecerían ser normas de interés personal (aunque Thompson no lo admite de manera explícita) que incorporan los mismos valores y lógica esenciales de la racionalidad organizacional, aunque a menudo ambas entren en pugna. El interés por la supervivencia, la predecibilidad y el control motiva tanto a los gerentes como a las organizaciones.

Thompson es consciente de las limitaciones que los gerentes enfrentan al tratar de asegurar tanto su propio poder dentro de la organización como el de ésta sobre su ambiente. Sin embargo, el mero tamaño de las organizaciones significa que el poder y la pericia se hallan muy dispersos, haciendo imposible un control autoritario indiviso. Así, "la función básica de la gestión parece ser el coligamiento no sólo de gente [en coaliciones], sino de la acción institucionalizada: de tecnología y ambiente de tareas en un dominio viable, y de proyecto y estructura organizacionales adecuados" (p. 157).

Por lo tanto, las organizaciones son gobernadas por coaliciones más que por individuos, y los directores ejecutivos son quienes manejan o coordinan las coaliciones dominantes.

Crítica y reorientación de la teoría de sistemas

Las teorías cuya intención declarada es explicar y predecir la conducta casi siempre traen consigo ciertas opiniones sobre el comportamiento que es bueno, deseable o natural. Tal es el caso de la teoría de sistemas, la cual, dado el principio de supervivencia, le concede un gran valor a las conductas que se ajustan —en términos de Parsons, por ejemplo— a los cuatro imperativos funcionales de supervivencia del sistema. Algunos adjetivos peyorativos como "desviacionista" o "recalcitrante" describen la conducta humana que no se apega a las funciones organizacionales, cuyo desempeño de otro modo escrupuloso ayudaría a satisfacer esos imperativos. Si la supervivencia del sistema se entiende como una orientación natural y necesaria, entonces es comprensible que las diversas conductas de los individuos se interpreten (y se evalúen implícitamente) en términos de su contribución "funcional" a dicha supervivencia. Dada su preocupación por las necesidades del sistema, comparadas con las del individuo, no es nada extraño que la teoría de sistemas vea el inconformismo como una conducta por demás negativa.

Tampoco es extraño que esta teoría se haya granjeado una serie de críticas. Una de las más sólidas es que, cuando trata de explicar los fenómenos organizacionales y los actos de sus miembros, sirve a los intereses de los mandos superiores. Esto ocurre por su atención casi exclusiva a los elementos estabilizadores, que a su vez hacen resaltar (por lo general en términos positivos) aquellos aspectos de la acción organizacional que contribuyen a la supervivencia. Y son los intereses personales y las funciones de esos mandos superiores los que dependen en forma más directa no sólo de la supervivencia de la organización, sino también de la configuración actual del poder organizacional.

Además de la crítica normativa por apoyar de manera tácita los intereses de quienes ocupan posiciones de poder y autoridad, la corriente principal de la teoría de sistemas ha sido criticada por sus bases empíricas. Por ejemplo, autores como David Silverman han argumentado que las metáforas orgánicas (a las que se atienen los principales teóricos de sistemas al menos hasta cierto punto) materializan el concepto abstracto de organización atribuyéndole como colectividad facultades humanas de pensamiento, motivación y acción.[28] Al cosificar las organizaciones, la teoría orgánica de sistemas ignora la idea de que la acción organizacional sólo se entiende cabalmente en términos de significados e intenciones de individuos. Además, estos significados e intenciones —y también valores— no están preestablecidos en forma natural ni determinados por fuerzas impersonales o imperativos del sistema, como lo propone. Hasta el punto en que tales fuerzas ejercen poder, siempre están sujetas a una interpretación en términos de los valores, metas y definiciones circunstanciales individuales, los cuales varían en gran medida y corresponden sólo de manera incidental, si acaso, a los "imperativos funcionales" de las organizaciones.

El reproche de que el funcionalismo y la teoría de sistemas son deterministas en tanto que adoptan la metáfora orgánica, conduce directamente a otra crítica; a saber: que según esta teoría los agentes no son (o no parecen ser) responsables de sus actos. Aunque Katz y Kahn, así como otros teóricos de la corriente principal, rechazan de manera explícita el determinismo extremo que encierra la metáfora orgánica, postulan un modelo que sugiere que dicha metáfora capta la esencia de una orientación natural (y por lo tanto satisfactoria) de los sistemas sociales. Pero aun despojada de su sentido estrictamente determinista, la metáfora orgánica termina por apuntalar una teoría conservadora cuyas normas se orientan a la supervivencia y en la que los proyectos y necesidades de los individuos están subordinados a las necesidades del sistema. Varios pensadores han tratado de rehabilitar la teoría de sistemas frente a estas críticas, aunque manteniendo en general el sentido articulado de "siste-

[28] Véase en especial el capítulo 3, en Silverman, *op. cit.*, pp. 44-72.

ma". Más adelante veremos lo que piensan tres de ellos: Walter Buckley, Russell Ackoff y Luis Gawthrop. Pero antes de abordar la teoría de sistemas desde estas nuevas posturas, los argumentos de William Scott nos ofrecen un útil preludio.

Los sistemas y el imperativo organizacional: William Scott

A diferencia de Silverman, quien objeta el modelo orgánico sobre bases empíricas y metodológicas, William Scott acepta el hecho de que la metáfora orgánica capta en forma vívida y exacta la esencia de lo que él llama el "imperativo organizacional", cuyas consecuencias sociales considera perniciosas y al final de cuentas destructivas de los valores democráticos. "El imperativo organizacional es una fuerza social colectivista basada en dos proposiciones apriorísticas [que] plantean: lo que es bueno para el hombre sólo puede alcanzarse a través de la moderna organización, y, por lo tanto, toda conducta debe fomentar la salud de tales organizaciones modernas."[29]

Más allá de la grave afrenta al valor y la dignidad de los individuos que representa, el imperativo organizacional ha tenido consecuencias sociales y económicas desastrosas en una época de recursos naturales y económicos menguantes. A diferencia de Katz y Kahn, quienes consideran que la organización depende de su ambiente, Scott ve la relación de poder a la inversa. Las grandes organizaciones han sido tan exitosas en cuanto al aprovechamiento de sus recursos y a su capacidad de manipular y controlar sus ambientes, que han reclamado como víctimas no sólo a sus propios miembros, sino también al público al que supuestamente sirven. Los valores organizacionales se convierten, por necesidad, en valores de todos.

> Hoy en día, las organizaciones modernas se mueven por su propia inercia, conforme a *sus* propias justificaciones. Nos vemos agobiados por gobiernos, corporaciones, universidades y otros monolitos ciclópeos. Los gerentes y los ciudadanos comunes se hallan entrampados por igual dentro de estos sistemas múltiples y superpuestos, impotentes para influir en su dirección. Así, a fin de subsistir en este ámbito sin precedentes, tal parece que todos debieran adoptar los valores exigidos por las organizaciones. Ahí radican los problemas. Parece demasiado tarde para preguntarse si los valores organizacionales son satisfactorios para los individuos como tales [p. 23].

[29] William Scott, "Organicism: The Moral Anesthetic of Management", *Academy of Management Review* 4, 1, 1979, p. 23; en esta sección todas las referencias de páginas entre paréntesis remiten a esta fuente; las cursivas son del original a no ser que se indique de otro modo.

El efecto acumulativo del imperativo organizacional es en especial peligroso para las supervivencias del sistema socioeconómico a gran escala en una era de escasez de recursos. Como Katz y Kahn y Thompson observan, los sistemas sociales (incluidas las organizaciones) tienden por naturaleza al crecimiento y la expansión. Cuando la abundancia de recursos en el ambiente permite tal crecimiento, las consecuencias sociales y económicas son al menos tolerables. Pero cuando los recursos disminuyen, el imperativo organizacional para crecer y expandirse significa necesariamente hacerlo a expensas de otras organizaciones. Como Scott señala,

> si bien las megaorganizaciones son hasta cierto punto esenciales para el avance económico, ahora son en parte responsables del creciente peso del empobrecimiento nacional. Mientras más recursos se desvíen para el mantenimiento de sistemas tan complejos y onerosos en un ambiente estabilizador o declinante, habrá menos productos y servicios disponibles que consumir [p. 24].

Las organizaciones racionales, en el sentido thompsoniano del término, se convierten en depredadores muy eficientes. Su "necesidad" de expandirse y crecer se vincula, mediante el imperativo organizacional, al afán de supervivencia. En términos operativos, "significa que las organizaciones deben absorber aquellos elementos en su ambiente que les permitan sobrevivir, aun cuando tengan que hacerlo a expensas de otras organizaciones no tan bien adaptadas para la supervivencia" (p. 24).

Scott rechaza la exactitud descriptiva del determinismo extremo implícito en una aceptación literal de la metáfora orgánica. Sin embargo, afirma que el imperativo de supervivencia se ha "funcionalizado" en una ideología organizacional tácita que los administradores públicos adoptan como la fuerza motriz de sus acciones. Así pues, la metáfora orgánica describe las organizaciones modernas en forma certera simplemente porque sus miembros no tienen otra opción que actuar de acuerdo con tal ideología.

En los términos de Katz y Kahn, cuando determinadas organizaciones transforman eficientemente los insumos en salida de energía, el resultado general para el sistema económico en conjunto es una suboptimización a gran escala. Las organizaciones son recompensadas en el corto plazo con la supervivencia, precisamente por seguir estrategias que al final de cuentas explotan y destruyen el ambiente en general (que en sí mismo no es sino un sistema más grande).

Scott es pesimista en cuanto a las posibilidades de frenar el poder del imperativo organizacional. La metáfora orgánica en que se basa es objetable porque describe con alarmante exactitud los motivos colectivos de

las organizaciones que actúan conforme a lo que Thompson llama "normas de racionalidad". Scott reclama, como mínimo, una nueva ideología administrativa que rechace sobre bases tanto normativas como prácticas el modelo orgánico de la teoría de sistemas abiertos. La nueva ideología debe fundarse en los supuestos de la escasez de recursos, la dignidad individual y los conflictos, que deben remplazar a los supuestos del modelo orgánico de crecimiento y abundancia, racionalidad sistémica y consenso.

Los sistemas como entidades autodirigidas: Walter Buckley

Los defensores de la teoría de sistemas que se encuentran insatisfechos con la teoría normativa que la metáfora orgánica implica han visto la necesidad de idear marcos sistemáticos más receptivos de hipótesis normativas que se interesen en los conflictos, los cambios y la legitimidad de los actos individuales que puedan alejarse de los imperativos del sistema. Walter Buckley es uno de los teóricos que han abordado este asunto con mayor éxito.

Sin descartar por completo la importancia del imperativo de supervivencia de los sistemas sociales, Buckley concibe dicha sobrevivencia más como un motivo dominante compartido por los individuos que como una necesidad dictada por la metáfora orgánica. Es explícito su rechazo de tal metáfora y considera que las explicaciones de los sistemas sociales se basan más bien en los significados que comparten los agentes. Abrevando de fuentes intelectuales muy alejadas de la teoría de sistemas, como el interaccionismo simbólico (en particular de G. H. Mead y Herbert Blumer), Buckley ve los sistemas sociales como relaciones "mediadas simbólicamente" entre la gente. "La unidad de análisis dinámico se convierte así en la *matriz* sistémica de individuos y subgrupos decisorios que se relacionan y persiguen metas, sea tal matriz de una organización formal o sólo de una colectividad poco cohesionada."[30] Lo que por lo común llamamos "estructura" es para Buckley una mera derivación de la matriz de relaciones que el sistema comprende.[31] Al rechazar el holismo simplista de la primera teoría de sistemas, considera que la estructura de un sistema no es sino "una estabilidad relativa de procesos básicos en marcha".[32] Y al sustituir los prejuicios regulatorios de la metáfora

[30] Walter Buckley, "Society as a Complex, Adaptive System", Jong S. Jun y William B. Storm (comps.), *Tomorrow's Organizations: Challenges and Strategies*, Scott, Foresman, Glenview, Ill., 1973, p. 205.
[31] *Ibid.*, p. 202.
[32] *Ibid.*, p. 205.

orgánica con un modelo cibernético, considera que los sistemas sociales toman en cuenta "no sólo autorregulación, sino también la *autodirección* o al menos la adaptación a un entorno cambiante, de suerte que el sistema puede *cambiar y elaborar su estructura* como una condición de supervivencia y viabilidad".[33]

En vista de las múltiples opciones sobre qué dirección tomar, ninguna de éstas se considera *a priori* como la más "natural" o preferible (aunque la autodestrucción del sistema no ocupa un lugar destacado en la lista de opciones de Buckley, no queda necesariamente excluida). Así, el alejamiento individual de las normas dominantes y de las funciones prescritas por el sistema se juzga simple y neutralmente como una "variedad", desprovista de la connotación negativa atribuida por Katz y Kahn a la "conducta desviacionista". La conformidad de los individuos con las funciones prescritas por la organización tampoco es determinada, "natural" ni preferible normativamente. En apoyo a la idea de que la gente ejerce su facultad de elegir en vez de apegarse a los imperativos del sistema, Buckley cita con aprobación a Herbert Blumer:

> El ser humano no es arrastrado como una unidad neutral e indiferente por la operación de un sistema. Como organismo capaz de introspección forja sus acciones a partir de un proceso de definición que entraña elección, evaluación y decisión [...] Las normas culturales, las posiciones sociales y las relaciones de funciones no son sino *marcos* dentro de los cuales se da dicho proceso.[34]

Por lo tanto, la naturaleza del orden social no está especificada normativamente de antemano ni se mantiene en forma automática como la ven Parsons y Katz y Kahn, "pero es algo en lo que se debe 'trabajar' de continuo, que debe reconstituirse una y otra vez".[35] El orden organizacional, entonces, se sostiene mediante una negociación continua.

Buckley conserva buena parte de la terminología de otros teóricos de sistemas, aunque el tenor de sus escritos difiere mucho de Katz y Kahn, por ejemplo, y propone criterios muy distintos para medir la efectividad de las organizaciones. Aunque no ofrece de manera explícita una teoría normativa, su insistencia en las posibilidades de elección individual invita a una postura normativa compatible en ciertos aspectos con el interés de Scott por los valores del individualismo, en especial aquellos que el imperativo de organización suprime. Además, la preocupación de Buckley por la negociación del significado y el orden lo acerca mucho a

[33] *Ibid.*, p. 198, las cursivas son del original.
[34] *Ibid.*, pp. 206-207.
[35] *Ibid.*, p. 211, las cursivas son del original.

una postura similar a la de algunas escuelas de pensamiento que por costumbre han sido más críticas de la teoría de sistemas.

Entre los principales teóricos de sistemas aquí tratados, sólo Buckley ha contribuido en forma significativa a una concepción de las organizaciones como sistemas abiertos que permita un examen cuidadoso de los motivos de la gente y sus opciones normativas, así como de la manera en que el orden y la estabilidad se negocian activamente y se manejan los conflictos. Estos temas son vitales para comprender el significado de interés y responsabilidad en las organizaciones públicas. Pero al rehabilitar la teoría de sistemas de este modo, Buckley ha tenido que modificar en lo fundamental, si no rechazar por completo, muchos de los supuestos y creencias más caros a sus colegas y adoptar muchas de las ideas de sus críticos más clamorosos.

A diferencia de Thompson, quien postula una teoría general a fin de explicar y predecir el comportamiento de las organizaciones, la insistencia de Buckley en el carácter abierto, problemático y muy variable de los valores y contextos organizacionales disminuye en gran medida la fuerza pronosticadora de su marco teórico. Buckley termina ofreciendo un marco de análisis útil sólo para escudriñar las organizaciones caso por caso. Al rechazar el determinismo implícito en la postura de Katz y Kahn (aunque éstos lo desaprueban en forma explícita), Buckley nos advierte sobre la existencia de una amplia gama de opciones normativas para los miembros de organizaciones públicas. La disponibilidad de opciones reales, entonces, significa que las cuestiones normativas de importancia proverbial en la administración pública, como la responsabilidad, el interés público, la justicia y la equidad, son en verdad de consecuencias y no una quimera. Sin embargo, el optimismo implícito en el planteamiento de Buckley podría ser ilusorio, de ser correcta la valoración del imperativo organizacional de Scott. Pero podemos esperar que éste no sea sino un pesimista que ha exagerado su argumento.

Teoría de sistemas y planificación social: Russell Ackoff

Hay varias respuestas de quienes objetan el interés casi exclusivo de la corriente principal de la teoría de sistemas en los valores que sirven de instrumento a la supervivencia organizacional. La que proponen con mayor frecuencia los teóricos de sistemas que se preocupan por cuestiones normativas, como Von Bertalanffy y Buckley, es defender la importancia de la dignidad individual y la elección humana como una advertencia contra el espíritu de instrumentalismo que origina una aceptación literal (y cientificista) de la metáfora orgánica. En vez de cuestionar en lo

fundamental la validez y la utilidad de las ideas de sistemas básicos, estos esfuerzos por "humanizar" la teoría pretenden incorporar valores que contrarresten el instrumentalismo y el determinismo que la metáfora orgánica tiende a generar.

La segunda respuesta a la orientación instrumental de los valores aparece en el libro de Russell Ackoff *Redesigning the Future: A Systems Approach to Societal Problems.* Su planteamiento sistemático de los problemas macrosociales propone estrategias y políticas sociales cuya intención explícita en muchos casos es hacer realidad, por lo general a gran escala, los valores que son esenciales para la práctica de la administración pública. Esta "teoría de sistemas con conciencia social" quiere vincular en forma expresa la explicación científica con la planificación estratégica.

Por ejemplo, Ackoff subraya las complejidades de los problemas sociales contemporáneos que resultan tanto de las múltiples relaciones entre unidades y tecnologías sociales como de su mutabilidad. Esta apreciación le sirve de telón de fondo para proponer la planificación "interactiva", un método general de solución de problemas sociales que subraya una amplia y continua participación, coordinación e integración. Ackoff tiene una imagen heroica de la solución de problemas sociales en la cual se combinan la mayoría de los elementos que conforman lo que se ha dado en llamar una racionalidad general o sinóptica con una fuerte dosis de procesos democráticos. Los valores conductores de su método interactivo de planificación son:[36]

- Autocontrol, comparado con el control potestativo.
- Humanización, que se logra principalmente a través de procesos participativos.
- Ambientalización, que consiste en "servir mejor a los propósitos de sistemas ambientales".

Aunque Ackoff no acude de manera explícita a la metáfora orgánica, su concepción particular de la teoría parece adoptar mucho de su espíritu y significado. Sin embargo, pretende alejar su propio pensamiento del determinismo implícito en la teoría mecanicista o de sistema cerrado, en parte introduciendo dos importantes ideas de "sistemas" presentadas desde 1940.

La primera es el *expansionismo,* "una doctrina según la cual todos los objetos, acontecimientos y experiencias son partes de entidades más

[36] Russell Ackoff, *Redesigning the Future: A Systems Approach to Societal Problems,* John Wiley and Sons, Nueva York, 1974, pp. 18-19; en esta sección, todas las referencias de páginas entre paréntesis remiten a esta fuente; las cursivas son del original a no ser que se indique de otro modo.

grandes" (p. 12). Ackoff utiliza el término en dos sentidos muy diferentes. En uno, el expansionismo es "otra forma de ver las cosas", es decir, un filtro seleccionado de manera consciente a través del cual uno ve los objetos en términos de su relación con otros objetos. En el otro, la palabra "expansionismo" se emplea para describir las cosas como son en realidad. Es decir, diversos objetos son partes relacionadas de conjuntos, un hecho que se presupone independiente de las tendencias perceptuales del observador. En cualquiera de los dos sentidos, el expansionismo es importante —afirma Ackoff— porque ofrece un método científico para identificar problemas relacionados con el "desempeño del sistema" y, por inferencia, un marco de referencia a partir del cual trabajar para resolverlos.

La segunda idea importante para Ackoff es la *teleología*, "el estudio de la conducta que persigue metas y tiene una finalidad [el cual] fue introducido en las ciencias y empezó a dominar nuestra concepción del mundo" (p. 16).

> En el pensamiento mecanicista, la conducta se explica identificando su causa, nunca su efecto. En la concepción teleológica, la conducta puede explicarse ya sea por lo que origina o por lo que produce o intenta producir. Por ejemplo, el hecho de que un niño vaya a la tienda puede explicarse ya sea porque su madre lo envió o por su deseo de comprar un helado. El estudio de las funciones, las metas y los propósitos de individuos o grupos —sin mencionar ciertas máquinas— nos ha dado una mayor capacidad de evaluar y mejorar su desempeño, que su estudio como mecanismos sin propósito ni fin determinado [pp. 16-17].

Si bien la noción de propósito reviste una importancia indudable para entender la acción organizacional, según Ackoff el no distinguir los propósitos *de quién* está a discusión o si tales propósitos están determinados en forma consciente (en vez de predeterminados por fuerzas impersonales) sólo confunde el significado de "teleología". En su empleo del término, resulta evidente la enorme importancia de los valores asociados a la supervivencia del sistema; a saber: la eficiencia, la efectividad y la adaptación. Ésta es una inferencia más que una declaración explícita, pero es razonable en vista del evidente significado "científico" de teleología y expansionismo en los términos de Ackoff. Es decir, si los objetos y acontecimientos son parte de conjuntos más grandes, y si los procesos por los que estas partes se relacionan se dirigen naturalmente hacia algún propósito predeterminado, entonces los valores son legítimos sólo en la medida en que satisfacen instrumentalmente esas necesidades del sistema. Así, el supuesto teleológico altera muy poco la metáfora general del sistema como un organismo biológico al remplazar la noción más

estática de supervivencia por una más dinámica de dirección o propósito. Pero este cambio de orientación no modifica la primacía y la "evidencia" de las necesidades del *sistema*, ni los riesgos deterministas que encierra el uso más habitual de la metáfora orgánica entre los teóricos.

Para ser imparciales, debemos señalar que Ackoff rechaza la explicación determinista del funcionamiento sistémico y, en realidad, adopta en torno del proceso de planificación una axiología que comprende gran parte de la esencia de la gama más amplia de valores en la administración pública que ya expusimos. Sin embargo, hay tres objeciones a la forma en que lo hace. En primer lugar, no queda claro cómo pasa de la explicación científica a la prescripción normativa, a no ser porque simplemente las equipara. En segundo lugar, hasta el punto en que los preceptos sociales que él ofrece sirven los intereses de "funcionamiento del sistema", su conveniencia depende de su capacidad para satisfacer valores instrumentales. Y por último, cuando las recomendaciones de Ackoff sobre organización y planificación se alejan de las consideraciones del funcionamiento del sistema, con frecuencia parece que no guardan sino una relación incidental con su versión de la teoría de sistemas. Por ejemplo, entre sus propuestas encontramos una mayor participación ciudadana en las decisiones de organización tanto públicas como privadas, una representación proporcional en los cuerpos legislativos basada en el interés, así como la creación de gobiernos vecinales.[37] Por meritorias que sean estas ideas, Ackoff no aclara por qué la teoría de sistemas es necesaria o aun útil para defenderlas o justificarlas. Y una vez que tales programas se han aplicado en una organización, una legislatura o un vecindario, uno intuye que la teoría de sistemas bien podría ayudar a entender su dinámica, salvo que Ackoff no dice cómo.

Teoría de sistemas y ética pública: Louis Gawthrop

El verbo "materializar" no está en el vocabulario del hombre común pero representa una idea crucial para cualquier reflexión seria sobre las organizaciones, en especial públicas, y su influencia en la sociedad.[38] El concepto es simple: materializar u objetivar significa considerar una creación humana intangible —como una acción, una idea o una organización— como si tuviese vida propia, independiente de sus creadores.

[37] En especial el capítulo 3, pp. 34-53.

[38] La sustancia de este apartado apareció como una reseña crítica de Richard T. Mayer a *Public Sector Management, Systems, and Ethics* de Louis C. Gawthrop, Indiana University Press, Bloomington, Ind., 1984, *New England Journal of Human Services* 5, 1, 1985, pp. 46-47.

Esto ocurre en particular cuando hemos pasado cierto tiempo participando en organizaciones y estudiándolas, pues la palabra "organización" es una de las objetivaciones de mayor consecuencia en la vida moderna.

En un sentido, la materialización puede ser saludable en tanto que produce estabilidad, la que a su vez permite con el tiempo predicciones realistas sobre los resultados de la acción organizacional. El lado negativo es que los individuos pueden dejar de ver soluciones creativas e innovadoras, sobre todo en la medida en que perciben que no tienen responsabilidad alguna en la dirección o acción organizacional. La consecuencia moral de materializar esta actividad es la posibilidad muy real, reforzada por las estructuras organizacionales, de que el individuo pierda de vista su responsabilidad personal al actuar organizacionalmente. Hablar, decidir, escribir o declarar "en nombre de" todos se presta mucho a las disonancias entre las normas personales de responsabilidad y las consecuencias de las acciones organizacionales. Esto es grave sobre todo en la administración pública, donde una gran cantidad de acciones puede tener efectos negativos para sus destinatarios.

Por lo menos cierto grado de materialización caracteriza a la mayoría de las discusiones teóricas o prácticas sobre las organizaciones. En especial, la teoría de sistemas ha recibido numerosas críticas a este respecto en virtud de su confianza en la metáfora naturalista del organismo biológico. Sin embargo, en un sentido más amplio es nuestro lenguaje el que se pone en medio del camino: los sustantivos pueden hacer "cosas" a partir de procesos, de tal modo que parecen asumir una realidad propia, independiente de la acción humana, como suele manifestarse cuando hablamos de las organizaciones y nos referimos a sus "propósitos", sus "metas" y sus "planes", como si tuvieran una especie de conciencia. Atribuir propósitos a las organizaciones tiende a hacernos olvidar que son los seres humanos quienes las constituyen; pero ya que éstos vienen y van mientras que la "organización" perdura, no sabemos cómo actuar si hemos de ser conscientes y responsables. El dilema es en especial agudo para quienes están en organizaciones públicas: ¿cómo reconocer nuestra responsabilidad como agentes organizacionales, pero también aceptar que "propósito" tiene algún significado en términos de la actividad colectiva que la organización comprende?

Louis Gawthrop, en *Public Sector Management, Systems, and Ethics*, hace frente y propone una salida al dilema de la finalidad organizacional. Su intención es reintroducir la noción de propósito en el tema de las organizaciones, ofreciendo una manera legítima de hablar sobre los propósitos organizacionales sin presentarlos como abstracciones materializadas ni crear circunloquios vacíos.

El título de su libro se basa en esta tesis: "si es necesario un cambio

fundamental en las organizaciones del sector público en los Estados Unidos, los conceptos de gestión de sistemas y ética deben entenderse en conjunto como un megasistema integrado".[39]

La esencia de su postura es que las organizaciones públicas deben diseñarse y rediseñarse para enfrentar de la mejor manera sus ambientes, que son más permeables, más heterogéneos y más complejos que nunca, y exigen para los administradores públicos "un entorno institucional donde se espera que piensen de manera independiente, crítica y constructiva" (p. 6).

En síntesis, Gawthrop sostiene que la planeación organizacional debe formularse en términos de una construcción ontológica como base del pensamiento y el desempeño en la organización. Una "construcción ontológica" es el marco que los individuos utilizan para ordenar la diversidad del mundo exterior; es lo que empleamos para darle sentido a nuestro entorno. Los elementos de este marco son "un sentido de identidad definido (¿qué es lo que defiendo?) y una expectativa definida (¿que es lo que espero?)" (p. 32). Gawthrop subraya estos elementos para articularlos con la idea de "libertad crítica" como el fundamento del diseño organizacional y la conducta ética dentro de las organizaciones públicas. Sin embargo, para llegar ahí es necesario precisar su idea de construcción ontológica.

La ontología es una noción fundamental que incluye nuestro sentido de la historia, los propósitos, las consecuencias y el orden:

> Hasta el punto en que el individuo cobra así sea la mínima conciencia de cuestiones que atañen profundamente a la finalidad de la vida, las consecuencias de nuestros actos, los eslabonamientos históricos entre pasado, presente y futuro y el orden de los fenómenos deben ser vistos como un ego ontológico. Por lo menos, estos conceptos [...] le dan la capacidad de trascender el vacío de una existencia de otro modo inútil [p. 32].

Es al percibirnos como seres ontológicos que comenzamos a ejercer nuestro propio sentido de libertad crítica para crear lo que Paul Ricoeur llama "una conciencia fina". La libertad crítica es más que la mera libertad de expresar lo que uno piensa y mucho más que nuestra idea por lo general estrecha de los derechos individuales. La libertad crítica está incorporada en parte en la hoy popular idea del análisis crítico, pero va más allá de la crítica sola al cuestionar la sociedad y sus instituciones en los términos ontológicos de historia, propósito, orden y consecuencia. Es sólo con el desarrollo de la conciencia crítica y el ejercicio de la liber-

[39] Gawthrop, *op. cit.*, p. 7; en esta sección, todas las referencias de páginas entre paréntesis remiten a esta fuente ya citada; las cursivas son del original a no ser que se indique de otro modo.

tad crítica que los administradores públicos aprecian de manera adecuada los problemas de las políticas públicas: "los problemas de las políticas públicas del futuro son sin duda de naturaleza técnica y logística (así como conceptual), pero también de carácter político y ético" (p. 35).

A Gawthrop le preocupan los cambios y la forma en que las organizaciones, y por lo tanto los administradores, los enfrentan. Al respecto, señala dos posturas filosóficas opuestas: "el futuro puede verse o bien como una proyección del presente, que a su vez se basa en el pasado, o bien como esa situación en la que uno puede cambiar las pautas del presente y anular lo negativo del pasado" (p. 48). La primera es reactiva y la segunda es anticipatoria. "Reactivo" y "anticipatorio" son características no sólo de las actitudes directivas sino de las premisas de valor insertas en las estructuras organizacionales donde los directores trabajan. Estas últimas se convierten en una "red latente de premisas de valor reforzadoras que, en realidad, modela la idea que tiene el individuo del cambio y del cambiar" (p. 49).

Para dejar en claro su interés por la relación entre estas premisas y las estructuras organizacionales, Gawthrop hace una comparación entre dos estructuras ideales características, la red X y la red Y, que representan los rasgos generales de vertical y horizontal, reactivo y anticipatorio. Su utilidad estriba en que marcan el contraste entre el mundo actual y el mundo como podría ser.

A primera vista, ambos modelos no parecen sino una reformulación organizacional de las famosas teoría X y teoría Y de Douglas McGregor, en lo que la primera representaba la teoría convencional ("administración por control") y la segunda las teorías más "ilustradas" de las relaciones humanas (por ejemplo, "administración por objetivos"); sin embargo, hay una importante diferencia. La exposición de Gawthrop se centra en las diferencias ontológicas y valorativas sustanciales entre ambas redes (véase el cuadro VII.1).

Los "componentes de valor" en el cuadro VII.1 son los elementos ontológicos tratados con anterioridad; los adjetivos asignados a cada red ("reactivo", etc.) sirven a Gawthrop para describir las pautas de respuesta que podrían ser sustentadas en cada una. Como él mismo señala:

> En el sentido más inmediato y directo, estas dos redes de esquemas valorativos modelan las perspectivas de cambio de las organizaciones y los gerentes [...] Sin embargo, de una manera indirecta, su importancia se vuelve aún más señalada [...] las percepciones del cambio aplicadas a casos específicos son determinantes, o al menos influyen en buena medida en las pautas de conducta y en las funciones que asumen los gerentes públicos y las organizaciones frente a las fuerzas del cambio [p. 57].

CUADRO VII.1. *Dos estructuras ideales características*

Red X	*Componentes de valor*	*Red Y*
(Reactiva/consolidativa/ incremental)		(Sistemas/anticipatorios/ innovadores)
Ateleológica	Próposito	Teleológica
Atomística	Consecuencia	Holística
Espacial	Historia	Temporal
Vertical	Orden	Horizontal

FUENTE: Louis C. Gawthrop, *Public Sector Management, Systems and Ethics*, Indiana University Press, Bloomigton, Ind., 1984, p. 56.

Por densos que parezcan los términos en el cuadro VII.1, en realidad ofrecen algunos constrastes útiles. Tomemos por ejemplo los dos "componentes valorativos" de propósito y consecuencia; como ya dijimos, Gawthrop afirma que ambos son importantes elementos ontólogicos que dan al individuo "la capacidad de trascender al vacío de una existencia de otro modo inútil", y la forma en que una organización está estructurada refuerza una orientación hacia dichos valores. Esto ocurre al trazar límites (como todas las organizaciones lo hacen) que demarcan el ámbito de la acción individual apropiada.

La red X sería una representación de la burocracia tradicional. Como organización se halla estructurada de tal modo que cualquier sentido de propósito *para la organización* (o sea, teleología), se centra sólo en el presente inmediato: "¿funcionará esto ahora?", lo que también significa que las acciones organizacionales se consideran separadas, tanto en su ejecución como en su efecto. En otras palabras, hay una tendencia a ver las decisiones y las soluciones de problemas como lineales, es decir, sin una relación con otras decisiones y soluciones a su alrededor y sin consecuencias discernibles más allá del objetivo inmediato.

En cuanto a la red Y, la orientación en torno de estos dos componentes valorativos es asaz diferente. El sentido de propósito se extiende por la estructura: "las nociones de propósito y conducta propositiva constituyen la base de una orientación de la red Y" (p. 55). Los gerentes podrían actuar (presumiblemente alentados) de manera deliberada en su trabajo. Por lo tocante a las consecuencias de esta labor, los efectos son vistos de un modo sistemático, o sea, en relación con otras decisiones y soluciones que también se están generando y con sus consecuencias de segundo y tercer nivel.

Gawthrop dedica una parte considerable de su libro a describir cómo

sería una organización rediseñada. El principio explicativo es claro: "Un gobierno racional requiere una gestión de sistemas atenta y reflexiva porque es la red de organización ejecutiva la que vincula a la entidad política en forma más directa con los programas de políticas públicas" (p. 118). Pero el interés principal de Gawthrop se halla en el último capítulo. Es aquí donde descubrimos la tesis central que ha estado preparando desde el principio:

> El verdadero cometido de la gestión pública debe situarse alrededor de una conciencia crítica madura, y el administrador debe estar preparado para asumir toda la responsabilidad por las acciones y decisiones tomadas en nombre de la organización. Ningún imprimátur organizacional colectivo puede relevar al director público de esta responsabilidad. [...] La lealtad y obediencia a los valores y directivas organizacionales puede ser exigida en tanto que esta exigencia se relacione con fines deliberados y éticos para mejorar la calidad de vida de la entidad política [p. 156].

La teoría de sistemas y el marco de la administración pública

A principios del siglo XX, Max Weber escribía sobre la estructuración interna de la burocracia en la época en que los gigantes organizacionales comenzaban a ser reconocidos. Aunque Chester Barnard trata de paliar lo que él llama un énfasis bibliográfico en la estructura, rara vez nos ayuda a ver más allá de las fronteras inmediatas de la cadena de mando (y en tal caso, sólo desde el punto de vista del ejecutivo). Esta tendencia a desestimar la estructura organizacional formal se vio reforzada por los resultados de los experimentos Hawthorne, con su descubrimiento de los grupos pequeños organizados de modo informal dentro de la organización. Sin embargo, fue hasta después de la segunda Guerra Mundial cuando se comprendió cabalmente la importancia de esta nueva forma de pensar, una vez que los teóricos de sistemas explicaran las relaciones entre unidades sociales a gran escala y su íntima conexión con el conjunto de la sociedad. Sin lugar a dudas en gran parte se debe a que la propia realidad así lo exigía. Se crearon organizaciones de un tamaño, alcance y complejidad de tareas sin precedente para domeñar los crecientes problemas perversos de los Estados Unidos de la posguerra.

La teoría de sistemas le dio a la administración pública una articulación antes inasequible de los campos organizacionales. Las nociones de "equilibrio" (en el sentido de equilibrio de fuerzas) y en consecuencia de "homeostasis" hacen inteligibles las conexiones entre las funciones del administrador público en la persona, por ejemplo, del trabajador social:

- Como agente del departamento de seguridad social local, así como del condado o de los gobiernos estatal y federal, el trabajador se relaciona con otros agentes de otros departamentos y dependencias para negociar beneficios y servicios para los usuarios (campo *interorganizacional).*
- Como empleado del departamento de seguridad social, se relaciona con compañeros, supervisores y personal administrativo al manejar el flujo de trabajo y las condiciones laborales (campo *intraorganizacional).*
- Como representante del Estado, se relaciona con el usuario al interpretar y aplicar regulaciones a fin de tomar decisiones según reglas que determinan el nivel de asistencia que va a otorgarse, si tal es el caso (campo *organización-individuo).*

Así la teoría de sistemas, con su insistencia en el concepto de función, articula estas diferentes relaciones que el trabajador de seguridad social mantiene como parte de su labor en la administración pública.

Si bien ofrece un marco para analizar las influencias recíprocas de los tres campos, la mayor parte de la bibliografía tiende a calificarlas de benignas, de pruebas de procesos de adaptación. Sin embargo, lo que la corriente principal de la teoría de sistemas no ha podido aceptar por completo es la advertencia de Charles Perrow en el sentido de que las organizaciones *controlan* sus ambientes al menos en la misma medida en que se adaptan a ellos.[40] Por ejemplo. Thompson está sin duda consciente de que las organizaciones racionales *intentan* controlar sus ambientes, mientras que la cooperación y la adptación son sólo estrategias secundarias. Pero Perrow, al igual que William Scott, postula que en el éxito fenomenal de las organizaciones en sus esfuerzos por controlar sus ambientes es precisamente la razón por la que deberíamos alarmarnos. Aun cuando el crecimiento y la expansión pueden ser tolerables y en algunos aspectos saludables cuando la energía y los recursos económicos son abundantes, una época de escasez y recortes en el gobierno obliga a las organizaciones racionales a volverse depredadoras que frustran en vez de servir el interés público más amplio.

Las preocupaciones expresadas por Perrow y Scott cobran especial relevancia para la evaluación normativa de la organización pública, a la que la teoría de sistemas ha prestado mucha menos atención que a las or-

[40] Charles Perrow, *Complex Organizations: A Critical Essay,* 2ª ed., Scott, Foresman, Glenview, Ill., 1979, en especial el capítulo 6.

ganizaciones del sector privado. La expectativa de que las organizaciones públicas deben ser sensibles y responsables frente al pueblo al que sirven implica una teoría normativa que es incongruente con la orientación de control dictada por las normas de racionalidad de Thompson. Aun si el poder de las grandes organizaciones en relación con sus ambientes fuese mucho menor que el que afirma Scott, de ningún modo es seguro que las estrategias "adaptativas" seguidas por las organizaciones racionales serían necesariamente compatibles con las demandas del entorno. Dado que las organizaciones utilizan estrategias de adaptación en el interés de su propia supervivencia, es dudoso que tal adaptación sea el equivalente de la sensibilidad en un sentido más amplio. Aun en la teoría del sistema abierto, que se supone ilustrada, la adaptación está gobernada por normas de racionalidad instrumental que difieren poco, si acaso, de los valores instrumentales implícitos en la metáfora mecanicista del anterior modelo de organización de sistema cerrado.

Los vectores normativos de la administración pública

La teoría de sistemas contribuye a aclarar la relación de eficiencia y efectividad con la adaptación y sobrevivencia organizacional, pero arroja poca luz sobre los otros dos vectores normativos del marco de la administración pública: derechos individuales y la adecuación de los procesos organizacionales y representación y control de la discrecionalidad. Estos dos vectores, cada uno de los cuales concierne a los intereses individuales más que institucionales, reciben cuando más una posición normativa secundaria en la corriente principal de la teoría de sistemas. Frederick Thayer hace esta observación en términos aún más fuertes cuando dice que

> la supervivencia organizacional tiende a subrayar la integridad de la organización e introduce un determinismo que inevitablemente reduce al individuo a una posición de menor importancia. Dada su adicción al ordenamiento jerárquico de los sistemas, los defensores [de la teoría general de sistemas] han sacrificado al individuo casi sin quererlo en aras del sistema más amplio.[41]

La validez de la preocupación de Thayer se hace evidente al examinar las "normas de racionalidad" en que se basa la explicación de James D. Thompson de la acción organizacional. Tales normas no sólo son estrictamente instrumentales, sino que se dirigen a un solo fin que es la supervivencia de la organización mediante la estabilización de su ambiente

[41] Frederick C. Thayer, "General System [s] Theory: The Promise That Could Not Be Kept", *Academy of Management Journal* 15, 4, 1972, p. 485.

(tanto interno como externo). Esto no es de extrañar si recordamos que, desde el punto de vista de Thompson, la "organización racional" ve la cooperación con su ambiente de tareas como la segunda opción para controlarlo. Tanto el reconocimiento de los derechos (por ejemplo, de los clientes respecto de la organización) como de la representación (digamos, del "interés público") se basan en un supuesto de cooperación necesaria con otras partes en el ambiente de tareas. Sin embargo, reconocer la legitimidad de cualquiera de estos dos vectores requiere que aceptemos como necesario y legítimo aquello que, según Thompson, las organizaciones racionales tratarán de evitar, negar o suprimir: lo impredecible.

Hay dos formas de ver este punto en función del marco de la administración pública. En primer lugar, suponer que Thompson está en lo correcto al decir que los esfuerzos de los administradores para estabilizar y reducir la incertidumbre son los resultados lógicos de sus organizaciones cuando persiguen estrategias racionales de supervivencia. Si tal es el caso, entonces los administradores públicos que adoptan dicha estrategia bien pueden hacerlo a costa de ignorar las preocupaciones normativas por los derechos y la representación, ya que tienden a mermar la predecibilidad y el control. De aquí surge una limitación crucial que el término "normas de racionalidad" impone a la comprensión de las organizaciones públicas. Es un término descriptivo útil sólo en la medida en que uno supone que *los* objetos de una estrategia racional son la estabilidad, la predecibilidad y el control. Es indudable que éste es el objetivo de muchos de los procederes de las organizaciones públicas; lo que no es claro es que sea su único o su principal objetivo. Dicho de otro modo, las hipótesis de Thompson son de provecho para entender la conducta organizacional *cuando tiene el propósito de reducir la incertidumbre.* Por desgracia, ésta es una petición de principio, es decir, se da por cierto el modo en que uno determina si tal es, o debiera ser, el principal propósito ya sea de la organización o del individuo en determinado medio.

En segundo lugar, cuando reducir la incertidumbre se valora mucho, cualquier preocupación por los derechos y la representación será tratado como una mera cuestión de procedimiento, en la que el principal criterio mentor será la eficiencia. Al acudir al criterio de eficiencia en las organizaciones públicas, los asuntos de derechos y representación de los individuos se manejan imponiendo reglas y regulaciones. Esto sugeriría una adición a la lista de hipótesis de Thompson: según la normas de racionalidad, una organización responderá a las cuestiones de equidad (por ejemplo) definiéndolas como asuntos de igualdad de procedimientos que deben manejarse de acuerdo con reglas generadas y mantenidas por

la organización; de igual modo, ésta considerará ilegítimas las reclamaciones que no se ajusten a las categorías de procedimientos establecidas.

La estructuración burocrática llena todos los requisitos como medio para contener la conducta organizacional racional y para generar reglas que aminoren la incertidumbre. De modo similar, acentúa, como hacen los teóricos de sistemas, la primacía del vector normativo de eficiencia y efectividad.

Conclusión

La teoría de sistemas ha sido la corriente dominante en la teoría estadunidense de la organización por más de un cuarto de siglo. En su forma más conservadora, la teoría organizacional de sistemas proyecta una imagen de las organizaciones públicas en la que las funciones y los ambientes organizacionales son estables, predecibles y congruentes de manera natural. La eficiencia y la efectividad ofrecen los criterios normativos con los que a fin de cuentas se juzgan los esfuerzos para sostener dicha imagen. Los otros dos vectores normativos (derechos individuales y ejercicio de la discrecionalidad) no se traen a colación o bien son limitados y regularizados de suerte que la acción organizacional puede ser predicha y controlada. Para los administradores públicos cuyas funciones y ambientes se adaptan a esta imagen, la teoría de sistemas ofrece un marco útil para entender la conducta organizacional que los rodea. Sin embargo, parecería que para muchos (y podríamos decir que para un número cada vez mayor de administradores públicos), su mundo no es así en lo absoluto: no es fácilmente predecible y con frecuencia exige el ejercicio de la discrecionalidad así como una atención constante a circunstancias singulares que no alcanzan a cubrir sus reglas y procedimientos. La teoría de sistemas, al menos en las versiones tradicionales de escritores como Thompson y Katz y Kahn, ha limitado su utilidad para estos administradores públicos.

Buckley, Ackoff y en especial Gawthrop presentan imágenes mucho más atractivas de lo que las organizaciones públicas pueden llegar a ser, ya que sus marcos teóricos alientan de manera explícita un interés por cuestiones normativas que incluyen derechos individuales, representación y discrecionalidad administrativa. Estos esfuerzos han preparado el terreno para que la teoría de sistemas se transforme de una teoría de predicción y control potestativo en una de cambio y control democráticos. Pero al hacerlo, y sin reconocerlo en forma explícita (o quizá aun con conciencia de ello), también han hecho mucho más. En realidad, han abandonado la teoría general de sistemas como un marco general para la explicación *científica* del mundo social y en su lugar han propuesto los comienzos de una *filosofía social* con el mismo nombre. Sin duda, o al menos son pocos los que cuestionarían esta ciencia y filosofía sociales, son empresas muy relacionadas, si bien tienen diferencias notorias así como formas de argumentación muy distintas para su defensa. Al no distinguir la ciencia social de la filosofía social normativa, los nuevos teóricos hacen aún más ambiguo tanto el significado de la teoría como los términos en que puede y debe ser expresada.

VIII. TEORÍA MODERNA DE LAS RELACIONES HUMANAS: INTEGRACIÓN DE INDIVIDUOS Y ORGANIZACIONES

En todas las teorías expuestas hasta aquí, el principal motor ha sido el de la eficiencia. Así se ha expresado en términos sistémicos (al estilo de James D. Thompson), decisorios (Herbert A. Simon), productivos (Frederik Winslow Taylor) y burocráticos (Max Weber). No es de extrañar que así sea, dada la historia de creciente burocratización de la sociedad. La lógica racionalizadora e instrumental dominante en la actividad organizacional, predicha con tanta claridad en la obra weberiana, se ha centrado en los esfuerzos por manipular un ambiente físico y social maleable. El supuesto en que se basa esta lógica es que la racionalidad es la clave para crear un mundo cada vez mejor. Para los teóricos de la organización, la pregunta siempre ha sido cómo organizar mejor la actividad humana para alcanzar determinadas metas sociales de una manera eficiente y efectiva. Las respuestas, como hemos visto, tienen parecidos notorios.

Tal similitud no sólo estriba en subrayar la eficiencia, sino, lo que es más importante, en acentuar que la organización precede lógica, moral y socialmente al individuo que forma parte de ella. Según las teorías abordadas hasta ahora, es la organización (como encarnación del propósito social) la que define una situación social, más que los individuos que la habitan en un momento dado, como fue bien caracterizado por los teóricos de sistemas al explorar la cuestión de cómo sigue funcionando la organización de un modo relativamente estable pese al movimiento constante de individuos a través de ella. En cada una de las otras teorías, la condición de estabilidad organizacional también se da por sentada. En todos los casos, esto conduce a suponer que cualquier conflicto entre la organización y el individuo es más bien el resultado de cierta debilidad de este último y por lo tanto debe decidirse en favor de aquélla, generalmente adaptando al individuo de alguna manera a sus dictados. Así, los trabajos que se desprenden de los experimentos Hawthorne suelen parecer orientados a entender la forma de manipular la conducta de grupos pequeños a fin de promover los propósitos organizacionales más amplios. O, en la corriente decisoria, la forma en que la racionalidad individual se define como necesariamente isomórfica de la racionalidad organizacional. O, para Chester Barnard, cómo el código personal del ejecutivo se presume limítrofe del código moral de la organización.

Para mediados de los años sesenta, en todas las ciencias sociales surgió un cuestionamiento profundo de este supuesto racionalizador. En la teoría de las organizaciones y en la administración pública, algunos críticos se sentían cada vez más insatisfechos con la forma en que la bibliografía académica y las propias organizaciones manejaban valores democráticos como la libertad y la elección individual. Había una conciencia creciente —en parte inspirada en los resultados de los experimentos Hawthorne— de una posible relación importante entre la eficiencia organizacional a largo plazo y la manera de tratar a los empleados. Por último, crecía el temor ante la posibilidad de que las organizaciones fundadas sobre meras líneas de eficiencia, particularmente en el sector público, negaran los mismos valores y procesos políticos de representación y derechos para cuyo fomento se habían establecido en primer lugar.

Dicho de otro modo, en el campo de la administración pública había una mayor conciencia de las profundas tensiones *entre* los vectores normativos que constituyen el marco de la administración pública descrito en la primera parte de este volumen. Durante este tiempo, hubo intentos continuos explícitos y sistemáticos por racionalizar aún más el proceso administrativo. Por ejemplo, tal fue el principal propósito de programas como el Sistema de Planificación, Programación y Presupuestación (PPBS, por sus siglas en inglés) que emprendió el Departamento de Defensa. Los críticos de esa forma de organización racionalista intentaban detectar los efectos de tales esfuerzos en la vida personal y social de los individuos que pertenecían a dichas organizaciones.

Antes de los sesenta, la subordinación del individuo a los intereses de la racionalidad organizacional era en gran medida y con raras excepciones indiscutida. No fue hasta la aparición de lo que aquí llamamos la teoría moderna de las relaciones humanas que estas dudas y preocupaciones adoptaron una forma articulada.[1] Aunque hay muchos desacuerdos sobre los detalles de la teoría, como veremos en este capítulo, su premisa de inyectar los valores humanos y el crecimiento individual a la actividad organizacional ha dejado una huella significativa en el estudio de las organizaciones.

[1] La insatisfacción con la burocracia no era nueva en la bibliografía especializada en las organizaciones. En 1940, Robert K. Merton sostuvo que los graves inconvenientes de las burocracias habían conducido a la postre a ineficiencias, más que a la eficiencia. Véase Robert K. Merton, "Bureaucratic Structure and Personality", *Social Forces* 18, 1940, pp. 560-568. Éste fue el principio de una sólida tradición de escritos antiburocráticos. Sin embargo, en cada caso, los escritores tenían los pies bien plantados en una postura más general; las más de las veces, como Merton, la del funcionalismo. Sólo en el último periodo empezaron los teóricos a cuestionar la relación entre la organización burocrática y temas como la representación y derechos.

Introducción

Al estudiar la evolución de la teoría de las organizaciones, a veces resulta más fácil contraponer ideas como si representaran polos opuestos, aun cuando tales situaciones dicotómicas rara vez ocurren de manera tan tajante. Sin embargo, para entender el desarrollo de la teoría moderna de las relaciones humanas, tales comparaciones no son un mero artificio pedagógico, sino más bien una necesidad que responde al desafío fundamental que trajo al campo de batalla. En pocas palabras, estos teóricos argumentaban que la imagen racionalista e institucional del comportamiento organizacional, al ignorar los derechos, los valores y el crecimiento de los individuos en las organizaciones, causa daños serios tanto a las personas como a la sociedad. Sus oponentes —y la naturaleza fundamental de la polémica exige verlos como tales— replicaban que dichas preocupaciones sobre las cuestiones individuales, aunque tal vez bien intencionadas, socavan el cometido social de la organización. De tomarse con demasiada seriedad, estas preocupaciones amenazarían la estructura misma de la sociedad y del gobierno.

Tanto la animosidad como los intereses intelectuales en juego se aprecian en un intercambio de artículos que se produjo en 1973 entre Chris Argyris y Herbert A. Simon en la *Public Administration Review.* Un examen de este intercambio nos sirve para presentar las cuestiones básicas que se debatían (y aún se debaten) entre los modernos teóricos de las relaciones humanas y las versiones de la corriente principal de la teoría de las organizaciones.

Después revisaremos con cierto detalle el cuestionamiento que varios teóricos modernos de las relaciones humanas hacen a las principales expresiones en la teoría de las organizaciones. Nuestra atención se centra al principio en Abraham Maslow, cuya psicología humanista ponía de relieve las necesidades y características de las personas mentalmente sanas (o autorrealizadas). Aunque el principal interés de Maslow no era la organización ni la administración, a comienzos de los años cincuenta sus escritos tuvieron gran influencia en los principales psicólogos organizacionales de esa época, incluyendo a Douglas McGregor, Chris Argyris, Warren Bennis, Rensis Likert y Frederick Hertzberg. Los autores modernos en el campo de las relaciones humanas, en especial Likert[2] y Herzberg,[3] se

[2] Véase Rensis Likert, *New Patterns of Management,* McGraw-Hill, Nueva York, 1961; Likert, *The Human Organization,* McGraw-Hill, Nueva York, 1967, y Likert y J. G. Likert, *New Ways of Managing Conflict,* McGraw-Hill, Nueva York, 1976.

[3] Véase Frederick Herzberg, *Work and the Nature of Man,* World Publishing Co., Cleveland, Ohio, 1966, y Herzberg, "One More Time: How Do You Motivate Employees?" *Harvard Business Review* 46, 1, 1968, pp. 53-62.

interesan en cuestiones empíricas sobre la relación de las estrategias participativas y el enriquecimiento laboral con la efectividad organizacional. Al mismo tiempo, esta teoría se caracteriza —lo cual no es sorprendente— por un sólido compromiso normativo con el proyecto de crecimiento y desarrollo individual.

Influidos por el concepto de autorrealización de Maslow, estos psicólogos organizacionales enfrentaron la cuestión de si la imagen normativa del individuo saludable, autorrealizado, era compatible con la necesidad organizacional de la consecución de metas. Citamos aquí las obras de McGregor, Argyris y Bennis porque ofrecen diferentes respuestas a esta cuestión. Durante un par de décadas desde la aparición de muchas de sus principales contribuciones, numerosos investigadores han recogido, modificado y aun puesto en tela de juicio sus ideas. Así, mientras algunos de sus textos pueden parecer hoy un poco pasados de moda, las primeras ideas de McGregor, Argyris y Bennis han demostrado tener una vigencia notable. Esto se debe ante todo a la considerable aportación de cada uno de ellos a una comprensión general del individuo en la organización que ofrece un sólido contexto normativo para mucha de la investigación posterior de la psicología organizacional.

Más que cualesquiera otros psicólogos, Maslow, McGregor, Argyris y Bennis han influido profundamente en el discurso de la administración pública sobre el papel y el significado de la democracia en las organizaciones públicas, tema que elaboramos en la segunda mitad del capítulo. Esto se refleja, por ejemplo, en su influjo —así como el de otros teóricos de las relaciones humanas— en el llamado movimiento de la "nueva administración pública" a finales de los sesenta y principios de los setenta. Abordamos la aplicación general de la teoría moderna de las relaciones humanas a las organizaciones públicas en la última sección sobre el marco de la administración pública.

Cinco proposiciones principales se manifiestan en los escritos de los teóricos de las relaciones humanas más recientes y que tratamos en este capítulo:

1. La teoría moderna de las relaciones humanas cuestiona los supuestos básicos sobre la naturaleza humana y los propósitos esenciales de la organización social implícitos en las principales teorías organizacionales. Está a discusión la naturaleza e importancia normativa de la racionalidad según se aplica tanto a la motivación individual como al logro colectivo de los propósitos organizacionales.
2. La teoría moderna de las relaciones humanas se guía por la idea de que hay una tensión fundamental entre las necesidades de los individuos sanos y las de las organizaciones formales. La principal

tarea de la administración es integrar o bien negociar un equilibrio razonable entre ambas necesidades.

3. Aunque por razones muy distintas, los teóricos modernos de las relaciones humanas han defendido el concepto de democracia organizacional, en el que es fundamental la idea de gestión participativa. Entre los argumentos de estos autores en favor de la democracia organizacional está ausente cualquier consideración seria de su relación con la idea de democracia *política*.
4. Hay importantes tensiones entre la teoría moderna de relaciones humanas y teorías más ortodoxas de la administración pública. Estas tensiones pueden descubrirse en las concepciones antagónicas de la administración democrática. Si bien ofrece una imagen incompleta de la democracia en la administración pública, la teoría moderna de las relaciones humanas ha modificado de manera considerable el discurso de la administración pública sobre el tema.
5. En suma, los principales teóricos modernos de las relaciones humanas se guían por una fe absoluta en la virtud intrínseca de las organizaciones democráticas, antes que por consideraciones instrumentales como mayor eficiencia, efectividad o productividad. El hecho de que a menudo no sean explícitos en cuanto a este compromiso axiológico (y en realidad a veces parecen ser ambivalentes al respecto) ha oscurecido y limitado el valor de sus contribuciones al campo de la administración pública.

La polémica entre Argyris y Simon

La teoría organizacional en la administración pública podría estar experimentando una importante transformación. Los nuevos críticos encuentran que gran parte de la teoría descriptiva administrativa es ajena a muchos problemas cruciales de organización. Sugieren que las teorías actuales se basan en un concepto del hombre, en realidad en una moral, que lleva al especialista a una investigación que, deliberada o involuntariamente, ayuda a mantener el *statu quo* [...] Los textos críticos más recientes también se ocupan de la moralidad individual, la autenticidad, la autorrealización humana. Los académicos no sólo se preguntan qué hace más eficientes a las organizaciones; se interesan por cuestiones como ¿para quiénes se diseñan las organizaciones?, ¿qué tan humana puede volverse una organización sin perder su efectividad?[4]

[4] Chris Argyris, "Some Limits of Rational Man Organizational Theory", *Public Administration Review* 33,3, 1973, p. 253.

Así comienza un artículo del teórico de las relaciones humanas Chris Argyris publicado en 1973 en la *Public Administration Review*. El problema —continúa el autor— es que algunos "teóricos de la organización del hombre racional" como Simon (en otras palabras, los que señalamos en el capítulo VI como partidarios de la teoría de conjunto decisorio) excluyen variables importantes de los ambientes organizacionales y por lo tanto no pueden hacer predicciones adecuadas sobre los acontecimientos en las organizaciones. El origen de la dificultad es que las teorías del hombre racional, en virtud de sus hipótesis implícitas y explícitas sobre la naturaleza humana, niegan de manera sistemática la validez de los elementos irracionales en la estructura de la organización.

En el siguiente número Simon respondió con un artículo titulado "Organization Man: Rational or Self-Actualizing?", en el que resumió lo que consideraba como dos visiones diametralmente opuestas:

> En el mundo dionisiaco de Argyris, la razón es uno de los grilletes de la libertad. El hombre racional es frío, cohibido, incapaz de autorrealizarse y de "experiencias cumbres". El hombre debe abandonar su razón, responder a sus impulsos para liberar a la persona real de sus ataduras.
>
> En mi mundo apolíneo, la razón está al servicio de la libertad y la creatividad. Es el instrumento que me permite tener experiencias cumbres inimaginables para mi gato y mi perro. Es el instrumento que me permite soñar e inventar. Es el instrumento que me permite a mí y a mis semejantes crear ambientes y sociedades que puedan satisfacer nuestras necesidades, de suerte que todos —y no sólo unos cuantos— podamos experimentar algunos de los placeres más profundos de los sentidos y de la mente. Y ya que dependemos tanto de la razón para crear y mantener un mundo más humano, vemos la necesidad de entender mejor la razón, de formular una teoría probada del hombre racional.[5]

Y también en ese número de la revista Argyris replicaba en un artículo titulado "Organization Man: Rational *and* Self-Actualizing": "Para mí, la razón no es y nunca ha sido un grillete para la libertad [...] Es el diseño y la administración de organizaciones que no alientan la discusión de las emociones y de temas sustantivos con un peso emocional (cuando viene al caso) lo que constituye el grillete".[6]

Aunque los tres artículos tienen su dosis de ataques solapados, quisquillas sobre definiciones y protestas por citas erróneas, hacen resaltar dos aspectos esenciales de las corrientes intelectuales de los últimos

[5] Herbert A. Simon, "Organization Man: Rational or Self-Actualizing?", *Public Administration Review* 33, 4, 1973, p. 352.

[6] Argyris, "Organization Man: Rational *and* Self-Actualizing", *Public Administration Review* 33, 4, 1973, p. 356.

tiempos, dos aspectos que reflejan el desafío de los modernos teóricos de las relaciones humanas, como Argyris, a la teoría ortodoxa de la organización. El primero es la idea de que el teórico tiene una responsabilidad social por las teorías que plantea, investiga y presenta, porque las teorías sobre las condiciones sociales se basan en un modelo particular de hombre. Este modelo, cualquiera que sea su contenido, determina entonces de la mejor manera lo que el teórico juzga como un comportamiento legítimo o ilegítimo en la organización, lo que a su vez prescribe y proscribe las opciones disponibles para el cambio organizacional. En otras palabras, al ser "puramente descriptivo", el teórico presenta un panorama de la organización a sus miembros que valida (sea o no su intención) la imagen actual del poder y las relaciones en esa organización.

Como hemos visto, tanto la teoría de las organizaciones como la acción organizacional han subrayado hasta este punto la racionalización de la realidad social como una necesidad a la vez *pragmática y teórica.* Una importante consecuencia, como bien lo señalaba Max Weber, es el uso casi exclusivo de la racionalidad instrumental frente a los problemas organizacionales. A su vez, ésta acentúa y refuerza la impersonalidad de las relaciones en la organización y con su ambiente. Éste es el segundo aspecto esencial que se manifiesta en la polémica: el papel de las facetas irracionales (en realidad, no irracionales instrumentalmente) del comportamiento organizacional para entender, describir y por lo tanto cambiar las organizaciones. Clarificar dicho papel fue un proyecto fundamental de los teóricos modernos de las relaciones humanas.

Ambos aspectos —la función social de la teoría y la relación entre lo racional y lo irracional— separan no sólo a la teoría moderna de las relaciones humanas de la teoría de conjuntos decisorios, sino también a todos los planteamientos hasta aquí presentados de los que vienen después. Su aparición en esta época marca una especie de parteaguas intelectual para la teoría de las organizaciones, sobre todo en cuanto a su aplicación a la administración pública.

El individuo como autorrealizador: Abraham Maslow

En *The Functions of the Executive,* Chester Barnard afirmaba la noción de las organizaciones como sistemas cooperativos por naturaleza. Sin embargo, la cooperación en las organizaciones era un simple reflejo del ánimo de colaboración de los individuos, quienes —según Barnard— sólo podían realizar sus propósitos tanto racionales como morales en un contexto social y sobre todo organizacional. El espíritu de cooperación evocaba una imagen benigna de la vida organizacional, pero a pesar de

todo era un modelo en el que la organización se consideraba moralmente superior al individuo, cuyas propias metas y propósitos derivaban de la colectividad a la que pertenecía. No hay más que un paso a la idea concomitante de que las acciones individuales debían evaluarse en términos de sus contribuciones a la salud de la organización.

La creencia de Barnard en la supremacía moral de la organización sobre el individuo favoreció una idea funcionalista que sería adoptada, como vimos en el capítulo VII, por los teóricos de sistemas más influyentes. Así, aunque Barnard afirmaba que la autoridad fluía de la base a la cúspide de la organización, esta interpretación en apariencia democrática resulta irónica, si no es que falsa, considerando su creencia en la superioridad moral de las organizaciones como colectividades (dirigidas, desde luego, por ejecutivos sabios y benevolentes).

Los escritos de Barnard marcaron la culminación del viejo movimiento de las relaciones humanas, inspirado por los experimentos Hawthorne e interpretado después por Elton Mayo y F. J. Roethlisberger dentro de un marco funcionalista.[7] Aun cuando se prestaba atención a las "necesidades" individuales, éstas eran importantes en la medida en que pudieran manipularse a fin de mantener el "equilibrio" social de la organización. Para Barnard, al igual que para los primeros teóricos, la unidad de análisis fundamental —así como el objeto principal de sus lealtades teóricas— era el conjunto de la organización.

El punto decisivo en el movimiento de las relaciones humanas puede verse fundamentalmente como una mudanza de lealtades de la organización hacia el individuo. Este cambio fue más implícito que explícito, y en muchos aspectos era incompleto, ambiguo y contradictorio. Pero lo que resulta más importante, al menos por su influencia en el estudio de la administración pública, es que la amplia percepción humanística de la moderna bibliografía sobre las relaciones humanas aportó un nuevo —y muy controvertible— significado a la idea de democracia en y para las organizaciones públicas.

La principal fuente de inspiración para los nuevos autores de relaciones humanas fue Abraham Maslow, un psicólogo cuyos intereses radicaban en áreas ajenas a la psicología organizacional. No fue sino hasta cerca del final de su carrera que Maslow puso una atención especial a

[7] F. J. Roethlisberger (véase el capítulo V) merece un reconocimiento por haber previsto muchos de los dilemas a los que después tuvieron que enfrentarse los nuevos teóricos de las relaciones humanas, en especial Chris Argyris. Aunque el marco de sistemas de Roethlisberger refleja una orientación bastante funcionalista (y por tanto, conservadora), estaba muy consciente de las graves tensiones entre las lógicas opuestas de la eficacia y de los "sentimientos". Véase especialmente el capítulo 24, "An Industrial Organization as a Social System", en F. J. Roethlisberger y William J. Dickson, *Management and the Worker,* Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1939, pp. 551-568.

las organizaciones, al publicar en 1965 *Eupshychian Management.*[8] Más bien, sus escritos se orientaban a la psicología del individuo. En particular, su proyecto era sintetizar una mezcla de teorías psicológicas que describieran al individuo, en términos de su desarrollo, como una persona orientada por naturaleza al crecimiento, la madurez, la autonomía y la realización de un potencial inherente de libertad. Maslow era un existencialista alegre, que evitaba tanto el pesimismo oscuro de la teoría freudiana como el cientificismo rígido de la psicología conductista; él proponía una "tercera fuerza" humanística en psicología basada en una convicción de que el individuo es potencialmente bueno.

Calificar a Maslow de científico empírico sería tomarse ciertas libertades con el término. Sus textos están llenos de una prosa muy viva que a menudo se anticipa a la documentación científica, más que abrevar en ella. Por ejemplo:

> Ahora asoma sobre el horizonte una nueva concepción de la enfermedad y la salud humana, una psicología que encuentro tan estimulante y tan llena de posibilidades maravillosas que cedo a la tentación de presentarla públicamente aun antes de que se verifique y se confirme, y antes de que pueda calificarse como un conocimiento científico confiable.[9]

Este pasaje como muchos otros hallados en sus textos, hace resaltar desde el principio que la fuerza del pensamiento de Maslow deriva de sentimientos románticos, donde lo científico queda en un plano secundario.[10] Son románticos en el sentido de que reflejan un conjunto de creencias sobre la naturaleza humana basadas más en la fe —en cierta forma un compromiso espiritual— que en la observación y el análisis desapasionados. Así, pues, aunque muchos comentaristas de la obra de Maslow tienen razón al advertir que su descripción de la motivación humana es más "compleja" que el "hombre social" de los primeros relacionistas humanos, resulta más significativo su optimismo en que el desarrollo natural del individuo se orienta a la autorrealización y la autonomía. Para Maslow, la *bondad* natural del hombre es aún más importante que su complejidad.

Además de ofrecer una psicología que toma en cuenta la complejidad de la motivación, la obra de Maslow sienta las bases de una teoría de valores sociales y, por extensión, organizacionales. Como él mismo lo expresa:

[8] Abraham Maslow, *Eupsychian Management,* Richard D. Irwin, Homewood, Ill., 1965.
[9] Maslow, *Toward a Psychology of Being,* D. Van Nostrand Company Inc., Princeton, N. J., 1962, p. 3.
[10] Para una exploración estimulante de la base romántica que impulsa el moderno movimiento de la conducta organizacional, véase Peter B. Vaill, "Integrating the Diverse Directions of the Behavioral Sciences", en Robert Tannenbaum, Newton Margulies y Fred Massarik (comps.), *Human Systems Development: New Perspectives on People and Organizations,* Jossey-Bass, San Francisco, Calif., pp. 547-577.

> Durante miles de años, los humanistas han intentado construir un sistema de valores naturalista que pudiese derivar de la propia naturaleza del hombre, sin necesidad de recurrir a una autoridad fuera del ser humano mismo. [...] Estoy convencido de que ciertos cambios en el arte y la ciencia de la psicología en las últimas décadas, nos hacen sentir confianza por primera vez en que esta vieja esperanza puede cumplirse.[11]

En particular, se trata de una teoría de los valores que —a diferencia de Barnard— considera que las necesidades del individuo sano a menudo se oponen a las de la organización.

La jerarquía de necesidades psicológicas

El rasgo más familiar e influyente de la teoría de la motivación de Maslow es el concepto de una jerarquía de necesidades humanas, ordenadas según su primacía. El término "primacía" se refiere a la urgencia de satisfacer una necesidad particular.[12] La idea básica es que una necesidad "inferior" o más primitiva debe satisfacerse antes de que una superior se presente a la persona como fuente de motivación. De modo correlativo, una necesidad satisfecha deja de motivar. Los cinco niveles de la jerarquía de necesidades son:

1. *Fisiológico.* Antes que nada, comida y techo.
2. *Seguridad.* Estar exento de privaciones o daños físicos.
3. *Amor.* El deseo de relaciones afectivas y del apoyo de la familia, los amigos, los socios.
4. *Estima.* El reconocimiento de los demás de nuestra competencia, nuestros logros y nuestro valor personal.
5. *Autorrealización.* La necesidad de cumplir todas nuestras posibilidades, nuestras facultades creativas, "de ser todo lo que uno es capaz de ser".[13]

[11] Maslow, *Toward a Psychology of Being,* p. 141.
[12] No está claro hasta qué punto pretendía Maslow que sus lectores tomaran literalmente la idea de la jerarquía de las necesidades psicológicas. Las pruebas empíricas de su existencia son, a lo sumo, endebles. Véase Mahmound A. Wahba y Lawrence G. Bridwell, "Maslow Reconsidered: A Review of Research on the Need Hierarchy Theory", *Proceedings of the Academy of Management,* 1973, pp. 514-520. Además, David Silverman llega hasta a dudar de la posibilidad lógica de verificar empíricamente la existencia de "necesidades" psicológicas, cualquiera que fuese su contenido particular y su orden jerárquico. Véase David Silverman, *The Theory of Organizations,* Basic Books, Nueva York, 1971, pp. 81-82. Aunque los defensores de Maslow podrían replicar que él proponía la jerarquía de necesidades como mero "recurso heurístico", el tono confiado en que escribió parece negar tan modesta intención.
[13] Maslow, *Motivation and Personality,* Harper and Brothers, Nueva York, 1954, p. 82.

La jerarquía de necesidades representa una serie de estadios de desarrollo que reflejan el natural "impulso hacia el crecimiento" del individuo.[14] La frustración en los cuatro niveles inferiores, que Maslow llama "necesidades de deficiencia", impide pasar al nivel superior, el de autorealización, que el autor califica como una "necesidad de ser". Aunque las personas que funcionan en este nivel también pueden experimentar dolor psicológico, éste es de un orden distinto a las neurosis asociadas con los primeros cuatro niveles.

La hoy famosa jerarquía de necesidades y en especial la idea de autorealización a veces han sido interpretadas por los teóricos de la administración en formas que muchos de los seguidores de Maslow, como Douglas McGregor, quizá habrían desaprobado. Por ejemplo, la moderna teoría de la contingencia considera la jerarquía de necesidades como un mecanismo para identificar, mediante indicadores objetivos, los diversos factores que motivan a distintos empleados a fin de armonizarlos con los estilos apropiados de gestión y los alicientes para un buen desempeño.[15] El nivel de necesidad actual del empleado se da como un hecho al que la gestión debe ajustar sus tácticas en el interés de la efectividad y del logro de metas organizacionales. En otras palabras, conocer las necesidades del empleado favorece las necesidades instrumentales de la organización, más que el desarrollo personal.

Los humanistas del nuevo movimiento de las relaciones humanas objetarían este planteamiento debido a su compromiso normativo con la autorrealización por ella misma. El conocimiento del nivel de necesidad predominante del empleado, suponiendo que pueda saberse de manera confiable, sólo sirve al propósito diagnóstico de identificar —uno espera— barreras temporales en el progreso natural del empleado hacia la autorrealización. Según Maslow, la plena oportunidad del individuo de desarrollar el potencial para la autorrealización constituye prácticamente un derecho político que implica por parte de la organización la obligación correspondiente de promoverla. Aun cuando consideraba inevitable que las organizaciones se beneficiaran con los esfuerzos de un creciente número de empleados autorrealizados, Maslow, como humanista, se preocupaba más por el bienestar del individuo que por el de la organización.

Desde el punto de vista de Maslow, la autorrealización en las organizaciones requiere, entre otras cosas, que los empleados participen en su gestión, a diferencia de la administración potestativa característica de las organizaciones formales tradicionales. Participación y autorrealización son para Maslow sinónimos de su concepto de democracia organizacional, que no se limita a la democracia *dentro* de las organizaciones. Su versión particular del ideal democrático también se traslada al campo político, donde las oportunidades de autorrealización en las organizaciones son derechos políticos, más que requisitos de efectividad organizacional. Maslow incluso llegó a proponer, por ejemplo, un sistema de impuestos, un "esquema de cuentas moral", en el que las corporaciones serían recompensadas conforme a su contribución a la salud mental de sus empleados. Además:

> Debería fijarse una especie de pena impositiva contra las empresas que desvirtúan los efectos de una democracia política, de buenas escuelas, etc., y que vuelven a su gente más paranoica, hostil, aviesa, malévola, destructiva, etc., y que es como un acto de sabotaje contra la sociedad. Y debiera obligárseles a pagar por ello.[16]

La jerarquía de necesidades y sus correspondientes fases de desarrollo hacia la autorrealización son el vínculo primordial que une a Maslow con la generación de psicólogos humanistas y de jóvenes teóricos de la organización y la administración que más tarde insistirían en humanizar la organización racional. Irónicamente, sin embargo, en los textos de Maslow (sobre todo los últimos) se manifiesta un elitismo que diluye su firme creencia en la bondad esencial de la naturaleza humana y su defensa de la democracia participativa en las organizaciones. En un famoso artículo titulado "The Superior Person", Maslow reprende a sus contemporáneos por suponer en forma ingenua que una actitud de confianza y un compromiso con la participación son aplicables universalmente.

> Entre el común de las gentes hay una buena proporción de individuos muy enfermos, incompetentes, psicopáticos, locos, viciosos, autoritarios, inmaduros. Cualquier política de personal más o menos inteligente excluirá a muchas de estas personas disminuidas e inadecuadas que uno encuentra en cualquier sociedad. Aun dentro de este ambiente seleccionado, las técnicas de relaciones humanas que aquí consideramos se refieren exclusivamente al personal ejecutivo; por ejemplo, los altos directivos frente a los mandos medios [...]
>
> Quienes escriben sobre el nuevo estilo de administración suelen permitirse ciertos fervores y dogmas de gestión democrática que a veces son opuestos a las realidades de la situación. Por ejemplo, en *Leadership and Organization*, Robert Tannenbaum dice que "los gerentes difieren mucho en el grado de confianza que tienen en otras personas", como si la confianza dependiera por entero del carácter del gerente. Sin duda, la plena confianza también depende

[14] Maslow, *Toward a Psychology of Being*, p. 21.

[15] Véase, por ejemplo, Fred Luthans, *Introduction to Management: A Contingency Approach*, McGraw-Hill, Nueva York, 1976.

[16] Maslow, *Eupsychian Management*, pp. 59-60.

del individuo con quien el gerente esté tratando. Confiar en psicópatas o paranoicos no es generoso, sino tonto. Cualquier perspectiva que nos aliente a confiar en todo el mundo es un dogma poco realista.[17]

Según Maslow, no sólo hay que excluir a la gente *inferior* de los *beneficios* de la participación, sino que la gente *superior* está justificadamente exenta de las *cargas* que tal participación impone. Por ejemplo, el "jefe superior mismo" debe estar en libertad de actuar "sin reverencia alguna por el dogma democrático",[18] haciendo "lo que más le complace y desembarazándose de lo que más le irrita",[19] entre otras cosas, suponemos, de empleados recalcitrantes. Maslow no nos dice cómo identificar a estos jefes superiores. Sin embargo, suaviza sus comentarios sobre las personas inferiores y superiores al afirmar que no sugería "un rechazo de lo que la teoría de relaciones humanas tiene que decir sobre la administración. Los hechos sí tienden a apoyar la gestión participativa en la medida en que la cultura sea suficiente, los participantes sean psicológicamente sanos y las condiciones generales sean buenas".[20]

Pero a pesar de este desistimiento los humanistas organizacionales que se inspiraron en otros aspectos de su obra tal vez hubieran preferido que Maslow limitara su atención a la psicología, dejando las cuestiones administrativas y políticas a otros autores con una sensibilidad más dispuesta e informada. Douglas McGregor fue uno de los teóricos más influyentes que ampliaron la psicología humanista de Maslow —en especial su modelo de autorrealización, más que sus observaciones sobre las organizaciones— hacia el "lado humano de la empresa".

El lado humano de la empresa: Douglas McGregor

Para Douglas McGregor, el desarrollo natural del individuo hacia la autorrealización choca de manera lógica con la práctica administrativa tradicional en las organizaciones formales. Aunque la pugna resultante puede hallar una tregua, siempre se reaviva y requiere un esfuerzo especial para hacerle frente de manera efectiva.[21]

[17] Maslow, "The Superior Person", Warren G. Bennis (comp.), *American Bureaucracy,* Aldine, Hawthorne, N. Y., 1970, pp. 31-32.
[18] *Ibid.*, p. 33.
[19] *Ibid.*, p. 34.
[20] *Ibid.*, p. 36.
[21] Entre sus principales obras se incluyen: Douglas McGregor, *The Human Side of Enterprise,* McGraw-Hill, Nueva York, 1960; *Leadership and Motivation: Essays of Douglas McGregor,* Warren G. Bennis y Edgar Schein (comps.), The MIT Press, Cambridge, Mass., 1966, y *The Profesional Manager,* Warren G. Bennis y Caroline McGregor (comps.), McGraw-Hill, Nueva York, 1967.

Al igual que Maslow, y aunque años después se desilusionara en muchos aspectos, McGregor era esencialmente optimista sobre la capacidad de la gente para superarse, una convicción sustentada en la lectura de los primeros trabajos de Maslow. El optimismo de McGregor acerca de la naturaleza humana se proyectaba también en una confianza en las posibilidades de fundir las necesidades del individuo y de la organización de tal suerte que ambas fueran satisfechas. McGregor no ve necesariamente un conflicto entre las metas individuales y organizacionales, y afirma que mediante una administración ilustrada ambas pueden alcanzarse. Así, parece adoptar una posición intermedia entre el funcionalismo de Barnard, en el que las metas individuales derivan *de* la organización, y la postura en general marxista freudiana (y weberiana) de los teóricos críticos, quienes consideran las organizaciones formales como instrumentos de dominación social (véase el capítulo x). La posición intermedia de McGregor sobre esta cuestión le ha acarreado la acusación, en especial de los teóricos organizacionales críticos, de que vacila demasiado respecto a dónde está su compromiso: con el individuo o con la organización. Sin embargo, resulta lógico que no hay necesidad de "tomar partido" si en verdad las metas individuales y organizacionales *pueden* integrarse. Por otra parte, McGregor parece sortear la dificultad de tal integración con una conjunción más bien forzada de humanismo masloviano y prédicas de "saldo final".

Teoría x y teoría y

El nombre de McGregor suele asociarse con dos conjuntos opuestos de ideas sobre la administración, que él llama teoría x y teoría y. La primera se resume en tres proposiciones básicas:[22]

1. La administración es responsable de organizar los elementos de la empresa productiva —dinero, material, equipo, personas— en favor de sus fines económicos.
2. Respecto a la gente, éste es un proceso de dirigir sus esfuerzos, motivarla, controlar sus acciones y modificar su conducta de acuerdo con las necesidades de la organización.
3. Sin esta intervención activa de la administración, la gente sería pasiva —y aun opuesta— a las necesidades organizacionales.

[22] McGregor, "The Human Side of Enterprise", Walter Nord (comp.), *Concepts and Controversy in Organizational Behavior,* Goodyear, Pacific Palisades, Calif., 1972, pp. 53; originalmente publicado en *Management Review* 46, 11, 1957, pp. 22-28.

Para McGregor, ésta es la teoría convencional de la administración y se basa de manera implícita en los siguientes supuestos acerca de los trabajadores:[23]

1. El hombre es por naturaleza indolente, trabaja lo menos posible.
2. Carece de ambición, evita la responsabilidad y prefiere que lo dirijan.
3. Es por naturaleza egoísta, indiferente a las necesidades organizacionales.
4. Su idiosincrasia lo hace refractario al cambio.
5. Es simplón, no muy brillante; presa fácil del charlatán y el demagogo.

El elemento principal de la teoría X es la idea convencional de que la administración consiste ante todo en dirección y control. Puede ser "dura", cuando los gerentes se valen de amenazas o coerción para lograr objetivos organizacionales, o "suave", cuando en pro de la armonía los gerentes emplean un estilo permisivo para alcanzar esos mismos fines. El trabajo de McGregor suele interpretarse de manera errónea, como si la teoría X correspondiera a la administración "dura" y la teoría Y a la "suave". Para él, "duro" y "suave" sólo son dos variaciones de la teoría X, ambas insatisfactorias. Sin importar cuál de las dos variedades se manifieste, el supuesto de la teoría X de que la administración consiste en dirigir y controlar viola inevitablemente, en términos de Maslow, las necesidades psicológicas de nivel superior de los empleados. En cuanto a las necesidades sociales de los trabajadores (como el amor y la autoestima), McGregor afirma que

> la administración, al temer la hostilidad de grupos contra sus propios objetivos, suele hacer todo lo posible por controlar y dirigir los esfuerzos personales e incluso llega a oponerse al "grupismo" natural de los seres humanos. Cuando las necesidades sociales del hombre —y quizá también sus necesidades de seguridad— se ven de tal modo frustradas, su conducta tiende a rechazar los objetivos organizacionales. Se vuelve rebelde, agresivo, poco dispuesto a cooperar. Pero este comportamiento es una consecuencia, no una causa.[24]

Y respecto a la autoestima:

> La organización industrial característica ofrece pocas oportunidades de satisfacer estas necesidades personales a la gente en los niveles inferiores de la jerarquía. Los métodos convencionales para organizar el trabajo, sobre todo en las industrias de producción en serie, hacen poco caso de estos aspectos de la motivación humana. Si las prácticas de la gestión científica estuvieran calculadas deliberadamente para frustrar estas necesidades, sería difícil que lograran su propósito mejor de lo que ya lo hacen.[25]

[23] *Loc. cit.*
[24] *Ibid.*, p. 55.

Sin embargo, de manera más específica, McGregor considera que el método administrativo convencional de la teoría X reprime el impulso del individuo hacia la superación personal (la autorrealización, en términos de Maslow). A su juicio, estas necesidades son relativamente frágiles y por lo general se encuentran en estado latente por virtud de la lucha individual por afrontar las privaciones en los niveles inferiores de necesidad.

Para reparar el daño motivacional ocasionado por la administración tipo teoría X, McGregor introduce cuatro proposiciones que describen una alternativa preferible, la que llama teoría Y:[26]

1. La administración es responsable de organizar los elementos de la empresa productiva —dinero, material, equipo, personas— en favor de sus fines económicos.
2. La gente *no* es por naturaleza pasiva ni opuesta a las necesidades organizacionales. Se ha vuelto así como resultado de su experiencia en las organizaciones.
3. La motivación, el potencial de desarrollo, la capacidad de asumir responsabilidades, la disposición para dirigir la conducta hacia las metas organizacionales, todo ello está en las personas; la administración no lo pone ahí, y su responsabilidad es permitir que la gente reconozca y perfeccione por sí misma estas características humanas.
4. La tarea esencial de la administración es preparar las condiciones y los métodos organizacionales de operación de modo que las personas puedan alcanzar sus propias metas de la *mejor* manera dirigiendo *sus propios* esfuerzos hacia los objetivos organizacionales.

Aunque la primera proposición es idéntica en la teoría X y en la teoría Y, las tres restantes se oponen de manera explícita a las de aquélla, tanto en su filosofía administrativa como en los supuestos motivacionales en que se basan. En vez de administración por dirección y control, la teoría Y describe la función administrativa como creadora de las condiciones para que los trabajadores puedan controlar sus propias actividades en el logro de metas organizacionales. Suponer que tal autogestión suscitará acciones compatibles con las metas organizacionales requiere

[25] *Loc. cit.*
[26] *Ibid.*, pp. 57-58; las cursivas son del original.

un conjunto de creencias sobre la motivación individual muy distintas, y mucho más optimistas, que las de la teoría X.

McGregor menciona varias prácticas administrativas que concuerdan en espíritu con la teoría Y. Su lista de sugerencias incluye delegación y descentralización, mayor participación de los trabajadores en la toma de decisiones directiva, aumento de empleos para extraer el potencial creativo de los trabajadores y evaluación del desempeño ajustada a la consecución de los objetivos que los individuos se imponen. Pero el alcance de su idea no es sólo ofrecer un catálogo de "técnicas" administrativas para aumentar la efectividad organizacional. En cambio, su propósito es brindar a los gerentes una nueva forma de pensar en la administración y en los trabajadores. Así, aunque de continuo se refiere al carácter "científico" de la gestión basada en la teoría Y, estas alusiones a veces complican en lugar de esclarecer su postura principal, cuyo fundamento es mucho más valorativo que científico.

La teoría Y es una *filosofía normativa* de la administración cuya validez no es en definitiva comprobable con los métodos neutrales de la ciencia. Los supuestos administrativos, sean de la variedad X o Y, son en realidad profecías que se cumplen solas: se vuelven "ciertas" por virtud de nuestro compromiso incondicional y aun inconsciente con ellas. En otras palabras, el gerente despierta en los subordinados la conducta que concuerda con sus proyecciones inconscientes sobre sus motivaciones.

La insistencia de McGregor en que la teoría Y no puede reducirse a una serie de técnicas para motivar a los empleados radica en su convicción de que la gente es por naturaleza activa antes que pasiva. Es decir, la motivación de los individuos es intrínseca, lo que significa que poseen una energía psicológica; no son seres pasivos que dependen de fuentes externas que los muevan a actuar. Si la motivación es intrínseca más que extrínseca, la tarea de la administración es *canalizar* la energía del trabajador, no tratar de crearla mediante castigos y recompensas externas. El castigo y la recompensa aún tienen un lugar, pero limitado a satisfacer las necesidades más básicas y, en ciertas situaciones, reconocer las necesidades sociales.

Integración del individuo y la organización: Chris Argyris

Chris Argyris, contemporáneo de McGregor, también ha abordado el problema de la relación del individuo con la organización.[27] Sin embargo, la influencia de Maslow se refleja en su obra de una manera menos explícita. Para Argyris, las tensiones entre el individuo y la organización son más un producto de las exigencias de racionalidad y especialización en la organización formal que de sus habituales prácticas administrativas autoritarias. En este aspecto, Argyris es un teórico de la *organización* en mayor medida que McGregor, quien, considerado más como un teórico de la administración, ve la lógica de la organización como algo preestablecido. Esta diferencia tan sutil llama la atención sobre el interés de Argyris por los imperativos implícitos en la estructura lógica y las necesidades funcionales de las organizaciones formales. Lo anterior da por resultado una idea de la efectividad organizacional semejante a la de los principales teóricos de sistemas. Pero a diferencia de ellos, Argyris muestra un interés mucho mayor (y de ahí parte su análisis) por las características de los individuos maduros y por los procesos de maduración. En la más importante de sus primeras obras, *Personality and Organization*, Argyris señala cuatro imperativos para el crecimiento del individuo sano en cuanto a su relación con la organización formal.[28]

1. Reducir sus sentimientos de dependencia, sumisión, subordinación y pasividad hacia la administración.
2. Reducir la probabilidad de que sea objeto de actos unilaterales y arbitrarios de la gente en el poder, aumentando la posibilidad de que halle por sí mismo la oportunidad de ser responsable.
3. Expresar sus sentimientos reprimidos que van desde la franca agresión y hostilidad hasta la internalización de las tensiones ocasionadas por la organización formal, el liderazgo directivo, el control administrativo y los pseudoprogramas de relaciones humanas.
4. Crear su propio mundo informal, con sus propios valores y cultura, en el que pueda hallar amparo psicológico y un soporte firme para mantener la estabilidad durante el proceso de ajuste y adaptación constantes a la organización formal (y liderazgo directivo). Al crear este mundo informal, también puede asumir una función activa para influir en la organización formal.

Con cierta reminiscencia de Weber, Argyris cita varias características de la organización formal[29] que son incompatibles lógicamente con las exigencias del hombre maduro. Por ejemplo, la especialización "requiere que una persona utilice sólo unas pocas de sus capacidades y cuanto más especializada es la tarea, más simple es la aptitud en juego. Esto va

[27] El rubro de esta sección fue tomado del título de uno de los libros más influyentes de Argyris. Véase Argyris, *Integrating the Individual and the Organization*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1964.

[28] Chris Argyris, *Personality and Organization*, Harper & Row, Nueva York, 1957, p. 230.

[29] Aunque Argyris no emplea frecuentemente el término "burocracia", su descripción de la "organización formal" tiene gran parecido con la anterior.

directamente en contra de la tendencia humana a desear trabajos más complejos e interesantes a medida que se desarrollan".[30]

De igual modo, la autoridad jerárquica sofoca las necesidades de autonomía y autodirección características de los individuos maduros. La organización informal, si bien susceptible a sus propias patologías, sirve como refugio para la cordura donde los miembros pueden esforzarse por satisfacer sus necesidades de desarrollo.

A diferencia de Weber, Argyris no considera que las organizaciones formales estén inextricablemente atadas a la teoría administrativa que les ha dado origen. Así, aunque advierte una "falta de congruencia entre las necesidades de los individuos sanos y las exigencias de la organización formal",[31] la administración puede modificarlas para hacerlas más congruentes con aquéllas. En realidad, ésta es una de las principales tareas de la administración y adopta la forma de ampliación de puestos, mayor participación del empleado en la toma de decisiones organizacionales y otras prácticas semejantes que suelen asociarse, por ejemplo, con la obra de McGregor.

Mediante el esfuerzo educado, por lo tanto, se integran las necesidades del individuo y de la organización. Es sólo la *teoría* la que empuja a la organización formal, no el *hecho* de la organización formal, que inhibe el crecimiento sano del individuo. Como invenciones humanas, las teorías pueden ser modificadas deliberadamente, si poseemos el talento para hacerlo. A este respecto, Argyris ofrece un panorama mucho más optimista de lo que la organización podría llegar a ser que, por ejemplo, William Scott (véase el capítulo VII), quien ve al individuo como ya casi condenado por el "imperativo organizacional", o que los teóricos críticos (capítulo X), quienes sostienen que las organizaciones son ínsitamente opresivas. Así, Argyris adopta una posición intermedia entre el pesimismo a veces tenebroso de estos autores y la imagen benigna de la vida organizacional que pintan Barnard y los teóricos de sistemas que siguieron su huella.

Desarrollo de organizaciones

Si el análisis de Argyris del conflicto entre la organización formal y las necesidades individuales de desarrollo es correcto, ¿qué puede hacerse entonces en la práctica? En otras palabras, ¿cómo lograr una mayor congruencia entre los objetivos declarados de la organización y las necesidades individuales de autonomía, autoestima y relaciones auténticas

[30] Argyris, "Being Human and Being Organized", Warren G. Bennis (comp.), *American Bureaucracy,* Aldine, Hawtorne, Nueva York, 1970, p. 22.

[31] Argyris, *Personality and Organization,* p. 233.

con los demás? En general, Argyris apoya las prácticas administrativas de la teoría Y; al mismo tiempo, ha sido una figura destacada en el perfeccionamiento de métodos y estrategias para que los profesionales puedan "intervenir" de manera efectiva en el progreso de las organizaciones.

En conjunto, estas estrategias de intervención se han denominado de distintas formas, siendo las más comunes "consulta de proceso" y "desarrollo de organizaciones" (o DO). Un supuesto básico de las actividades del DO es que lograr una mayor congruencia en las organizaciones es casi imposible por el simple medio de exhortar a los gerentes a la lectura de las obras completas de McGregor, Argyris y otros —y luego actuar en consecuencia—. Más bien, debido a una comunicación distorsionada, intenciones ocultas, defensas psicológicas y preocupación por las tareas sustantivas, la gente en la organización suele olvidar las patologías implantadas en su forma de interactuar, patologías que son reforzadas por la organización racional, que tienen efectos profundos y duraderos sobre el funcionamiento organizacional cuyo remedio necesita una ayuda experta y desinteresada.

Las intervenciones que Argyris y otros practicantes del DO proponen son en parte deducibles de las teorías formales sobre las que escriben, pero también han sido en gran medida animadas por los movimientos de enseñanza de laboratorio y educación de la sensibilidad. En realidad, a veces se alude de manera informal al DO como "educación de la sensibilidad aplicada". Esto es a lo más una simplificación, pero ambas prácticas comparten la convicción de que los procesos grupales y los sentimientos personales son de vital importancia para la salud de las organizaciones y los individuos. La educación de la sensibilidad (o grupos T, como a menudo se les llama) aún es parte integral de muchos esfuerzos del DO; la idea es que el aprendizaje personal de la experiencia de grupo T prepare mejor a los participantes para intervenciones subsecuentes que constituyan el proceso total de desarrollo de la organización.[32]

Como intervencionistas de proceso, los consultores del DO evitan en lo posible aconsejar a sus clientes, dando por sentado que éstos son los expertos en materias de conocimiento sustantivo sobre las tareas laborales (si no lo son, tal vez se requiera otro tipo de asesoría). Aun respecto a cuestiones de "proceso", como aquellas que comprenden la dinámica personal en las relaciones laborales, es preferible no dar consejos, por la

[32] Ésta fue la razón del uso de Argyris de grupos T en las etapas iniciales de un programa de DO del Departamento de Estado de los Estados Unidos a mediados de los sesenta. Para una historia, véase Michael M. Harmon, "Organization Development in the State Department: A Case Study of the ACORD Program", *Report of the Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy,* vol. 6, U.S. Government Printing Office, Washington, D. C., junio de 1975, pp. 65-78.

sencilla razón de que casi siempre son rechazados. En vez de decir a sus clientes cómo deben comportarse, afirma Argyris, el papel del consultor del DO es ayudar a la organización que lo ha contratado a generar información válida, es decir, información sobre la sustancia y el proceso que los participantes pueden acordar de manera subjetiva.[33] El propósito es proporcionar a los miembros de la organización una base más realista a partir de la cual puedan tomar decisiones libres e informadas, que a su vez fortalecerán el compromiso con los proyectos colectivos de la organización. Es una tarea difícil pero crucial, ya que los hábitos y la desconfianza del grupo, así como sus diferentes definiciones de lo que está ocurriendo, originan amplias discrepancias.

Para los escépticos, en especial los que subrayan la naturaleza enajenadora de las organizaciones, esto puede parecer un escenario demasiado optimista de lo que ocurre o puede ocurrir con los esfuerzos del DO. Sin embargo, al explicar de este modo los rasgos esenciales del proceso del DO, Argyris simplemente es congruente con su hipótesis inicial, que abre la posibilidad y aun la probabilidad de acoplar las necesidades de los individuos sanos con una idea bien informada de lo que es benéfico para la organización.

Aprendizaje organizacional

El pensamiento de Argyris ha evolucionado más recientemente hacia una teoría de aprendizaje organizacional. En particular, en su trabajo con Donald Schön ha expresado la idea de que la generación de información válida para permitir una elección libre e informada se dificulta por las discrepancias entre la "teoría adoptada" del individuo y su "teoría en uso". Brevemente, la primera comprende lo que la persona cree o piensa de sí misma —o cómo prefiere verse—, mientras que la segunda explica su aspecto real, o al menos como la ven los demás. Como Argyris y Schön observan:

> Cuando a alguien se le pregunta cómo se comportaría en ciertas circunstancias, la respuesta suele ser su teoría adoptada de acción para esa situación. Ésta es la teoría de acción a la que es fiel y que, a petición, comunica a los demás. Sin embargo, la que en realidad rige sus acciones es su teoría adoptada; además, el individuo puede estar o no estar consciente de la incompatibilidad de ambas teorías.[34]

[33] Argyris, *Intervention Theory and Method: A Behavioral Science View,* Addison-Wesley, Reading, Mass., 1970, pp. 17-20.

[34] Argyris y Donald Schön, *Theory in Practice: Increasing Professional Effectiveness,* Jossey-Bass, San Francisco, Calif., 1974, pp. 6-7. Véase también Argyris y Schön, *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective,* Addison-Wesley, Reading, Mass., 1978; Argyris, *Reasoning, Learning, and Action: Individual and Organizational,* Jossey Bass, San Francisco, Calif., 1983. Para una perspectiva complementaria sobre el aprendizaje de las organizaciones, véase Donald N. Michael, *On Learning to Plan-and Planning to Learn,* Jossey Bass, San Francisco, Calif., 1973.

Trátese de individuos o de organizaciones, la función del asesor es permitir que los agentes perciban las discrepancias entre sus teorías adoptadas y sus teorías en uso para hacerlas coincidir. Esto implica un aprendizaje de "doble lazo", lo cual significa aprender a "preocuparse por el surgimiento y la solución de conflictos más que por supresión".[35] Para Argyris y Schön, la internalización de los procesos de doble lazo permite que la gente aprenda a aprender.

Algunos lectores, por lo demás adeptos a la obra de Argyris, han expresado dudas sobre si, en última instancia, el autor enfrenta problemas reales respecto al poder y los intereses creados en las organizaciones. Por ejemplo, Robert Denhardt plantea el siguiente dilema implícito en la teoría del aprendizaje de Argyris:

> El gerente no es una parte desinteresada, sino que tiene un interés personal en la vida de la organización. Además, al estar en una posición de cierto poder, es partícipe del *statu quo,* de los beneficios de conservar la estructura del poder. Cuando se generan conocimientos cruciales sobre la estructura normativa actual de la organización, el gerente debe elegir entre ejercer su autoridad para mantener la organización tal como está o actuar democráticamente para modificar las normas del grupo. Como es obvio, un compromiso total con el aprendizaje de doble lazo requeriría lo segundo, pero Argyris es ambiguo al respecto.[36]

Es poco probable que tales dudas se despejen con la convicción de Argyris de que la organización piramidal y burocrática nos acompañará indefinidamente y de que los esfuerzos del DO, para ser efectivos, deben manejarse desde los peldaños superiores de la organización, donde las motivaciones de poder y los intereses personales pueden conducir al uso del DO con fines de manipulación.

"La democracia es inevitable": Warren G. Bennis

Chris Argyris es en el fondo optimista en cuanto a las posibilidades de reconciliar las necesidades de los individuos con las de la organización, y en general admite la permanencia de las organizaciones formales

[35] Argyris y Schön, *Theory in Practice,* p. 19

[36] Robert B. Denhardt, *Theories of Public Organization,* Brooks/Cole Publishing Company, Monterey, Calif., 1984, pp. 100-101.

jerárquicas. En contraste, uno de sus contemporáneos, Warren Bennis, es más cauteloso ante tal reconciliación, pero encuentra motivos de esperanza en la muerte "inevitable" de las organizaciones burocráticas, que serían remplazadas por otras de tipo democrático.

Sobre la cuestión de reconciliar las necesidades en los niveles individual y organizacional, Bennis critica lo que él llama "la solución utópica" de Argyris, una solución que deriva de su fe en la idea masloviana de autorrealización. Bennis considera que tal concepto es de suyo impreciso, y que la motivación individual es en realidad mucho más complicada debido a factores circunstanciales que la teoría no puede prever. Como él mismo declara:

> Estoy convencido, al igual que Maquiavelo, de que el hombre es a la vez bueno y malo, y de que ciertas condiciones en la organización acentuarán la expresión de una tendencia o la otra. La bondad o la maldad del hombre, esta ambivalencia, es parte de la condición humana y, como tal, debe ser considerada en cualquier teoría de las organizaciones.[37]

Su desacuerdo con el optimismo de Argyris sobre la naturaleza humana lo lleva a apoyar lo que él denomina la "visión trágica" de Douglas McGregor, o sea, que lo mejor que uno puede esperar es una resolución más o menos satisfactoria entre las exigencias antagónicas del individuo y de la organización. Para Bennis, la posición de McGregor es la más realista de las dos, sobre todo en sus últimas obras, que revelan un profundo desencanto con una función administrativa que tiende en gran medida a la facilitación, más que a imponer la autoridad. Al criticar a Argyris por defender las prácticas habituales de gestión participativa y enriquecimiento de tareas, engendradas principalmente por sentimientos humanitarios, Bennis nos exhorta a valorar positivamente la "visión trágica" de McGregor porque "reconoce los tratos, las negociaciones y los arreglos necesarios para lograr una verdadera integración".[38]

Como hemos visto, lo más sobresaliente en el desacuerdo de Bennis con Argyris es el excesivo optimismo de éste, a juicio de aquél, en cuanto a la naturaleza humana. Sin embargo, en defensa de Argyris puede argumentarse que su visión normativa de las *posibilidades* de desarrollo

[37] Warren G. Bennis, *Changing Organizations,* McGraw-Hill, Nueva York, 1966, p. 74.

[38] *Ibid.*, p. 77. Sin embargo, al releer las obras de Argyris sospechamos que Bennis ha exagerado sus diferencias, ya que las similitudes de las propuestas de McGregor y de Argyris para mejorar las prácticas administrativas son muy superiores a sus diferencias. Por ejemplo, ambos piden unas prácticas de colaboración para paliar las diferencias entre niveles organizacionales, mientras que prácticas participativas y de enriquecimiento del empleo parecen casi igualmente importantes en sus obras. En suma, Bennis pudo haber elegido un mejor contrapeso que McGregor para Argyris.

individual de ningún modo niega la existencia de graves dificultades, tanto psicológicas como organizacionales, para llevar a cabo tal propósito. Lo que realmente parece separar a ambos teóricos es, de nueva cuenta, su tendencia ideológica.

A finales de los años sesenta y principios de los setenta, la democracia organizacional era un tema de vivo interés para los académicos de la administración pública, muchas de cuyas ideas estaban en gran medida influidas por los nuevos teóricos de las relaciones humanas. Entre estos últimos sobresalían Argyris y Bennis, quienes bien pueden ser calificados de "demócratas organizacionales". Sin embargo, mientras que las inclinaciones democráticas del primero son ante todo atribuibles a sentimientos humanistas asociados al ideal de autorrealización, el segundo ve la democracia como un imperativo práctico para la supervivencia organizacional. Con la colaboración de Philip Slater, Bennis resume su punto de vista al afirmar que "la democracia se vuelve una necesidad funcional siempre que un sistema social está compitiendo para sobrevivir en condiciones de cambios crónicos".[39] Al rechazar los sentimientos benévolos que tradicionalmente han inspirado a los defensores de la democracia organizacional, Bennis y Slater argumentan que la democracia es la forma más eficiente de organización social para asegurar la supervivencia en una era tecnológica de cambios vertiginosos. Para ambos autores, la democracia está ligada a un "clima de creencias" que incluye los siguientes elementos.[40]

- Comunicación plena y libre, sin importar rango y poder.
- Apego al consenso, más que a las formas habituales de coerción y compromiso, para manejar los conflictos.
- La idea de que la influencia se basa en la competencia y el conocimiento técnico, más que en los caprichos personales o las prerrogativas del poder.
- Una atmósfera que permita e incluso fomente la expresión emocional así como los actos orientados a cumplir con las tareas.
- Una inclinación básicamente humana, que acepte los conflictos entre la organización y el individuo como algo inevitable pero que esté dispuesta a enfrentarlos e intervenir en forma racional.

Según Bennis y Slater, el triunfo de estos valores democráticos es inevitable en virtud del surgimiento de tres condiciones organizacionales que hacen obsoleta la forma burocrática tradicional. En primer

[39] *Ibid.*, con Philip E. Slater en el capítulo II, "Democracy Is Inevitable", p. 19.

[40] *Ibid.*, p. 19.

lugar, los valores democráticos más nuevos, y el modo de organizar que proponen, se adaptan mejor a los acelerados cambios en las demandas y la incertidumbre de los ambientes organizacionales que el modelo rígido y soldadesco implícito en las burocracias tradicionales. En segundo lugar, la complejidad tecnológica de los problemas que enfrentan las organizaciones modernas requiere una "actitud científica" mucho más compatible con un modelo democrático que con uno burocrático. Como Bennis y Slater señalan:

> Los procesos de solución de problemas, resolución de conflictos y reconocimiento de dilemas tienen una gran afinidad con la búsqueda académica de la verdad. La ciencia es la única institución que se basa en el cambio y se ajusta a él [...]
>
> Para que el "espíritu de investigación", fundamento de la ciencia, crezca y se desarrolle, se requiere un ambiente democrático. La ciencia favorece una postura política igualitaria, pluralista y liberal. Acentúa la libertad de opinión y disenso. Está en contra de todas las formas de totalitarismo, dogma, mecanización y obediencia ciega.[41]

Por último, las actitudes adaptativas y científicas son reforzadas por los valores que han adoptado los cuadros profesionales que están remplazando en volandas a los "hombres corporativos" de la vieja era burocrática. Así, Bennis y Slater concluyen:

> Estos nuevos profesionales se identifican sobre todo con nuestra concepción de un sistema democrático. Porque al igual que estos nuevos hombres, la democracia no busca una nueva estabilidad, un punto final. No tiene un fin determinado, sino que pretende asegurar una transición perpetua, una modificación constante, una inestabilidad inagotable. No trata de transformar nada, sino sólo facilitar el trastorno potencial de cualquier cosa. La democracia y nuestros nuevos profesionales se identifican en primer lugar con el proceso adaptativo, no con el "sistema".[42]

Aunque Bennis comparte con otros nuevos teóricos de las relaciones humanas muchos de los mismos sentimientos humanitarios, su posición se identifica mejor con la teoría de sistemas abordada en el capítulo VII. Como la mayoría de los teóricos de sistemas, Bennis está más comprometido con la organización que con el individuo, y este compromiso influye de manera profunda en su punto de vista en pro de la democracia organizacional. No es un punto de vista basado en un conjunto de valores normativos preferidos (libertad, igualdad, autorrealización), a

[41] *Ibid.*, pp. 20-21.
[42] *Ibid.*, p. 25.

no ser que uno acepte la noción muy discutible de que la supervivencia organizacional es en sí misma un bien normativo *a priori*. Aun si, por decir algo, uno admite dicha supervivencia como un valor normativo fundamental, entonces la justificación de la versión democrática de Bennis depende principalmente de un apoyo empírico más que filosófico. El hecho de que la burocracia, en los años posteriores al pronunciamiento de Bennis (allá por 1964), no haya dado un paso claro hacia un modelo más democrático ofrece buenas razones para dudar de la base empírica de su argumento. Además, muchas de esas razones ya eran conocidas en la época en que Bennis escribió, incluso algunas que fueron previstas por Weber más de 50 años antes.

Tomemos como ejemplo la afirmación de Bennis de que la democracia es necesaria para adaptarnos a una era tecnológica. Esto parece ignorar el hecho de que las modernas burocracias, en parte al concentrar el conocimiento tecnológico, constituyen poderosas fuerzas sociales que por derecho propio *controlan* sus ambientes tanto como, si no es que más, se adaptan a ellos. En el capítulo VII anotamos a este respecto la proposición de James D. Thompson de que las organizaciones *racionales* intentan hacer precisamente eso, utilizando las estrategias de adaptación sólo como recursos alternativos cuando el control falla. Por otra parte, según William Scott, las organizaciones burocráticas han tenido un enorme éxito en sus esfuerzos por lograr dicho control, guiadas como están por el "imperativo organizacional".[43] La consecuencia social de la tecnología, más que democratizar a las organizaciones como Bennis afirma, es que puede estrechar —como Weber sostenía— el poder racionalizador de la burocracia como instrumento de dominación social.

Aunque Bennis argumentaría que todo esto está cambiando debido a la actitud científica "democrática" en las organizaciones, hay motivos para sospechar que sostiene una imagen en extremo idealizada no sólo de la práctica científica, sino también de una actitud que impregna la resolución de problemas en las organizaciones modernas. La lógica del método científico, como Bennis dice con razón, se basa en sentimientos que concuerdan con valores democráticos, pero en la práctica dicha lógica se subvierte con facilidad. La actitud científica, en especial al verse afectada por la creciente profesionalización de la fuerza de trabajo organizacional, podría producir con igual facilidad nuevas posiciones de poder y privilegio que sustituyeran a las anteriores, basadas en la autoridad formal.[44] Si hay algo de verdad en la afirmación de George

[43] Véase, *supra*, capítulo VII; también William G. Scott y David K. Hart, *Organizational America*, Houghton Mifflin, Boston, Mass., 1979, especialmente el capítulo II.
[44] En realidad esto está muy cerca de la crítica de la burocracia hecha por los teóricos críticos analizados en el capítulo X.

Bernard Shaw de que todas las profesiones son conjuras contra los legos, entonces Bennis podría ser sospechoso de pintar un futuro en extremo benévolo —de hecho utópico— para las organizaciones.

Lo que más llama la atención en los argumentos sobre las organizaciones democráticas de Bennis y otros teóricos nuevos de las relaciones humanas es la ausencia de cualquier alusión al poder político y a la legitimidad política, asuntos de gran importancia tanto para los ciudadanos como para los teóricos de la administración pública y los científicos sociales. Como David Silverman dice de Bennis:

> Para mostrar que está consciente de las dificultades que esperan, admite que en una teoría completa [...] "la distribución del poder [...] habrá de tomarse en cuenta". Pero parece que quedará para alguien más que Bennis, quien no le dedica más tiempo. Luego de comenzar en una tradición que subraya las necesidades del hombre, Bennis ha pasado a un interés primario por las necesidades de la organización.[45]

Como psicólogos organizacionales, Bennis, Argyris y McGregor rara vez se concentran en las cuestiones del poder y la legitimidad políticos que tradicionalmente han ocupado la atención de los estudiosos de la administración pública. Sin embargo, estos temas invitan al análisis desde el punto de vista de sus contribuciones por lo demás muy importantes para las ideas de democracia organizacional y administración democrática. En la siguiente sección examinaremos la teoría moderna de las relaciones humanas en cuanto a su relación con estas cuestiones y, de un modo más general, con el contexto normativo y político de la administración pública.

La teoría moderna de las relaciones humanas y la administración democrática

Para los humanistas de la nueva tradición de relaciones humanas, la participación del empleado era casi sinónimo de democracia organizacional. A pesar de la propuesta quizá excesiva de Maslow de un "sistema moral de rendición de cuentas" a cargo del gobierno, la mayoría de los nuevos teóricos de las relaciones humanas limitaban su ideal democrático al manejo *interno* de las organizaciones. No se sentían muy interesados en las consecuencias de la democracia organizacional para la democracia *política,* y sus tendencias se orientaban sobre todo a la psicología y la gestión de empresas más que a la administración pública y las ciencias políticas. Sin embargo, en estas dos últimas disciplinas la función de la administración en la democracia política había sido de tiempo atrás tema de controversia. Pero a partir de los años sesenta, la idea de la administración democrática adoptó un nuevo significado, debido a la influencia de Maslow y sus seguidores en la llamada "nueva administración pública".

[45] Silverman, *op. cit.*, pp. 91-92.

Aunque casi todos los autores estadunidenses sobre administración pública siempre se han considerado demócratas, el significado que le dan a la democracia varía tanto que ninguna concepción singular de la función de la administración en una sociedad democrática ha prevalecido. Sin embargo, en sus primeros años como campo de estudio consciente de sí mismo, había un acuerdo asaz uniforme en el sentido de que la democracia *política* excluía la democracia *dentro* de la administración. Como Dwight Waldo ha comentado:

> Los primeros "administracionistas públicos" —Woodrow Wilson, Frank Goodnow y Charles Beard, por mencionar a unos cuantos— aceptaban que la democracia era el significado y el principio fundamental del sistema político estadunidense. Desde luego, la preocupación de estos hombres no era la administración pública en un sentido limitado; al contrario, su atención abarcaba las instituciones políticas en toda su complejidad. Pero curiosamente, estos primeros estudiosos sentaron las bases de un modelo de pensamiento según el cual la democracia sería para toda una generación un principio político ajeno a la esfera del interés profesional en la administración pública. En realidad, los nuevos académicos no sólo llegaron a ver la democracia como algo externo a su área de intereses profesionales sino que a menudo la consideraban hostil a su principio cardinal, que era la eficiencia. Se tornaron ambivalentes, esquizoides, y buscaban apasionadamente promover la democracia negando su relación con el proceso administrativo.[46]

Desde luego, la importancia de la noción de eficiencia en la administración pública se basaba en la idea de una estricta separación entre política y administración. Esta antinomia se sostenía lógicamente en dicotomías análogas entre fines y medios, valores y hechos. Según esta postura, la política concernía a las decisiones sobre fines inferidos de valores colectivos, mientras que la administración tenía que ver con los medios (presumiblemente eficaces) para aplicar premisas factuales —para utilizar el término de Simon— al logro de dichos fines. Junto a la vieja fe de la administración pública en la eficiencia, estaba la convicción de Wilson de que el gobierno democrático requería un centro unitario de poder. Segun Waldo, Wilson "pensaba que la democracia estaba realmente

[46] Dwight Waldo, "Development of Theory of Democratic Administration", *American Political Science Review* 46, 1, 1952, p. 85.

en peligro por una distribución demasiado amplia del poder: [citando a Wilson] 'No hay ningún peligro en el poder, con tal que no sea irresponsable. Si se divide, si se reparte entre muchos, se oscurece; y si se oscurece, se vuelve irresponsable' ".[47]

Wilson aducía que si el poder político se fragmentaba, las líneas de responsabilidad política se borrarían, en especial al extenderse por todo el aparato administrativo. El resultado oscurecía los fines que los administradores debían alcanzar en forma eficiente. Si tales fines se oscurecen, el criterio de eficiencia —según Wilson— carece de significado operativo, ya que la eficiencia presupone una claridad de fines. Así, la idea de democracia *dentro* de la administración era imposible, pues conduciría sin remedio a una fragmentación de la autoridad cada vez mayor, oscureciendo más los fines por los que debían responder los administradores. Desde este punto de vista, la eficiencia como valor administrativo emana del valor político superior de la rendición de cuentas, la cual excluye la democracia (léase "fragmentación") en la administración. Como Waldo lo ha resumido, el apotegma implícito en la ortodoxia de la vieja administración pública era: "la autocracia en horas hábiles es el precio de la democracia después del trabajo".[48]

Antes de la segunda Guerra Mundial, el dudoso prestigio de la administración democrática cobró apoyo intelectual de otras fuentes. Por ejemplo, Weber reconoció con pesar que la burocracia no sólo excluía la posibilidad de democracia *dentro* de la administración, sino que su eficiencia maquinal, una fuerza social de suyo poderosa, amenazaba con desplazar a la política (democrática o no) como el árbitro principal de los valores públicos. De igual modo, en los Estados Unidos la bibliografía más influyente sobre la administración de empresas era antidemocrática al aferrarse a la libre empresa capitalista y a la sacrosanta propiedad privada. El hecho de que los trabajadores fuesen *instrumentos* de la producción rara vez se cuestionaba.[49] Aun el primer movimiento de las relaciones humanas, con toda su preocupación por las "necesidades sociales" de los trabajadores, hizo poco por modificar el autoritarismo del viejo pensamiento organizacional y administrativo en una dirección más democrática. Citemos de nuevo a Dwight Waldo:

> Por supuesto, el "reblandecimiento" de la teoría de la administración privada no debe igualarse con el crecimiento de la "teoría administrativa democrática". Hay una diferencia significativa entre el paternalismo más benevolente y un sistema democrático sano y funcional. Obviamente, parte del "reblandecimiento" ha ocurrido por razones muy ajenas a la democracia o incluso al sentimiento humanitario, o sea, alcanzar un mayor rendimiento o prevenir la acción política correctiva. Pero aun cuando descartemos cualquier motivo democrático por parte de la administración privada, los movimientos hacia un paternalismo ilustrado pueden haber creado ciertas condiciones propicias para el crecimiento de la administración democrática, para que ésta crezca con mayor facilidad, al menos, que hace una o dos generaciones.[50]

[47] *Ibid.*, p. 86.
[48] *Ibid.*, p. 87.
[49] Esto puede verse claramente en la obra de Frederick Taylor y Chester Barnard; véase el capítulo v. En la primera mitad del siglo surgió una notable voz disidente: la de Mary Parker Follet, cuyas ideas se analizan con cierta extensión en el capítulo XI.

Tras décadas de languidecer como corriente minoritaria, la idea de una democracia dentro de la administración cobró fuerza en los cuarenta y los cincuenta.[51] La principal razón fue el reconocimiento general de que era imposible sostener cualquier dicotomía estricta entre política y administración. Ambas esferas se entremezclaban de manera inevitable, un hecho innegable en la medida en que el gobierno, tras la segunda Guerra Mundial, se hacía más grande y complejo, mientras que la especialización de la burocracia influía cada vez más en las decisiones de políticas públicas. Así, era necesario que cierta versión de la administración democrática se hiciera virtud para legitimar lo que era en cualquier caso inevitable.

Sin embargo, el significado particular de la administración democrática, del derrumbamiento de la dicotomía, era en ciertos aspectos limitado. La administración democrática aludía de modo característico a la participación de los administradores en el proceso de diseñar políticas dentro del contexto gubernativo burocrático actual. Durante este periodo, pocos teóricos de la administración pública insistían en una *mayor* participación de este tipo, a menos que su existencia fuese reconocida, legitimada y luego guiada de manera explícita por un compromiso general de los administradores con los valores más amplios de la democracia política. Tal concepción de la administración democrática no incluía, claro está, una defensa partidaria de las políticas gubernamentales. Aún más importante, su justificación rara vez se basaba en la seguridad de algún beneficio real —por ejemplo, en forma de mejores políticas o de una administración más efectiva— que pudiera desprenderse de una mayor participación de los administradores en la formulación de políticas. Y mucho menos se defendía esta concepción de la administración democrática argumentando que era buena para la salud mental del administrador público. Si los burócratas querían autorrealizarse, po-

[50] Waldo, p. 84.
[51] Esto corrió paralelo al surgimiento de la organización pública como tema respetable de investigación teórica; véase el capítulo II.

dían hacerlo a su costo. Cualquier forma que adoptase la idea de administración democrática, su propósito era sin duda servir los intereses más amplios de la democracia política tradicional y no promover la superación psicológica de los empleados del gobierno.

El humanismo organizacional y la "nueva administración pública"

A medida que la administración pública luchaba por reconciliar la gestión democrática con la teoría democrática, los nuevos teóricos de las relaciones humanas aportaban al tema una faceta nueva y radical. Escribiendo desde una posición estratégica despojada de las limitaciones impuestas por la teoría democrática constitucional, los humanistas que siguieron los pasos de Maslow insistían en una forma particular de democracia organizacional interna basada en una combinación del progreso ético y humano. Dado que las obras de McGregor, Argyris y los demás humanistas organizacionales se ocupan sobre todo de las empresas del sector privado, los conflictos posibles entre los resultados de la participación organizacional interna y las metas políticamente delegadas de la democracia constitucional no eran manifiestos de inmediato ni de interés primordial para ellos. El valor primario de la democracia, la *participación,* debía incorporarse a las organizaciones. Por el otro lado, para los tradicionalistas de la administración pública la democracia requería una *rendición de cuentas* en lo que respecta a los administradores.

Dentro de la comunidad académica no se manifestó una confrontación directa entre estas dos posturas hasta finales de los años sesenta. Antes de esa época, el "comportamiento organizacional" había permanecido en la periferia del debate intelectual entre los estudiosos de la administración pública. Los cursos (y los profesores que los impartían) sobre la conducta organizacional en la tradición masloviana ocupaban una posición marginal en dicha disciplina, pero eran tolerados mientras que su conclusión principal *pareciera* ser que la participación en las organizaciones servía a fines preestablecidos políticamente.

Al menos dos cambios pusieron las ideas de los humanistas organizacionales en el centro de las polémicas sobre la administración democrática. El primero fue un creciente coro de disenso dentro de la propia disciplina de las ciencias políticas, que cuestionaba la capacidad de las instituciones políticas y administrativas democráticas de poner en práctica los valores que por principio debían fomentar. La tradición entonces dominante de pluralismo en las ciencias políticas fue objeto de una andanada de críticas, cuya razón era que el régimen prevaleciente de competencia pluralista entre los grupos de presión servía los intereses

de los ricos, privando a los pobres y a las minorías de sus derechos civiles.[52] La crítica del pluralismo político y de la política democrática tradicional se extendió a las instituciones administrativas, y la burocracia pública fue señalada como uno de los principales villanos.

Es importante señalar que la nueva concepción de democracia, debida a las teóricos disidentes de las ciencias políticas, guardaba una gran semejanza con la de los humanistas organizacionales. Por ejemplo, Peter Bachrach abogaba por una teoría de "autodesarrollo" de la democracia política, proponiendo que el criterio esencial de una sociedad democrática era el grado de participación ciudadana en actividades cooperativas.[53] A su juicio, la participación no es simplemente un derecho político que garantiza a cada ciudadano una oportunidad justa de perseguir sus fines personales; además, como proceso social, la participación es un elemento intrínseco en la búsqueda ciudadana de la madurez y la autorrealización. De este modo, Bachrach —cuyas obras eran representativas de la crítica que los politólogos más recientes hacían a la política democrática— adoptó una línea de razonamiento muy similar a los argumentos de McGregor y Argyris en favor de las organizaciones participativas.

La bibliografía generada por el movimiento de la nueva administración pública de fines de los años sesenta y principios de los setenta surgió como expresión del intento de fundir las concepciones política y organizacional de la democracia. Varios de los estudiosos más jóvenes de la administración pública, quienes habían estado expuestos a ambos lados del debate, trataron —si bien con un éxito sólo parcial— de forjar una nueva síntesis de la gestión pública, tomando tanto de los tradicionalistas como de los humanistas organizacionales. En *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective,* una colección de ensayos obtenida de una reunión celebrada en 1968 en el auditorio Minnowbrook de la Universidad de Siracusa, el compilador del volumen, Frank Marini, señaló cinco grandes temas que impregnaban las ponencias y la discusión generada.[54]

[52] La crítica del pluralismo político tuvo también una variante conservadora, representada insuperablemente por Theodore Lowi, *The End of Liberalism,* Norton, Nueva York, 1969. Lowi sostiene que "el liberalismo de grupos de interés", término que da al pluralismo político, socava la autoridad soberana del Estado como está representada por el Congreso. Las burocracias públicas participan como actores políticos en la lucha (pero, de manera aún más peligrosa, en la colusión) entre intereses partidarios. Según Lowi, este ejercicio ilegítimo del poder político podría ser sometido, entre otras cosas, limitando la discrecionalidad administrativa y otras formas de participación administrativa en el proceso político.

[53] Peter Bachrach, *The Theory of Democratic Elitism: A Critique,* Little, Brown, Boston, Mass., 1970. Para una serie de ensayos críticos, en vena muy similar, véase Philip Green y Sanford Levinson (comps.), *Power and Community: Dissenting Essays in Political Science,* Pantheon Books, Nueva York, 1969.

[54] Véase Frank Marini, "The Minnowbrook Perspective and the Future of Public Admin-

El primer tema giraba en torno de una preocupación general por la función de la enseñanza de la administración pública en un clima político turbulento engendrado por el movimiento de derechos civiles, la ofensiva estadunidense en Vietnam, los recientes asesinatos de Robert Kennedy y Martin Luther King y la "guerra contra la pobreza" del gobierno de Lyndon B. Johnson. En especial, había una fuerte crítica a la enseñanza que reforzaba la neutralidad axiológica de los administradores. La neutralidad ética —se argumentaba— es poco realista en la práctica e indefendible en el terreno normativo frente a la profunda insuficiencia del activismo político entre los académicos y profesionales de la administración pública que, acaso, podría borrar la de por sí tenue distinción entre política y administración. Es en este contexto que la justicia social fue defendida con firmeza como un valor cardinal, sobre todo por George Frederickson[55] y luego por David K. Hart.[56]

Otro tema que destaca, y al que se alude con cierta holgura como "pospositivismo", concernía al desencanto creciente con las premisas teóricas de la investigación de la corriente principal en las ciencias sociales. La noción de una ciencia social no valorativa, ya desde antes cuestionada en disciplinas relacionadas como las ciencias políticas y la sociología, fue rotundamente condenada. Aunque muchas de estas críticas en la reunión tenían un tono polémico, el volumen de Minnowbrook incluía algunos análisis serios y complejos de las limitaciones de las ciencias sociales conductualistas y, más generalmente, positivistas.[57]

El tercer tema, identificado bajo el título de "Adaptación a la turbulencia en el ambiente", reflejaba una fusión de tres elementos: *1)* la ya mencionada preocupación por el acomodo de la administración pública contemporánea a los problemas sociopolíticos más urgentes del momento; *2)* las preocupaciones planteadas en el desarrollo de organizaciones y en la bibliografía sobre el cambio organizacional, cuyos exponentes más visibles en esa época eran Chris Argyris y Warren Bennis, y *3)* los asuntos planteados en la bibliografía de sistemas abiertos (por lo demás no

istration", Marini (comp.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Chandler, Scranton, Pa., 1971, pp. 346-367.

[55] H. George Frederickson, "Toward a New Public Administration", Marini, *op. cit.*, pp. 309-331; y Frederickson (comp.), "A Symposium: Social Equity and Public Administration", *Public Administration Review* 34, 1, 1974, pp. 1-51.

[56] David K. Hart, "Social Justice, Equity, and the Public Administrator", *Public Administration Review* 34, 1, 1974, pp. 3-11.

[57] El más sobresaliente de éstos fue "Public Administration and Selected Developments in Social Science" de Larry Kirkhart, en Marini, *op. cit.*, pp. 93-121, que resume algunas de las principales críticas de las ciencias sociales conductualistas. Kirkhart presentó por vez primera en la bibliografía de la administración pública de los Estados Unidos, los elementos básicos de una alternativa fenomenológica basada en los escritos de Max Weber y de Alfred Schutz (véase el capítulo x).

muy trascendentes para las teorías fundamentales de activismo social y político) originada en la teoría general de sistemas, los sistemas sociotécnicos, la cibernética y la sociología funcionalista. Una inferencia de la combinación de estos elementos era que las organizaciones públicas no podían depender únicamente del aparato político para responder de manera adecuada o efectiva a las necesidades y demandas tan cambiantes de sus respectivas circunscripciones y del público en general.

El cuarto tema, "Nuevas formas organizacionales", se inspiraba en las críticas ya familiares de la forma burocrática de organización. El concepto de "organización temporal" de Bennis,[58] así como el "modelo asociado" de organización de Kirkhart[59] se mencionaban como alternativas al modelo burocrático de Weber.

El último tema, "Organizaciones dirigidas al cliente", abrevaba en dos fuentes principales: el movimiento de participación ciudadana, alentado en parte por la "guerra contra la pobreza", y la psicología humanística, sobre todo los escritos de Abraham Maslow. Este tema, además de reflejar el énfasis de la reunión de Minnowbrook en la igualdad y la justicia social, incluía aspectos más subjetivos y cualitativos que correspondían más a la psicología que a las ciencias políticas.

El espíritu de la reunión de Minnowbrook queda muy bien resumido en un párrafo de *Toward a New Public Administration* escrito por Todd R. LaPorte, quien vinculaba de manera explícita una concepción inédita de la democracia política con las propuestas de los nuevos teóricos de las relaciones humanas para la democracia interna de las organizaciones. LaPorte afirmaba que

> nuestra premisa normativa esencial debe ser que *el propósito de la organización pública es reducir el sufrimiento económico, social y psíquico y aumentar las oportunidades de vida para quienes están dentro y fuera de la organización.* Expresada en sentimientos más detallados, esta afirmación significa que las organizaciones públicas deben valorarse en términos de su efecto en la producción y distribución de la abundancia material en un esfuerzo por liberar a la gente de las privaciones y las necesidades económicas. Además, significa que las organizaciones públicas son responsables de promover la justicia social permitiendo que sus participantes y la ciudadanía tomen sus propias decisiones y aumentando la probabilidad de compartir las ventajas políticas y sociales. Por último, significa que la calidad del contacto personal y las posibilidades crecientes de desarrollo personal deben elevarse a los criterios principales de evaluación organizacional.[60]

[58] Bennis, *Changing Organizations*.

[59] Kirkhart, *op. cit.*, véase especialmente pp. 158-164.

[60] Todd R. LaPorte, "The Recovery of Relevance in the Study of Public Organization", en Marini, *op. cit.*, p. 32; las cursivas son del original.

En la medida que la declaración de LaPorte era representativa del modo de pensar en Minnowbrook, la nueva administración pública quizá era culpable de prestar poca atención a los conflictos posibles entre las exigencias de la autoridad pública y las demandas de los humanistas de una democracia organizacional interna. Anticipándose al dilema planteado por estas presiones opuestas, Frederick C. Mosher expuso de manera precisa la posición tradicionalista poco antes de la reunión de Minnowbrook:

> Ya se ha establecido un amplio proceso de toma de decisiones colegiada en muchas dependencias públicas, sobre todo las que están en gran medida controladas por grupos profesionales. Pero yo señalaría que la *democracia dentro de la administración*, si se lleva al extremo, plantea un dilema lógico en su relación con la *democracia política*. Se supone que todas las organizaciones públicas se han establecido y operan con propósitos públicos, o sea, del pueblo. Están autorizadas, legitimadas, sancionadas y normalmente apoyadas por autoridades ajenas a ellas para cumplir con propósitos generales determinados al principio fuera de ellas mismas. ¿Hasta qué punto entonces deberían "los de adentro", los funcionarios y los empleados, ser capaces de modificar sus propósitos, sus esquemas organizacionales y sus medios de apoyo? Sin duda hay la posibilidad de que la democracia administrativa interna vaya en contra de los principios y objetivos de la democracia política, en la que las organizaciones del gobierno son vistas como instrumentos de finalidad pública.[61]

Hasta ahora no se ha dado una solución satisfactoria de estas dos concepciones opuestas de democracia en y para la administración pública. Y es poco probable que tal solución se produzca o deba producirse. La teoría democrática ha descrito históricamente una tensión entre valores contendientes (por ejemplo, libertad e igualdad), más que ofrecer fórmulas utópicas exentas de tensiones y conflictos. La contribución de la nueva administración pública parece haberse apegado a esa tradición al haber introducido un grado saludable de tensión entre las ideas de los humanistas organizacionales y la vieja ciencia política aplicada a la administración pública. Tal vez el grupo de Minnowbrook, en general, se equivocó al inclinarse demasiado por las primeras, mientras que a veces esquivaba importantes cuestiones de responsabilidad administrativa frente a la autoridad pública legítima. Sin embargo, la nueva administración pública hizo en varias formas (no siempre coherentes) que la disciplina aceptara la realidad de que las cuestiones normativas más importantes de la administración no siempre se reducen a la responsabilidad política. Si en verdad no hay una dicotomía clara entre política y administración, entonces las teorías normativas deben apreciar la tensión entre ellas. La bibliografía originada en Minnowbrook, aunque a veces sólo de manera implícita, ayudó a producir y aclarar esa tensión.

[61] Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service*, Oxford University Press, Nueva York, 1968, pp. 18-19; las cursivas son del original.

La teoría moderna de las relaciones humanas y el marco de la administración pública

Al evaluar las contribuciones de la teoría moderna de las relaciones humanas al campo de la administración pública, es importante distinguir y tener presente la relación entre su filosofía y las técnicas e intervenciones que han surgido de ella. Sin embargo, la frecuente ambivalencia de los nuevos teóricos —al menos en sus presentaciones públicas— en cuanto a sus posturas filosóficas complica una evaluación de sus estrategias para mejorar la práctica administrativa. Su ambivalencia se manifiesta sobre todo en función del compromiso histórico de la administración pública con los valores de eficiencia y efectividad.

Eficiencia y efectividad

> La madre Teresa, que obtuvo el Premio Nobel de la Paz por su trabajo con los pobres y los moribundos en los barrios bajos de Calcuta, escuchó en cierta ocasión una pregunta del senador Mark Hatfield: "¿No se siente usted terriblemente desalentada al ver la magnitud de la pobreza y darse cuenta de lo poco que en realidad puede hacer?", a lo que ella repuso: "Dios no me ha llamado para tener éxito; me ha llamado para ser fiel".[62]

La nueva corriente de las relaciones humanas cuestionó el pensamiento ortodoxo sobre la conducta organizacional de un modo que es tan profundo —metafórica, si no espiritualmente— como el desafío de la fe lo es para la búsqueda del éxito. En otras palabras, el senador Hatfield y la madre Teresa tienen sus contrapartes en la historia de la teoría de las organizaciones. En las organizaciones, el éxito suele medirse casi exclusivamente con el vector normativo de eficiencia y efectividad, lo cual supone un criterio instrumental externo para juzgar la acción organizacional. Mientras que en las organizaciones privadas se supone que la eficiencia y la efectividad deben promover utilidades más altas, una mayor participación en el mercado o simplemente la supervivencia de la

[62] Phyllis Theroux, "Amazing Grace", *Washington Post Magazine*, 18 de octubre de 1981, pp. 34-35.

empresa, en las organizaciones públicas ambos criterios normativos se vinculan al logro de metas asignadas por mandato público. Aquí, el éxito está determinado por la fuerza de la autoridad pública como la base legítima a partir de la cual se juzga la práctica administrativa.

Con este telón de fondo, los humanistas organizacionales han luchado por mantener su fe en la virtud intrínseca de la democracia participativa. Al mismo tiempo, han aceptado las exigencias de demostrar a las autoridades políticas que sus técnicas traerán buenos resultados. En realidad, la mayor parte de la investigación empírica, si no toda, sobre los efectos de las prácticas de gestión participativa en la productividad organizacional se emprende con base en el supuesto esperanzado, aunque discutible, de que el éxito y la fe pueden coexistir. Quizá Juan Calvino habría aprobado lo anterior, pero no así la Madre Teresa.

La tensa relación del éxito y la fe como las fuerzas gemelas que han impulsado al nuevo movimiento de las relaciones humanas parece sintomática de la confusión en torno al significado y propósito de las distintas prácticas organizacionales que recomienda. Al final, considerar la gestión participativa, el desarrollo de organizaciones y la educación de la sensibilidad (o cualquier otra actividad práctica asociada con el humanismo organizacional) principalmente como técnicas, subordina la fe al éxito. De manera general, el proyecto de la investigación empírica sirve como el árbitro intencionalmente neutral para decirnos cuáles técnicas son exitosas —es decir, eficientes y efectivas— y cuáles no. Para que así conste, las pruebas de su grado de éxito son en definitiva mixtas, una conclusión aún más embrollada por las opiniones contradictorias no sólo sobre la metodología adecuada, sino también sobre el significado y la aplicación de la ciencia para una comprensión del mundo social.[63]

Más significativo que los ambiguos *resultados* de la investigación empírica sobre la eficacia de la participación organizacional es el hecho de que, al principio, esperásemos que la investigación pudiera dar una guía definitiva a los administradores. Así como los humanistas organizacionales se dejan conmover más a menudo por la fe que por las pruebas, también así quienes practican la administración se dejan persuadir más por el atractivo inmediato de ciertas teorías y (si insistimos) por técnicas que por el peso de los descubrimientos de la investigación que podrían confirmarlas o refutarlas.[64] Como bien lo saben los profesores de la conducta organizacional por sus experiencias en el aula, la exigencia de pruebas que hace el estudiante de que, por ejemplo, la administración participativa "funciona", las más de las veces es una forma de expresar su incredulidad de que pueda hacerlo.

[63] Para un análisis de las premisas de varias estrategias de investigación de la administración pública, véase L. Vaughan Blankenship, "Public Administration and the Challenge to Reason", en Waldo (comp.), *Public Administration in a Time of Turbulence*, Chandler, Scranton, Pa., 1971, pp. 188-213.

[64] Desde luego lo convincente del atractivo intuitivo casi no queda limitado a las teorías de la corriente de las relaciones humanas.

Aun cuando como colectividad teóricos y profesionales de la conducta organizacional se muestren ambivalentes acerca de la prioridad relativa de la fe y del éxito, no menos personas han adoptado claramente un bando u otro. Por ejemplo, del lado del éxito se encuentran los partidarios de la teoría de la contingencia. Al declarar que su norma del bien y de lo justo es la "consecución de las metas", los teóricos de la contingencia están dispuestos a apostar a cualquier cosa que muestre la investigación, al parecer confiados en que, al menos en ciertas circunstancias, la participación dará sus frutos. Del lado de la fe están aquellos (que aún no tienen un nombre) cuyas sensibilidades kantianas o religiosas prohíben todo arbitraje por el método científico. Un representante de este punto de vista es Jerry B. Harvey, quien observa que

> no está claro para mí que los interventores competentes siempre basen sus acciones en la fe y no en las consecuencias. Si no lo hacen así, inevitablemente se verán abrumados por los estragos que causa la cautela. Dicho en forma menos eufemística, han perdido el valor. Por eso, tengo la incómoda sensación de que la cuestión última a la que se enfrentan todos los interventores es saber si su fe está basada en algo de importancia trascendente.[65]

Si Harvey y quienes comparten (secretamente o no) su punto de vista han abrazado la *verdadera* fe es algo, desde luego, abierto a toda clase de cuestiones; sin embargo, una cosa es segura: que la investigación de las ciencias sociales no puede darnos la respuesta.

Los derechos y la adecuación del proceso

Una importante contribución de los teóricos modernos de las relaciones humanas al estudio de la organización pública ha consistido en elevar la idea de participación individual en las organizaciones a la categoría de derecho moral. Así se aprecia en Maslow, quien defendió esa participación como tema ético, mientras que McGregor y Argyris sostienen el mérito de la participación ante todo por motivos psicológicos. Aunque

[65] Jerry B. Harvey, "On Tooting Your Own Horn: Or, Social Intervention as the Process of Releasing Anal Flatus in the Confines of Religious Institutions, by Bobby Lee Bemus, Blue Point College, Blue Point, Texas, As Told to Jerry B. Harvey", The George Washington University, Washington, D. C., manuscrito inédito, 1984, pp. 8-9.

los tres conocen bien los conflictos frecuentes entre las necesidades de individuos sanos y las necesidades de las organizaciones, confían en la posibilidad de sintetizar unos y otros. Este optimismo se basa en parte en la creencia (implícita en sus psicologías) de que los individuos que gozan de salud mental también son socialmente responsables. Las consecuencias de sus acciones serán congruentes, dentro de ciertos límites, tanto con las metas de las organizaciones como con las de una sociedad democrática.

La aportación de los especialistas en administración pública que comparten una orientación humanística similar ha consistido en tratar de reconciliar la orientación predominantemente *psicológica* de los teóricos de las relaciones humanas de últimas fechas con los lemas básicos (conforme los ven ellos) de la democracia política y de los valores sociales estadunidenses. Ya hemos visto la posición de la "nueva administración pública" a este respecto. Un primer ejemplo es la afirmación de LaPorte de que los derechos de participación en las actividades de las organizaciones públicas y las oportunidades de desarrollo personal tendrían que extenderse a toda la ciudadanía, así como a los miembros de esas organizaciones. Robert T. Golembiewski ha presentando un argumento un tanto distinto pero en general compatible, derivado de su interpretación de la ética judeocristiana. Según Golembiewski, los argumentos de base psicológica, en favor de la participación hecha por los nuevos teóricos de las relaciones humanas, no son más que un reflejo de la más general ética sociorreligiosa que, desde siempre, ha fundamentado las concepciones estadunidenses del trabajo y de la vida económica. En *Men, Management, and Morality,* enumera cinco valores asociados a la ética judeocristiana:[66]

1. El trabajo debe ser psicológicamente aceptable al individuo.
2. El trabajo debe permitir al hombre desarrollar sus propias facultades.
3. El trabajo debe dar al individuo considerable margen para su autodeterminación.
4. El trabajador debe tener la posibilidad de controlar en buena parte el medio en el cual desempeña su tarea.
5. La organización no debe ser el único y final árbitro de la conducta; tanto la organización como el individuo deben someterse a un orden moral externo.

La intención declarada de Golembiewski es "ensanchar el área de discrecionalidad abierta ante nosotros al organizar y aumentar la libertad

[66] Robert T. Golembiewski, *Men, Management, and Morality,* McGraw-Hill, Nueva York, 1976, p. 65.

individual".[67] Aunque los cuatro primeros valores de la ética judeocristiana que cita son muy conocidos para los lectores de Maslow y de McGregor, el quinto se enfrenta pero no resuelve la crucial cuestión política de qué hacer cuando los imperativos de las organizaciones públicas chocan con las necesidades psicológicas del individuo. Decir que la "organización no debe ser el único y final árbitro de la conducta" plantea ciertas preguntas espinosas cuando se habla de organizaciones *públicas,* cuya existencia, para no mencionar siquiera su legitimidad, presupone que fueron creadas para servir a esos mismos valores que Golembiewski asocia a la ética judeocristiana. Si las organizaciones públicas son culpables de violar las valores sociales fundamentales que estaban destinados a favorecer, sin duda se necesita una alternativa más radical que la tímida cura que nos ofrece Golembiewski. Como ha observado Robert Denhardt,

> en lugar de enfrentarse a la tarea de edificar una ética sociopolítica basada en la democracia, el socialismo o cualquier otra cosa, Golembiewski [...] escoge, en cambio, analizar la cuestión de la centralización y la descentralización en las organizaciones, planteando esta última como respuesta a la "cuestión moral central" [...] Puede suponerse que en las estructuras organizacionales descentralizadas los individuos tendrían mayor espacio moral, pero aunque fuera verdad, la ética de la organización seguiría afirmándose, especialmente porque "la libertad de actuar en una estructura descentralizada se paga con la adherencia a las políticas corporativas". La libertad del individuo seguiría definida por la organización; no habría un orden moral externo por el cual fueran responsables tanto el individuo como la organización.[68]

Confianza en el proceso. La preocupación por promover los derechos individuales a la participación y al desarrollo personal de los administradores públicos ha planteado de tiempo atrás un dilema para quienes comparten igual preocupación por asegurar que esos mismos administradores sean políticamente responsables del resultado de sus acciones. Las observaciones de Mosher sobre el dilema lógico entre el concepto que tienen los humanistas de democracia organizacional interna y la democracia política ya fueron comentadas a este respecto. Una respuesta admisible al dilema consiste sencillamente en aceptarlo, encogiéndose de hombros, pensando que el gobierno democrático entraña necesariamente el choque de principios opuestos, lo cual sugiere que aunque tal vez principios opuestos puedan ser mediados sobre una base *ad hoc,* nunca se les podrá resolver para siempre, sino que habrá que resolverlos de continuo.

[67] *Ibid.,* p. 305.
[68] Denhardt, *op. cit.,* p. 103.

En capítulos ulteriores revisaremos varios puntos de vista que son más ambiciosos como intentos de resolver este dilema. Sin embargo, para las teorías analizadas en este capítulo, la gravedad del dilema, tal como lo plantean los tradicionalistas de la administración pública, pudo ser exagerada, si no es que mal concebida. Una clave de por qué pudo ocurrir se encuentra en una orden humanista organizacional implícita de "confiar en el proceso". Ésta es una orden cuyas implicaciones nunca fueron completamente articuladas y ni siquiera comprendidas por los propios humanistas organizacionales. Como la ha descrito Petel B. Vaill:

> Confiar en el proceso como orden al preparador jefe es liberarse de la necesidad de *hacer* que algo en particular ocurra en el ambiente de la preparación. Confiar en el proceso como orden a un jefe es liberarse de la necesidad de aprender algo de la experiencia, es decir, liberarse de la pregunta obsesionante: ¿qué se *supone* que estoy aprendiendo aquí? [...]
>
> Tras esta regla general, por decirlo así, había fe y sabiduría profundas acerca de la interacción humana. Esa sabiduría atañía a la capacidad inherente a los seres humanos de confiar, querer, compartir, enfadarse ante la estupidez y la superficialidad y los valores en ruina, ser honrado, estar dispuesto a ayudar y a apoyar a los miembros de su propio grupo en su lucha con los dilemas de su existencia. No era necesario hacer que ocurrieran las cosas; no era necesario predicarse a sí mismo y a los demás sobre las virtudes de estas cualidades, como desde hace siglos se ha hecho desde los púlpitos. Confiar en el proceso era saber que estas cualidades surgirían si uno simplemente se sentaba en medio de un grupo de educación de la sensibilidad.[69]

El intento de Vaill no sólo es sentar el punto de que la confianza en el proceso ocupaba un lugar muy importante en el compromiso de los humanistas con el movimiento por la mejora de la sensibilidad. Antes bien, se interesó por señalar que los líderes de este movimiento no comprendían el poder ni las implicaciones de esa orden para hacer una evaluación más general de la vida organizacional. En el contexto de este capítulo, la orden de confiar en el proceso está basada más en la fe que en el éxito. Sin embargo, esta orden de tener fe también tiene implicaciones decididamente prácticas, en la medida en que las normas habituales por las que se supone que el éxito queda determinado son tan ilusorias y ambiguas que la fe (o la confianza) en los procesos organizacionales humanos ofrece una base más sensata para evaluar el desempeño organizacional. En efecto, confiar en el proceso significa suspender nuestras preocupaciones inmediatas por identificar metas y objetivos con los cuales juzgar la eficacia de los grupos o las organizaciones.

[69] Vaill, *op. cit.*, pp. 561-562; las cursivas son del original.

Y sin embargo, podríamos responder que las organizaciones gubernamentales no son lo mismo que los grupos de perfeccionamiento de la sensibilidad. Aun si confiáramos el proceso a estos últimos, ¿basta eso, como razón, para confiar por igual en la administración cotidiana de los programas gubernamentales? El éxito, en el sentido de alcanzar las metas, acaso no interese a los educadores de la sensibilidad, pero ¿no es vital para los administradores públicos, especialmente en una democracia política en que se les hace responsables ante sus amos políticos? Por lo regular, los humanistas organizacionales no se ocupan directamente de estas cuestiones, y sin embargo hay cierta razón para sospechar que el valor práctico de confiar en el proceso *sí* se extiende más allá de los grupos de sensibilidad, al menos hasta las actividades diarias de administradores que a menudo se quedan perplejos. Dado que los testimonios son por fuerza anecdóticos, los administradores deberán juzgar tales testimonios exclusivamente por su resonancia intuitiva para ellos. Basados en sus propias experiencias, deberán juzgar si la conclusión de Vaill acerca de su propia función empresarial (y *no* como educador de la sensibilidad) ayuda a explicar sus propias dificultades para alcanzar o siquiera para reconocer el éxito.

> Tal vez las realizaciones de un proceso sean todo lo que podamos pedir en la función administrativa: decirnos a nosotros mismos que hemos actuado en una forma que está a la altura de nuestras normas de desempeño eficiente. Digo esto porque después de una experiencia relativamente breve en mi pequeña labor [como decano de una universidad], llegué a la conclusión de que los resultados siempre son ambiguos y equívocos. Por cada hecho que ofrezca en prueba de que algo funcionó, yo mismo o alguien más citará otro hecho que demuestra que no fue así. *Si los resultados siempre son ambiguos, entonces la realización del proceso es mucho más real y promete mucho más un sentido de haber concluido.*[70]

Si Vaill tiene razón al alegar que los resultados siempre son ambiguos, y si su observación se aplica al desarrollo y la implantación de los programas de gobierno así como a los otros campos de la administración, entonces la fe de los tradicionalistas en la responsabilidad como valor preeminente de la administración pública parecería fincarse, al menos en el terreno práctico, en una base no muy sólida. La responsabilidad no sólo presupone claridad acerca de los fines, sino también unas medidas relativamente claras e inequívocas del éxito al alcanzarlos. Aunque hay una buena razón para exigir responsabilidad a los administradores en una sociedad democrática, también hay sabiduría en reconocer los límites más allá de los cuales esas exigencias se vuelven cada vez menos realis-

[70] Vaill, "Management as a Performing Art", *Personnel* 53, 4, 1976, p. 19; las cursivas son del original.

tas. Pese a todas sus virtudes, la idea de responsabilidad también puede volverse un fetiche, algo que a menudo se exige a los administradores en proporción inversa al conocimiento del público de lo que desea que se haga. Por medio de su orden de confiar en el proceso, los humanistas organizacionales parecen estar diciéndonos que por lo menos la fe es un sustituto práctico cuando el éxito es indefinible o imposible de medir. Y tampoco, desde otra concepción de la democracia, la confianza de los humanistas en el proceso es incongruente con la democracia. Los pragmáticos estadunidenses, especialmente John Dewey y Mary Parker Follet, concibieron la democracia casi como sinónimo de experimentación y descubrimiento. Fue una concepción arraigada más en su fe en el progreso que en su certidumbre del producto.

La representación y el control de la discrecionalidad

Sin proponérselo, los teóricos modernos de las relaciones humanas han traído más dificultades que respuestas a la administración pública. El efecto de su influencia ha consistido en complicar pero también en enriquecer la comprensión que la administración pública tiene de su función apropiada en una sociedad democrática. En parte, esto ha sido resultado del sentido mismo de democracia al que ellos se adhieren, el cual, a su vez, altera profundamente los significados de otras cuestiones normativas en la administración pública, incluyendo las de discrecionalidad administrativa y representación de intereses.

Los significados de estos términos para los teóricos modernos de las relaciones humanas proceden en gran parte de dos temas importantes que imbuyen todos sus escritos: la tensión entre las necesidades de individuos y organizaciones y la orden de confiar en el proceso. Respecto al primero de estos temas, es evidente que los humanistas organizacionales albergan graves dudas de que las organizaciones formales sean, por su naturaleza misma, capaces de representar lo más básico de los intereses de sus propios miembros, que son sobre todo psicológicos. Aunque McGregor y en particular Argyris defienden la importancia de integrar las necesidades individuales y las organizacionales, ambos también están al tanto de las enormes dificultades de hacerlo. Para hacer posible esta integración, Argyris, así como Golembiewski, ha propuesto unas estrategias de desarrollo organizacional como medios prácticos para lograrla.[71]

[71] Además de las obras de Argyris antes citadas, véase Golembiewski, *Public Administration as a Developing Discipline: Part II*, Marcel Dekker, Nueva York, 1977, y Golembiewski y William Eddy (comps.), *Organization Development in Public Administration: Part I*, Marcel Dekker, Nueva York, 1978.

Sin embargo, como contrapunto a su moderado optimismo en que el pensamiento ilustrado y el esfuerzo arduo puedan hacer posible esa integración, William Scott sostiene que los imperativos de la organización formal casi han ganado ya la lucha, dejando la resistencia como último recurso del individuo.[72]

A pesar de todo, Scott, así como los especialistas en administración pública que han sido influidos por los humanistas organizacionales, se preocupa no sólo por la lucha de los individuos *dentro* de organizaciones, sino por la capacidad de las organizaciones públicas de representar o, como usualmente lo dicen, de responder a las necesidades de los ciudadanos. Para muchos de los nuevos administradores públicos, el problema no consistía tanto en que la burocracia fuese ineficiente al desempeñar sus tareas oficiales; antes bien, por virtud de su eficiencia, la burocracia impedía a los ciudadanos determinar cooperativamente sus propios destinos. Por bien que represente la burocracia los intereses de los ciudadanos cuando no son interpretados como *fines* preestablecidos, hasta hoy ha fracasado en la medida en que los intereses se definen en los términos del proceso. Sin embargo, para teóricos de la política como Bachrach, las instituciones políticas y administrativas en una democracia deben representar ambas clases de intereses. Bachrach llega a la conclusión de

> que una teoría de la democracia debe estar basada en las siguientes suposiciones y principios: la mayoría de los individuos van a fomentar su autoestima y a crecer hacia una afirmación más completa de sus personalidades si participan más activamente en las principales decisiones comunitarias; por tanto, la gente tiene un interés doble en la política: en los resultados finales y en el proceso de participación; los beneficios derivados de este último están relacionados con el grado en que se alcanza el principio de igualdad de poder.[73]

Vemos así que Bachrach hace eco a la máxima de los teóricos modernos de las relaciones humanas no sólo de *confiar* en el proceso de actividad colectiva, sino también de fomentarlo. Esto a veces se ha interpretado en el sentido de dar mayor discrecionalidad a los administradores al interpretar e implantar las políticas de la organización. Puede no ser *necesariamente* incongruente argüir en favor de ambas; distan mucho de ser una misma cosa y en casos particulares hasta pueden chocar. Aunque a menudo se propone mayor discrecionalidad administrativa como medio de promover la administración democrática, los que reciben los

[72] Véase el capítulo VII.
[73] Bachrach, *op. cit.*, p. 101.

juicios discrecionales unilaterales no suelen llegar a ver en ellos nada que sea democrático.

Vemos así, pues, que la discrecionalidad puede contradecir el concepto de confiar en el proceso, el cual, por definición, es un proceso social. En realidad, confiar en el proceso parece mucho más congruente con el ideal democrático de desarrollo personal en el cual tanto Bachrach como estos teóricos afirman que basan sus doctrinas. Los teóricos modernos de las relaciones humanas a menudo describen este proceso de desarrollo en términos sumamente individualistas invocando, por ejemplo, la idea de autorrealización de Maslow. Y sin embargo, sus contribuciones prácticas, en particular las intervenciones hechas bajo el rubro de desarrollo organizacional, adoptan una forma mucho más social. Los especialistas del desarrollo organizacional, o al menos muchos de ellos, son ante todo catalizadores de los procesos organizacionales y a veces hasta comunitarios. En la medida en que el desarrollo personal ocurre como resultado de intervenciones del DO, es principalmente un residuo de los procesos sociales que esas intervenciones generaron. Para ser congruentes con la orden de los teóricos modernos de las relaciones humanas de confiar en el proceso, el concepto de discrecionalidad exige una connotación *social* mucho mayor de la que hasta hoy ha recibido.

Conclusión

En no escasa medida, la vitalidad intelectual de la administración pública bien puede atribuirse a la facilidad aparente con que otras disciplinas han invadido su ámbito académico. En realidad, puede sostenerse que la administración pública dista mucho de ser una disciplina y no es más que una colección de disciplinas, cada una de las cuales se entrega de manera distinta a un interés común: la administración eficiente del gobierno. Sin embargo, pese a su heteróclita composición, este ámbito ha sostenido durante su historia cierto grado de coherencia interna en virtud de su compromiso con la idea de democracia. En las últimas dos o tres décadas, este compromiso no ha vacilado, pero el significado de la idea de democracia *sí* ha cambiado, aunque sea por haberse revelado como mucho más complejo de lo que previeron los tradicionalistas de la administración pública.

Como importante disciplina que ha contribuido al campo de la administración pública, la teoría de las organizaciones también ha logrado, pese a sus diferencias internas, mantenerse coherente en torno de una creencia básica; a saber: que los fines de la organización tienen precedencia analítica y moral sobre los individuos que integran la organización. Así ocurrió hasta que los modernos teóricos de las relaciones humanas hicieron sentir su influencia sobre la teoría de las organizaciones y, a la postre, sobre la administración pública. Rechazaron la primacía de la eficiencia como valor *organizacional* y pusieron en tela de juicio, aunque a veces inadvertidamente, el concepto de responsabilidad como valor primordial de la democracia política. Ambos casos se remontan a su compromiso normativo con los valores del crecimiento individual.

Debido en gran parte a su propia ambivalencia sobre hasta qué punto llevar ese compromiso y si se deriva principalmente de la fe o de una preocupación por el éxito, estos teóricos han planteado muchas más preguntas que las que han respondido. Sin embargo, las tensiones internas en la teoría moderna de las relaciones humanas acerca de lo que por derecho es de Dios y lo que es del césar han obligado a los teóricos de las organizaciones públicas a reflexionar sobre esas mismas cuestiones, lo que ha enriquecido la teoría de las organizaciones públicas.

Como veremos en los últimos capítulos, un compromiso fundamental con el individuo no se limita exclusivamente a los teóricos de las relaciones humanas. La lealtad al individuo como punto de partida moral y analítico puede abarcar opiniones radicalmente distintas acerca de cuál es el interés más esencial del individuo. En otras palabras, la fe puede adoptar muchas formas, y hasta hoy se coincide poco en la teoría organizacional sobre cuál de sus formas es la correcta.

IX. LAS TEORÍAS DE MERCADO: ORGANIZAR COMO INTERÉS REVELADO

UTILIZADO aquí como término general, "teorías de mercado" abarca varias contribuciones a la comprensión teórica de los procesos organizacionales, hechas o bien por economistas o bien por especialistas profundamente influidos por esta disciplina. Aunque la bibliografía que analizamos en este capítulo no suele considerarse como teoría de las organizaciones, tiene mucho que ofrecer en cuanto que enriquece nuestra comprensión de los procesos organizacionales. Así puede decirse en especial de las organizaciones del sector público, ya que las teorías de mercado de la organización tratan preocupaciones políticas y gubernamentales.

Cualquier teoría del acto de organizar empieza con una afirmación respecto al punto de partida adecuado o la unidad de análisis de la cual proceder con la elaboración de su marco teórico descriptivo y explicativo. Esta pretensión suele ir acompañada por un conjunto de premisas que, aunque no siempre explícitas, atañen a cuestiones como la situación ontológica de la unidad básica (si la hay) y sus fuerzas (y limitaciones) metodológicas para predecir la conducta. También manifiestan opiniones sobre los valores humanos y sociales, opiniones que respalden la unidad primaria y los antecedentes filosóficos e históricos que le dan credibilidad. Por último, las premisas fundamentan el valor práctico de la unidad principal de análisis como la base para ofrecer consejos de cómo comprender y mejorar las organizaciones.

Por ejemplo, los dos capítulos anteriores sobre la teoría de sistemas y de las relaciones humanas emplearon como unidad de análisis principal, respectivamente, el sistema (concebido metafóricamente como un organismo) y el individuo afectivo. Ambos dirigen la atención a la dinámica social que influye en el funcionamiento organizacional, pero desde diferentes ángulos. Diversos teóricos de las dos corrientes difieren en el grado en que se adhieren a las premisas y las implicaciones de sus respectivas unidades de análisis; al mismo tiempo, cada teoría ofrece, en conjunto, una imagen bastante coherente de la vida organizacional.

El presente capítulo acerca de las teorías de mercado de las organizaciones traza otra imagen del acto de organizar, una que es tan distinta de las otras dos como éstas lo eran una de la otra. El carácter distintivo de las teorías de mercado es atribuible a su unidad fundamental de análi-

sis; a saber: el individuo dedicado a su propio interés que trata de maximizar sus utilidades mediante el ejercicio de la elección racional. Esta suposición de un interés propio racional influye explícita y profundamente sobre el método científico y el sistema de valores, así como sobre las implicaciones prácticas de las teorías de mercado. Además, echa los cimientos para una oposición explícita a las teorías de los sistemas orgánicos, a la vez que muestra una aparente indiferencia a los posibles méritos de la teoría de las relaciones humanas.

INTRODUCCIÓN

Como las economías occidentales en general, las teorías de mercado de las organizaciones tienen una gran deuda con la filosofía del utilitarismo que fijó su tono, su sustancia y su método. El utilitarismo fue la escuela de pensamiento político que mayor influencia ejerció en Inglaterra y los Estados Unidos durante el siglo XIX y, podría decirse, el XX. Inspirado por el profundo pesimismo de Thomas Hobbes, el utilitarismo fue fundado por el gran conservador escocés David Hume y llevado a su madurez en las obras de Jeremy Bentham y John Stuart Mill.

Como reacción en contra de las teorías de los derechos naturales y el contrato social de la Ilustración, los utilitaristas mostraron un marcado desdén por la idea de que hubiera unos principios morales *a priori* discernibles por medio de la razón. El papel de la razón queda limitado, especialmente para Hume, a dirigir las acciones de la gente, gobernada en lo fundamental por sus pasiones. Según Hume, la razón

> puede ser empleada para mostrar relaciones lógicas; no puede demostrar existencias (hechos) ni valores (lemas del derecho natural). Los valores humanos están determinados por la "pasión" o el sentimiento. La razón puede ser útil para dirigir la acción hacia el alcance de los valores, pero su papel es secundario. No es más que un instrumento.[1]

Como buenos realistas, los utilitaristas sostuvieron que la experiencia, más que la reflexión abstracta, revelaba los intereses de la gente. Sin embargo, con la excepción notable de John Stuart Mill, por lo general se mostraron menos optimistas que sus contemporáneos teóricos del mercado acerca de la capacidad de las masas para reconocer sus verdaderos intereses y actuar en formas congruentes. La aversión de los utilitaristas por la especulación abstracta se apoyaba en su adhesión al empirismo y

[1] M. Judd Harmon, *Political Thought: From Plato to the Present*, Mc Graw Hill, Nueva York, 1964, p. 139.

su fe en los beneficios del método científico para comprender las cuestiones humanas. En las ciencias sociales modernas no se encuentra en ninguna parte una adhesión similar más evidente que en la economía *occidental contemporánea*, el antecedente intelectual más inmediato de las teorías de mercados de las organizaciones .

Por último, los utilitaristas, dada su preocupación por los intereses, los placeres y la felicidad del individuo, desdeñaron los valores sociales y comunitarios encarnados en términos como "deber cívico", "virtud moral" y "crecimiento personal". En realidad, según Bentham, "la comunidad es un *organismo* ficticio compuesto de personas que se consideran, por así decirlo, sus *miembros*. ¿Qué es entoces el interés de la comunidad? Es la suma de los intereses de los miembros que la componen".[2]

Aunque a veces en las colectividades sociales surgían personas con virtudes cívicas y motivadas por el altruismo, no abundaban (ni eran en realidad necesarias) para predicar sistemas de filosofía e instituciones de gobierno basados en su presencia. A este respecto, el utilitarismo era igualitario, ya que muchos podían discernir al menos sus propios intereses, aun si muy pocos eran capaces de comprender los conceptos de la virtud moral. Dado el tiempo que ha transcurrido entre el nacimiento del utilitarismo y la aparición de las teorías de mercado, la influencia del primero sobre las segundas a menudo es tan sólo implícita e indirecta. Ahora bien, según los utilitaristas, la tarea del gobierno consistía en concebir los medios de calcular la mayor felicidad para el mayor número y en formar las instituciones necesarias para ejercer las políticas impuestas por estos cálculos, y en esencia éste es también el objetivo de las teorías contemporáneas de mercado de las organizaciones.

Hay cinco nociones básicas derivadas de la suposición del interés egoísta que, en conjunto, ofrecen una imagen compuesta de la teoría de mercado:

1. La elección individual es, en el fondo, la base de la acción organizacional o colectiva. O sea, lo que habitualmente se piensa que es una acción colectiva es en realidad la acumulación de elecciones individuales.
2. Las elecciones individuales son expresiones de preferencias individuales, que difieren y entran en conflicto. Por lo tanto, los conflictos son inherentes a la vida social, y organizarlos es el medio de manejarlos (aunque no siempre de resolverlos).
3. Se necesitan reglas para fallar entre preferencias en conflicto. Estas reglas sirven para simplificar y poner orden en aquellas situaciones en las que se requieren decisiones colectivas.

[2] Jeremy Bentham, *The principles of Morals and Legislation*, Hafner, Nueva York, 1948, cap. 1, sec. 4; citado en Harmon, *op. cit.*, p. 172; las cursivas son del original.

4. Las diferencias entre preferencias individuales (y de grupo), así como las limitaciones de tiempo, información y recursos, hacen que quienes toman las decisiones planteen estrategias satisfactorias pero no maximizadoras.
5. En el aspecto organizacional estas estrategias satisfactorias dan por resultado unas decisiones que sólo difieren de grado y no en lo fundamental de decisiones y situaciones anteriores.

Pese a sus antecedentes económicos comunes, los teóricos de este capítulo están muy lejos de ofrecer una postura teórica unificada. Por ejemplo, en las próximas secciones pasaremos revista a dos obras importantes sobre la teoría de la elección pública: *The Calculus of Consent* de James M. Buchanan y Gordon Tullock, y *The Intellectual Crisis in American Public Administration* de Vincent Ostrom. El análisis de la teoría de la elección pública va seguido por un resumen y un estudio de lo que suele llamarse la postura "incrementalista", presentada en *A Strategy of Decision* de David Braybrooke y Charles Lindblom. La elección pública y la teoría incrementalista comparten un escepticismo similar acerca de los beneficios de la organización burocrática y la toma de decisiones organizacional coordinada centralmente. Al mismo tiempo, difieren en el grado en que se adhieren a ciertas premisas básicas que durante tanto tiempo favorecieron los economistas, así como en sus recomendaciones para el funcionamiento eficiente de las organizaciones públicas.

En la siguiente parte del capítulo veremos algunas ideas acerca de las organizaciones planteadas por otro economista cuyo punto de vista es menos fácil de encasillar. Los escritos de Albert O. Hirschman han tratado principalmente de los procesos del desarrollo económico en países del tercer mundo, pero de interés especial para nuestro análisis es su obra *Exit, Voice, and Loyalty.* Allí, Hirschman sintetiza la economía y la política para explicar las estrategias empleadas por las organizaciones a fin de hacer frente a "fallas reparables", tanto de productividad como de sensibilidad a las exigencias de miembros y clientes. El capítulo concluye con un análisis general de las ventajas y las limitaciones de las diversas teorías de mercado desde el punto de vista del marco de la administración pública.

Democracia y organización política: James M. Buchanan y Gordon Tullock

La teoría de la elección pública, tema de esta sección y de las dos siguientes, ha sido definida como "el estudio económico de la toma de

decisiones aparte del mercado, o simplemente como la aplicación de la economía a las ciencias políticas".[3] Como se manifiesta en los escritos de sus partidarios más destacados, la teoría de la elección pública ha presentado un proyecto sumamente ambicioso. Como se muestra en las obras que examinaremos, ofrece mucho más que una serie de proposiciones concretas para llevar a cabo la reforma gubernamental, pues intenta aportar una base teórica general para la creación y conservación de una administración efectiva y eficiente.

En pos de este proyecto, los teóricos de la elección pública se adhieren tenazmente a un conjunto de suposiciones y valores. Su primera suposición metodológica es que la acción política debe interpretarse como resultado de las acciones de *individuos* motivados e independientes, cuyos intereses particulares por lo regular difieren, y por buenas razones. Por eso sostienen que toda metodología que trate de explicar y predecir la acción política deberá tener como premisa la suposición de que individuos racionales intentan favorecer sus propios intereses. De aquí procede el término "individualismo metodológico", que imbuye toda la bibliografía de la elección pública.

Pero el postulado del individualismo no es tan sólo metodológico, pues es la base de la orientación filosófica de la teoría de la elección pública según unos valores políticos que, heredados en gran parte del utilitarismo y del liberalismo estadunideses incluyen el estímulo de la libre elección individual, la maximización de la utilidad individual y la cooperación en lugar de la coerción en los casos que requieren acción colectiva. Aun cuando la elección pública está comprometida con las instituciones ordenadas y eficientes del gobierno, su defensa de estos valores "colectivos" no se fundamenta en una preocupación por la supervivencia del sistema, como ocurre, por ejemplo, con la corriente principal de la teoría de sistemas. Aquí el orden es simplemente un requisito para facultar la libre elección individual en un contexto relativamente estable, y la eficiencia es una medida de la ecuación que calcula la utilidad neta individual. En pocas palabras, las normas de valor para juzgar la bondad de las instituciones quedan determinadas por el grado en el cual promueven la libertad y la utilidad entre conglomerados de individuos.

Una cuestión persistente en la evolución de los valores políticos occidentales ha sido la tensión entre la libertad individual y la estabilidad del orden social. Aunque no necesariamente hay un conflicto irreconciliable entre ambas, diversas obras filosóficas se inclinan hacia una u otra,

[3] Dennis L. Mueller, "Public Choice: A Survey", *Journal of Economic Literature* 14, 2, 1976, p. 395.

atribuyéndoles una categoría filosófica primaria. La teoría de la elección pública atribuye una importancia normativa a la libertad individual. Y sin embargo, al hacerlo tiene que enfrentarse al problema de explicar los orígenes y requerimientos de un orden social estable, suficientes para proteger la libertad individual y permitir la acción colectiva. Éste es el proyecto de James M. Buchanan y Gordon Tullock en *The Calculus of Consent*, publicado en 1962.

El objetivo de los autores es explicar las condiciones iniciales en que es posible crear un orden político democrático. Estas condiciones iniciales, a las que ellos llaman requerimientos "constitucionales" de la organización política, son las reglas que el pueblo puede aceptar de antemano para construir las instituciones políticas. Es importante tener en claro lo que defienden. Por ejemplo, Buchanan y Tullock no explican el desarrollo histórico de estos "requerimientos constitucionales", sino que plantean un argumento filosófico que empieza con la pregunta siguiente: "Si el pueblo de esta sociedad pudiera unirse y decidir cuál debe ser la base de su sistema político, ¿cuáles serían las reglas que admitiría por consenso?"

Es la misma forma del ejercicio que John Rawls expone en *A Theory of Justice* y que Robert Nozick desarrolla en su refutación, *Anarchy, State, and Utopia.*[4] En todos los casos los autores se vinculan a una larga tradición de discurso ético y político que tiene sus raíces en los antiguos griegos. Sin embargo, como lo ha observado Bertrand Russell en un análisis del desarrollo de las matemáticas, la historia de la aritmética es de poca importancia y distinta del estudio de la aritmética como ciencia estructurada lógicamente. Aun cuando su forma concreta se debe en última instancia a que los seres humanos tienen 10 dedos, hoy la utilizamos como instrumento de muchas maneras que no toman en cuenta el número de apéndices de la mano. Los requerimientos para un sistema semejante, sea aritmético o político, son lógicos y filosóficos, no empíricos. De manera similar, los requerimientos constitucionales, que son una función de la unidad de análisis de la elección pública, deben estar conectados lógicamente y derivarse de los postulados estipulados acerca de la motivación humana. Sin esta conexión lógica, todo el edificio de la organización política estaría construido sobre arena. Por tanto, es necesario examinar la premisa básica acerca de la motivación humana en la que descansa la teoría de la elección pública antes de revisar los rudimentos de su teoría de las organizaciones políticas.

[4] *Cf.* John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1971, y Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, Basic Books, Nueva York, 1974.

El postulado del interés propio individual

El "postulado individualista" es el gozne de la teoría de la elección pública. Se entiende mejor por comparación con lo que *no* es. Por ejemplo, rechaza las ideas orgánicas de la organización social y política que evalúan al individuo por sus contribuciones funcionales a la satisfacción de las necesidades del sistema. Tales ideas orgánicas del Estado —arguyen Buchanan y Tullock— son "esencialmente opuestas a la tradición filosófica occidental en la que el individuo es la entidad filosófica primaria".[5] Asimismo, siguiendo a Buchanan y a Tullock, adoptan una postura sombría ante los conceptos y los términos que parecen encarnar valores comunitarios como el "interés público" y la "voluntad general", a los que llaman "nociones místicas" (p. 12). De manera similar, rechazan de inmediato la idea marxista de dominación de clase como "ajena a nuestros propósitos" (p. 12).

Para Buchanan y Tullock el postulado del individualismo es, al menos en la superficie, una idea relativamente sencilla derivada de la economía: "Reducida a lo más esencial, la suposición económica acerca de la [motivación humana] es sencillamente que [...] cuando se enfrentan a elecciones verdaderas de intercambio [los individuos] elegirán 'más' en lugar de 'menos'" (p. 18).

Y sin embargo, dado que sus intereses no son los mismos, distintos individuos no elegirán necesariamente más de lo mismo. Esto ocurre "por razones que no son de ignorancia" (p. 4), porque los individuos en general son capaces de discernir lo que les conviene así como de actuar en forma congruente con sus intereses. Para la teoría de la elección pública, las bases racionales de la cooperación voluntaria son deducibles, para decirlo escuetamente, de la naturaleza egoísta de la gente.

Buchanan y Tullock condicionan un tanto su aprobación a la suposición del interés egoísta observando que la gente no siempre es estrechamente hedonista y que unos cuantos individuos muestran en efecto una "dimensión kantiana" al ejercer la moderación moral (pp. 305-306). Sin embargo, la ocurrencia de los primeros y el número de los segundos son lo bastante escasos para desalentar la formulación de un sistema político basado en una suposición de su omnipresencia. Además, "la teoría económica no trata de explicar toda la conducta humana, aun aquella que podría llamarse 'económica' en un sentido aceptado de la palabra [...] Sólo requiere la existencia de la relación económica en grado suficiente para hacer posible la predicción y la explicación" (p. 18).

[5] James M. Buchanan y Gordon Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, Mich., 1962, p. 11; en esta sección, todas las referencias a páginas entre paréntesis remiten a esa fuente; las cursivas son del original a no ser que se diga lo contrario.

A pesar de todo, la adopción que hacen del postulado individualista Buchanan y Tullock rebasa los intereses científicos de la predicción y la explicación porque influye, asimismo, sobre su teoría de los valores. El individuo es la "entidad filosófica primaria", y dado que los valores y las preferencias individuales difieren, ninguna proposición moral acerca de "la sociedad buena" puede constituir la meta hacia la que deba dirigirse la acción política colectiva. Los valores importantes —afirman— no se encuentran en códigos morales y filosofías sino que son sinónimos de los deseos o intereses privados de individuos. En la medida en que se pueden considerar siquiera los valores colectivos, se derivan de la coincidencia de los intereses compartidos por los seres humanos, identificables empíricamente y no postulados de antemano sobre la base de una especulación metafísica. De este modo, "deben establecerse instituciones y limitaciones legales que ordenen la búsqueda de la ganancia privada de tal manera que la hagan congruente y no contraria con el alcance de los objetivos del grupo en conjunto" (p. 27).

Éste es el interés fundamental de la teoría de Buchanan y de Tullock sobre cuál es la mejor manera de organizar la actividad humana de modo que dé cuenta de la suposición del interés egoísta.

Los costos de la acción colectiva

Además de conservar la libertad individual limitando la acción colectiva coercitiva, Buchanan y Tullock también se preocupan por el problema de minimizar los costos que entraña la acción colectiva. La gente desea llevar al máximo sus ganancias con la mínima intrusión a su libertad y a tan poco costo como sea posible. La toma de decisiones, en especial la que necesita tiempo y recursos para enfrentarse a los demás, es costosa. En igualdad de circunstancias, el individuo racional preferirá tomar las decisiones en privado (por sí solo) y evitar el gasto (los costos) del esfuerzo cooperativo. Por otra parte, la acción colectiva, pese a lo costosa que es, bien puede producir beneficios que de otra manera no serían alcanzables mediante la acción privada, además de que mitiga los efectos negativos o los costos para la persona que resultan de los actos privados de otros individuos. De esta manera, "la elección entre acción voluntaria (individual o cooperativa) y acción política que debe ser colectiva se basa en los costos relativos de organizar las decisiones, en los relativos *costos de la interdependencia social*" (p. 48).

La regla de unanimidad y sus alternativas

En aquellos casos en que son excesivamente grandes los costos externos de las acciones privadas, o cuando simplemente no se consiguen beneficios si actúa uno solo, se requiere alguna acción colectiva, pese a los costos de organización que entrañe. Al organizarse para la acción colectiva, el objetivo es fundar sistemas de toma de decisiones —es decir, organizaciones— que causen la menor intrusión en la libertad individual y mantengan al mínimo los costos de organizarse, y que al mismo tiempo produzcan resultados tolerables para todos los participantes. Lo ideal y la mejor regla para la toma de decisiones colectiva es la de unanimidad, "puesto que sólo mediante esta regla se defiende el individuo del daño externo que pudieran infligirle los actos de otros individuos, en privado o colectivamente" (p. 81). Además, la unanimidad implica por definición la ausencia de coerción y por lo tanto no viola el compromiso de Buchanan y Tullock con el valor de la libertad individual.

Aunque la regla de la unanimidad se prefiera como ideal, por lo común es inalcanzable porque los participantes consideran que los costos, habitualmente de tiempo, son excesivos.[6] Se requieren entonces ciertas desviaciones de la regla. No se pueden seleccionar otras reglas sobre la base de cuál conduciría a la mejor decisión, ya que no hay normas independientes para determinar cuál sería ésta. De manera similar, la utilidad individual (definida en términos de satisfacción) no se puede medir directamente sino tan sólo mediante un cálculo de aquello a lo que la gente renuncia para obtener otra cosa. En sentido general, ninguna alternativa a la regla de la unanimidad es mejor que otras; y las elecciones entre alternativas dependen "de la evaluación que haga el individuo de los costos esperados" (p. 81). Por ejemplo, la regla de la mayoría es simplemente una de muchas opciones que la gente considera en casos particulares, y no se le debe dar, advierten Buchanan y Tullock, la elevada categoría que por tradición posee en la teoría democrática (p. 81).

Seleccionar una regla de decisión deberá basarse en una consideración de sus costos para los participantes y de si es probable que les dé ganancias mutuas, y no deberá basarse en un principio moral autoritario. Así, el problema consiste en establecer un marco que producirá

[6] Resulta interesante notar que la principal limitación es el tiempo. Esto implica que no es probable que los intereses individuales sean irreconciliables; antes bien, acaso no tengan tiempo suficiente para descubrir el precio de la otra persona. Esto contradice el principal tema del pluralismo político, por ejemplo, el cual supone que los intereses tienen un límite más allá del cual no es posible deshacerse de ellos mediante negociación, sino coercitivamente. La importancia de esto se encuentra en que influye en la elección de las desviaciones de la regla de unanimidad.

decisiones consideradas justas por todos los participantes (es decir, que producirá ganancias mutuas) y que lo haga eficientemente.

Buchanan y Tullock afirman que se puede llegar a tales acuerdos por medio del intercambio. En concreto, si determinada propuesta es considerada buena por unos y mala por otros, los que saldrían ganando podrían hacer un pago a los afectados con el objeto de compensar sus pérdidas. Si no se llega a un acuerdo mediante este intercambio compensatorio, entonces la propuesta habría fallado. Precisamente por esta incapacidad de llegar a un acuerdo, la propuesta sería (y debería ser) considerada mala. En efecto, el intercambio lleva a decisiones que satisfacen la mayor parte de los requerimientos de la regla de unanimidad, al tomar en cuenta las preferencias de todos los participantes y al evitar todo medio coercitivo para llegar a un acuerdo.[7]

Al emplear el proceso de intercambio (tan parecido al de mercado) en lugar del problemático y prolongado esfuerzo de tratar de persuadir a otros por medio de argumentos morales, se habrá llegado con mayor eficiencia a las decisiones. Y el intercambio no sólo es casi siempre más eficiente que la consecución de la unanimidad por medio de procesos de formación de consenso; sino que también es más realista.[8] Debe recordarse que Buchanan y Tullock no sólo creen que la idea que tiene la gente de sus intereses propios difiere, sino que además difiere por buenas razones. Así, estas diferencias no sólo son un hecho de la vida política; también se supone que son moralmente legítimas. Dada esta realidad y esta legitimidad, el intercambio es más práctico que la unanimidad y, en términos normativos, preferible a la coerción y a la "lucha partidista de ganadores y perdedores" (p. 266).

Intercambio de servicios sociales: un ejemplo

Un ejemplo hipotético descrito por Buchanan y Tullock resulta útil para mostrar cómo se aplica la noción de intercambio a la administración de las dependencias de servicios sociales. Se trata de la distribución de un número limitado de unidades habitacionales entre las familias elegibles

[7] El "intercambio" aquí es de individuo a individuo, y no se le debe confundir, en la forma en que lo emplean, con la "negociación política", que se refiere a las negociaciones entre grupos de interés político y suele implicar la noción de avanzar incrementalmente, desde el punto de vista de cualquier partido, apartándose de un mal social. Cuando Buchanan y Tullock hablan de intercambio, siempre tienen un sentido de satisfacción tangible e inmediato de parte de quienes negocian, por lo regular en dinero o servicios prestados.

[8] Sin embargo, para cualquiera que haya participado en una seria situación de intercambio, la suposición de Buchanan y de Tullock acerca de la facilidad y eficiencia de tal actividad le parecerá muy adornada. No está claro que los costos de intercambio sean tan mínimos como ellos lo sugieren.

para recibirlas. Muestra las supuestas ventajas del intercambio sobre los procedimientos burocráticos más tradicionales, que Buchanan y Tullock consideran coercitivos por definición.[9]

Un funcionario local de vivienda se enfrenta a la tarea de asignar seis unidades habitacionales a 10 familias que las han solicitado. Como, desde luego, las 10 familias no pueden caber en las seis unidades, surge la cuestión de cómo llegar a una decisión que haga que todas se encuentren mejor que antes. Puesto que la decisión no debe ser coercitiva, las familias deben participar en la decisión. Además, dado que se supone que todas las familias tratan de maximizar su utilidad, favoreciendo sus propios intereses, no se puede contar con que el altruismo y el sacrificio guíen sus estrategias de negociación.

En estas condiciones, un proceso de elección pública para llegar a una decisión haría que el funcionario creara seis contraseñas que representaran las viviendas y que fueran divisibles en décimas partes. Se entregaría entonces a cada familia seis décimas partes de una contraseña que pudieran emplearse como moneda, junto con sus otros recursos (como dinero, habilidades y posesiones), para intercambiarlas con las otras. La familia puede negociar sus propios recursos por más partes de la contraseña o bien negociar sus partes para obtener de los recursos de las otras lo suficiente, para costear el alquiler de un alojamiento de calidad comparable. El proceso de decisión se considera completo cuando seis familias tienen toda una contraseña (10 décimas) y, las otras cuatro, recursos suficientes, en virtud del intercambio de sus partes de las contraseñas, para que les vaya igualmente bien en el mercado privado.

Desde luego, para que funcione este proceso se requiere, entre otras cosas que los recursos "sobrantes" entre las 10 familias baste para pagar el alquiler de cuatro unidades privadas, de calidad al menos comparable a las de interés social (también requiere que sea comparable el costo de las unidades públicas y de las privadas). A pesar de las dificultades prácticas, este proceso tiene en principio al menos tres beneficios importantes. Primero, las 10 familias se encuentran mejor de lo que estaban antes; nadie resulta perjudicado. En segundo lugar, en el proceso de toma de decisiones se tomaron en cuenta las diferentes preferencias (es decir, las "definiciones de utilidad") de una forma que no pueden hacerlo las soluciones prestablecidas que emplean las organizaciones burocráticas. Por último, las familias participaron en la determinación de su propio destino, en lugar de dejar que otros lo decidieran por ellas.[10]

[9] El ejemplo sigue en general a Buchanan y Tullock, *op. cit.*, pp. 277-279.

[10] Este ejemplo, así como el análisis anterior, se basan en la suposición de que los intereses individuales no son irreconciliables. La metodología no ofrece ninguna ayuda en caso de que no fuera así.

Elección pública y descentralización

El intercambio es la primera sugerencia práctica, pero de ninguna manera la única de la teoría de Buchanan y Tullock. El intercambio se deriva de un compromiso más general con la idea de que en la toma de decisiones se debe dispersar la autoridad y se deben tomar en cuenta las preferencias individuales. Por consiguiente, no debe sorprendernos que Buchanan y Tullock también defiendan los méritos de la descentralización gubernamental, que es tema de interés perpetuo de los estudiosos de la administración pública. Sin embargo, dado su apego a las nociones de negociación y competencia que imperan en el mercado, la tendencia de los teóricos de la elección pública se aparta de la mayoría de los otros partidarios de la descentralización. De este modo, aunque otros defensores tienden a esgrimir sus argumentos en torno de nociones como "llevar el gobierno más cerca del pueblo", Buchanan y Tullock ven la descentralización como una oportunidad de promover la competencia entre las dependencias gubernamentales. Entre las ventajas que se consiguen se encuentra la introducción de

> alternativas (similares a las del mercado) a los procesos políticos. Si el individuo dispone de varias unidades políticas que se encarguen de la misma actividad colectiva, podrá servirse de esto en sus decisiones ocasionales. Esta posibilidad de elección individual entre diversas unidades limita los costos externos impuestos por la acción colectiva y a la vez los costos esperados de la toma de decisiones [...] En términos concretos, significa que el individuo no se verá obligado a soportar pérdidas capitales demasiado grandes y continuadas a consecuencia de decisiones adversas, cuando puede trasladarse libremente a otras unidades, ni le resultará ventajoso invertir mucho tiempo y esfuerzo en persuadir a sus empecinados conciudadanos de que se pongan de acuerdo con él [p. 114].

De este modo, cuanto mayor sea la diversidad (por vía de la descentralización), por ejemplo, de los servicios municipales en cierta área, más grandes serán las posibilidades de que los ciudadanos "voten con los pies", mudándose a localidades donde la gama y los costos de los servicios convengan mejor a sus necesidades.[11]

[11] Sin embargo, como se verá más adelante en el análisis de *Exit, Voice, and Loyalty*, de Hirschman, estos procesos de mercado también exigen costos sociales y políticos de un tipo que no ocupa lugar prominente en los cálculos de la mayoría de los economistas. Estos nuevos costos afectarán más probablemente el grado de equidad con que en realidad se prestan los servicios y su calidad.

Elección pública y administración pública: Vincent Ostrom

Una definición técnica de "organización" limita su idea de la función del individuo. Para los teóricos del mercado en general y para Vincent Ostrom en particular, esta imagen está vinculada a los modos en que se considera que los individuos toman decisiones en las organizaciones. De esta manera, en *The Intellectual Crisis in American Public Administration,* Ostrom arguye que "los acuerdos organizacionales pueden considerarse ni más ni menos como acuerdos de toma de decisiones, que establecen los términos y las condiciones para hacer elecciones".[12]

Además, Ostrom rechaza explícitamente y en el nivel más básico toda distinción entre toma de decisiones políticas, que ocupó la atención de Buchanan y Tullock, y la toma de decisiones administrativa, la cual, según sostiene, es de índole política y no simplemente de naturaleza técnica.

El proyecto de Ostrom es presentar una teoría de la administración democrática utilizando como fundamento las premisas de la teoría de la elección pública, o, como él la llama, las obras de los "economistas políticos contemporáneos". Su objetivo es en extremo ambicioso, pues entraña la formulación de un paradigma para todo este ámbito, el cual modificaría las suposiciones teóricas y los modos de la práctica organizacional en la administración pública.[13] La terminación triunfal aun de los lineamientos básicos del proyecto requiere no sólo un argumento convincente de los méritos de la nueva teoría, sino también razones convincentes de por qué la antigua —para Ostrom, el llamado "paradigma clásico"— debe considerarse inadecuada.

La crítica de Ostrom

Ostrom dedica la mitad de su libro a una crítica profunda de las ideas de los principales defensores del paradigma clásico, particularmente las de Woodrow Wilson, Max Weber, Luther Gulick y Herbert Simon (el resto de su libro está dedicado a sus propias proposiciones).

[12] Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration,* ed. rev., University of Alabama Press, University, Ala., 1974, p. 3; en esta sección, todas las referencias de páginas entre paréntesis remiten a esta fuente; las cursivas son del original a no ser que se indique lo contrario.

[13] Como Buchanan y Tullock, el empeño de Ostrom en realidad es más filosófico que descriptivo, pese a lo que afirma. También él intenta formular una construcción lógica que fundamente una ética y una actitud filosófica en el acto de organizar. Aún más que en Buchanan y Tullock, a menudo el intento de Ostrom por presentar una "teoría científica" viene a enturbiar las cosas.

Sin embargo, para comprender su proyecto es necesario pasar revista con cierto detalle a su crítica del paradigma clásico, crítica que es aguda aun si no nos lleva a las mismas conclusiones.

Woodrow Wilson y el poder unitario. Ostrom empieza cuestionando una suposición fundamental del paradigma clásico hecha por Woodrow Wilson, reconocido como el fundador intelectual de la administración pública estadunidense. La suposición clave de Wilson es que en todos los gobiernos, sean democráticos o autocráticos, deberá haber siempre un solo centro y fuente de poder. De manera concomitante, "cuanto más se divide el poder, más irresponsable se vuelve" (p. 25). Según Wilson, el centro del poder político en el gobierno de los Estados Unidos ha quedado apropiadamente alojado en el Congreso; y sin embargo, ya sea que tal centro se localice en algún gobierno o en un régimen político, los principios de la administración eficiente serán esencialmente los mismos. Aunque muchos de estos principios, si no la mayoría, aún están aguardando a ser descubiertos, deberán derivarse de la premisa de que la administración está separada de la política y subordinada a ésta. Dado que la autoridad administrativa procede de la autoridad política y es responsable ante ella, su labor está orientada por valores totalmente distintos de los que gobiernan la esfera política. La intención de Wilson fue edificar una *ciencia* de la administración. En el recuadro de la página siguiente aparece el resumen que hace Ostrom de las premisas de esta ciencia.

Las proposiciones sexta y séptima respecto a la necesidad de un ordenamiento jerárquico para llevar al máximo la eficiencia tal vez sean las más básicas de la crítica de Ostrom, ya que tratan directamente de la suposición de que la jerarquía es el principal elemento estructural de la organización. Ostrom, aunque también admite el valor de la eficiencia, cuestiona la idea de que la jerarquía es necesariamente la forma más eficiente de organización. Además, se muestra optimista diciendo que la toma democrática de decisiones y la eficiencia *dentro* de la organización pública no tienen por qué ser valores incompatibles. En realidad, para Ostrom, la administración democrática debe valuarse justo por ser la forma más eficiente de administración. Sin embargo, como veremos más adelante, la definición de eficiencia que hace Ostrom se desvía mucho del significado burocrático ordinario del término.

Max Weber y la jerarquía. Puesto que un ordenamiento jerárquico de los oficios es el elemento definidor de las organizaciones burocráticas, no resulta sorprendente que los escritos de Max Weber, quien de la manera más sucinta resumió los elementos principales de la burocracia y las condiciones sociales que la hicieron posible, se vean sometidos al escru-

PROPOSICIONES BÁSICAS DE LA "CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN" DE WILSON

1. En cualquier sistema de gobierno siempre habrá un único centro de poder dominante, y el gobierno de una sociedad estará controlado por ese único centro de poder.
2. Cuanto más se divide el poder más irresponsable se vuelve; o bien, cuanto más se unifique el poder y sea dirigido desde un solo centro, más responsable es.
3. La estructura de una constitución define y determina la composición de ese centro de poder y establece la estructura política relativa a la aplicación de la ley y el control de la administración. Cada sistema de gobierno democrático exaltará a los representantes del pueblo a un puesto de absoluta soberanía.
4. El ámbito de la política fija las tareas de la administración, pero el ámbito de ésta queda fuera de la esfera propia de la política.
5. Todos los gobiernos modernos mostrarán una gran similitud estructural en lo tocante a sus funciones administrativas.
6. La perfección en el ordenamiento jerárquico de un servicio público profesionalmente preparado aporta las condiciones estructurales necesarias para una "buena" administración.
7. La perfección en la organización jerárquica llevará al máximo la eficiencia medida por el menor costo en dinero y esfuerzo.
8. La perfección de la "buena" administración, como arriba se definió, es condición necesaria para la modernidad en la civilización humana y para el avance del bienestar humano. [Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, ed. rev., University of Alabama Press, University, Ala., 1974, pp. 28-29.]

tinio de Ostrom. Aun cuando presenta a Weber como más favorable a los méritos de la organización burocrática de lo que justificaría un análisis cuidadoso de sus escritos, Ostrom nota que Weber está enterado de las consecuencias sociales patológicas de la burocracia en su forma más desarrollada. Sin embargo, dejando aparte la desaprobación normativa de Weber a la burocracia, los valores sociales y organizativos implícitos en ella son, como bien dice Ostrom, "plenamente congruentes" con gran parte de la prescripción de Wilson para una ciencia de la administración basada en la separación radical de la política y la administración. En esencia, la dicotomía entre política y administración constituye una variante de la distinción más genérica entre fines y medios. La burocracia da por sentados esos fines que son definidos en forma autoritaria (sobre todo en lo político) y trata de alcanzarlos de manera racional, eficiente e impersonal.

Según Weber, en virtud de su carácter similar al de una máquina, la burocracia es técnicamente superior a cualquier otra forma de organización. Pero, debido en parte a su propia perfección, la burocracia crea inexorablemente un imperativo social y político que atrapa a sus propios miembros y que hace impotentes a sus amos políticos. A este respecto, Ostrom cita a Weber:

> El burócrata individual no puede escapar del aparato al que se encuentra atado. [El] burócrata profesional está encadenado a su actividad por toda su existencia material e ideal. Sólo es un engranaje de un mecanismo en perpetuo movimiento que prescribe para él un camino fijo [...] El burócrata queda así atado a la comunidad de todos los funcionarios que están integrados en el mecanismo [pp. 31-32].

Ante el monopolio burocrático de la experiencia y el conocimiento técnico, las autoridades políticas se vuelven impotentes *dilettantes*, gobernados en lugar de gobernar ellos, por el instrumento monolítico del control social. La consecuencia es que la administración remplaza a la política como paradigma del gobierno, y la eficiencia se convierte en un fin en sí mismo, no en una medida de lo bien que las organizaciones alcanzan los fines para los que fueron destinadas.

Sin embargo, los argumentos de Ostrom respecto a las patologías de la burocracia prosiguen después en una dirección distinta de la señalada por Weber. Dejando aparte la amenaza al gobierno democrático que representan las organizaciones burocráticas, lo más probable es que también se vuelvan ineficientes. Ostrom observa que muy pocos testimonios empíricos apoyan la hipótesis —del paradigma clásico— de que la burocracia es más eficiente que otras formas organizacionales. Además, la lógica de la forma burocrática revela incongruencias que sirven para explicar la falta de tales testimonios. Aquí, el blanco de las críticas de Ostrom no es Wilson ni Weber, sino Luther Gulick, quien sirvió en 1937 en la Comisión sobre Gestión Administrativa del presidente Roosevelt, y resumió sus descubrimientos.

Luther Gulick y los principios organizacionales. En espíritu, si no enteramente en sustancia, los escritos de Gulick parecen reafirmar tanto los lemas principales de la ortodoxia wilsoniana como la lógica del modelo burocrático de organización. El informe de la comisión y en particular la contribución de Gulick dieron su credibilidad a esta corriente al apoyar la idea de que

> conceptos como unidad de mando, ámbito de control, cadena de mando, departamentalización por funciones importantes y dirección por cabezas ais-

ladas con autoridad en unidades subordinadas de administración se supone que tienen una aplicabilidad universal en la perfección de las disposiciones administrativas [p. 35].

Sin embargo, Ostrom señala que Gulick acaso haya echado inadvertidamente las bases para el rechazo de los principios tradicionales al demostrar su incompatibilidad mutua. En particular, lo que Gulick llama el "principio de homogeneidad" puede entrar en un conflicto irreconciliable con las nociones jerárquicas de un solo centro de autoridad administrativa y cadena de mando. Como lo observa Ostrom,

> el principio de homogeneidad implica que los medios deben servir de instrumentos para la realización de una tarea particular. El asociar dos o más funciones heterogéneas sacrificaría la eficiencia técnica en la administración al mezclar factores de producción que tendrían el efecto de obstruir o de menoscabar el producto social neto; [por ejemplo] los servicios de bienestar público deberían [...] separarse de la dirección de la policía [...] Las funciones son demasiado heterogéneas para quedar combinadas en una sola dependencia [...]
>
> Si hay límites al agrupamiento de dependencias que menoscabaría la eficiencia técnica, entonces los preceptos centrales de la teoría de la administración de Wilson se desploman. La eficiencia en la administración medida por la realización del trabajo a menor costo no necesariamente se logra por medio de la perfección en la organización jerárquica. Puede haber circunstancias en que tal organización violará el principio de la homogeneidad y menoscabará la eficiencia administrativa [p. 37].

Los requerimientos en competencia del principio de homogeneidad y de la organización jerárquica movieron a Gulick a abandonar la idea de una sola estructura de autoridad, que

> de alguna manera se había disuelto convirtiéndose en una "urdimbre de interrelaciones organizacionales" con múltiples redes de departamentalización cruzada. Se abandonó la simetría de una pirámide jerárquica en favor de la complicada red de un "gimnasio de la selva" [p. 39].

Aunque era posible y tal vez necesario que esta red estuviera bajo la dirección de un solo jefe ejecutivo, la estructura organizacional implícita en el análisis de Gulick no era más que un lejano facsímil de la forma burocrática que suele asociarse al paradigma clásico inspirado por Wilson y sancionado por Gulick.

Herbert A. Simon y la estructura interna. Durante los años cuarenta, Herbert Simon señaló las contradicciones implícitas en el análisis de Gulick al poner en tela de juicio "la suposición de que perfección en la organización jerárquica es sinónimo de eficiencia": la norma definitoria de la buena administración (pp. 45-46). Dijo que los principios tradicionales de la administración eran simples "proverbios", cuya validez, lejos de ser universal, dependía en gran parte del contexto en el que se aplicaban. Dados ese compromiso con la idea de la elección racional (gobernada por el criterio de eficiencia) y un reconocimiento de los límites cognocitivos y psicológicos de su ejercicio efectivo —sostuvo Simon—, las organizaciones se caracterizan mejor "como ser un equilibrio entre las áreas de aceptación establecidas por los elementos constitutivos de la organización" (p. 44). En lugar de apegarse a los principios de Wilson y de Gulick, la administración (como Ostrom interpreta a Simon) "se vuelve la administración de interdependencias entre elementos constitutivos dentro de una organización en relación con las oportunidades y las amenazas en un medio dinámico" (p. 45).

Sin embargo, en último término, Simon se atemoriza ante las implicaciones radicales de su propio análisis al aceptar lo inevitable de la jerarquía como principio organizador y al limitar su atención a la estructura *interna* de la organización, y no a las relaciones entre organizaciones. Con ello, Simon retrocede ante las plenas implicaciones de su compromiso con la eficiencia y termina afirmando la dicotomía entre política y administración: la piedra de toque del paradigma de Wilson. Ostrom llega a la conclusión de que:

> al sobrecargar su propia teoría de las organizaciones con una preocupación por las disposiciones internas, Simon redujo el impacto teórico de su crítica. Al dejar a las legislaturas en la posición de ser las principales diseñadoras y los árbitros últimos de las disposiciones institucionales, se sostiene la dicotomía de la política y la administración. El criterio de eficiencia se convierte en instrumento para una suboptimización [p. 47].

La administración democrática

Siguiendo esta crítica del paradigma clásico, Ostrom esboza una teoría de la administración democrática. En esencia, su teoría es una amalgama de la teoría económica occidental y una interpretación de varios pensadores que han contribuido en buena medida a la tradición política estadunidense. Entre ellos ocupan un lugar principal Madison, Hamilton y De Tocqueville. He aquí cuatro elementos básicos de esa teoría.

Primero, en vista de lo corruptible de quienes toman las decisiones políticas, la autoridad debe dividirse en tal forma que limite y controle

el ejercicio del poder político. Segundo, dado que las reglas administrativas *"no* son cuestión de indiferencia política para los usuarios de los bienes y servicios públicos" (p. 63), no debe suponerse que la administración está separada y es distinta de la política. Tercero, las disposiciones multiorganizacionales estimulan la competencia sana (y democrática) entre las dependencias gubernamentales, en contraste con la creencia de Wilson en la necesidad de un solo centro de poder que controle un aparato administrativo estructurado según líneas jerárquicas. En los términos de Ostrom, las estructuras políticas y administrativas edificadas sobre estos elementos se caracterizarían por su "policentricidad" en lugar de una "monocentricidad" (p. 81). En cuarto lugar, el propósito de la administración democrática es "llevar al máximo la eficiencia, medida por el menor costo en tiempo, esfuerzo y recursos" (p. 112).

Sin embargo, el significado de eficiencia es muy distinto para Ostrom de lo que es para los partidarios del paradigma clásico. Ostrom arguye que debiera vérsele en términos de un "cálculo de costos" (p. 48) que tomara en cuenta las diversas preferencias de los consumidores:

> Si las dependencias públicas se organizan de una manera que no permita la expresión de una diversidad de las preferencias entre las diferentes comunidades del pueblo, entonces los productores de bienes y servicios públicos actuarán sin información sobre las preferencias cambiantes de las personas a las que sirven. Se harán gastos sin mucha atención a su utilidad para el consumidor. *La eficiencia del productor, si no sirve al consumidor, carece de todo significado económico* [p. 62].

Estas observaciones tiene un sonido familiar en vista del análisis anterior del postulado individualista de Buchanan y Tullock. También Ostrom emplea ese postulado como base de su teoría de la toma democrática de decisiones. Su versión particular de ella, a la que se refiere como "individualismo metodológico", se fundamenta en cinco premisas relacionadas acerca de los individuos; a saber, que éstos (p. 51)

- están motivados principalmente por consideraciones de interés propio,
- son racionales, en el sentido de que son capaces de catalogar las alternativas que se conocen,
- tienen diversos montos de información respecto a las consecuencias probables de buscar esas alternativas,
- prefieren un contexto ordenado dentro del cual dedicarse a esas búsquedas, y
- elegirán las estrategias que lleven al máximo sus intereses.

Los intereses de los individuos están legitimados *a priori;* también son las normas con las que se calcula si los resultados de la toma de decisiones públicas son democráticos y eficientes.[14] Si se tiene presente que la "disposición de toma de decisiones" es sinónimo de "organización" Ostrom llega a la conclusión de que

> el problema esencial en la teoría de las organizaciones es *1)* prever las consecuencias de que *2)* individuos interesados decidan llevar al máximo las estrategias con *3)* ciertas disposiciones organizativas cuando son aplicadas a *4)* estructuras particulares de acontecimientos. La elección óptima de disposiciones organizacionales será la que minimice los costos asociados a la debilidad o la falla de la institución [p. 55].

Aunque Ostrom sostiene que es un problema empírico y que "ninguna forma de organización por sí sola es 'buena' para todas las circunstancias" (p. 55), casi no hay duda de dónde están sus preferencias. Como Buchanan y Tullock, pide un veredicto favorable para las disposiciones organizacionales en forma de mercado, internamente, y para la competencia entre esas dependencias y jurisdicciones que prestan a los servicios públicos el uso o consumo de lo que es divisible entre el público. El primer beneficio de tales propósitos consiste en que "unas jurisdicciones que duplican funciones, junto con la fragmentación de la autoridad, pueden facilitar la producción de una mezcla heterogénea de bienes y servicios públicos en una economía de servicio público" (p. 74).

Ostrom no se opone categóricamente a la forma burocrática de organización, que en ocasiones puede reducir algunos de los costos de la elección individual. Sin embargo, a fin de cuentas su análisis equivale a una denuncia de la burocracia como el modo primario de organización pública:

> La enorme burocracia *1)* discriminará cada vez menos su respuesta a las diversas demandas, *2)* impondrá unos costos sociales cada vez mayores a quienes supuestamente son los beneficiarios, *3)* no equilibrará la oferta y la demanda, *4)* permitirá que los bienes públicos se desgasten al no emprender acciones para prevenir que un uso perjudique a otros, *5)* se volverá cada vez más proclive a los errores y se hará incontrolable hasta el punto en que las acciones públicas se desviarán radicalmente de la retórica acerca de los propósitos y objetivos públicos y *6)* con el tiempo conducirá a unas circunstancias en que las acciones correctivas exacerbarán los problemas en lugar de reducirlos [p. 64].

[14] Como Ostrom las define, democracia y eficiencia no sólo son conceptos directamente relacionados, sino virtuales sinónimos.

La ética administrativa

Ostrom no sólo ofrece una idea radical para reestructurar las instituciones gubernamentales, sino que también habla en forma explícita de la transformación de la ética administrativa que de ella se derivaría. El paradigma clásico de la administración pública, en virtud de su separación de la política y la administración, se centra en el muy sencillo concepto de que la obediencia a la autoridad superior es la característica que define toda administración responsable. El rechazo de Ostrom a esta separación y la idea, relacionada con la anterior, de un solo centro de poder desvía la sede de responsabilidad administrativa de un solo amo a unas estructuras de autoridad fragmentarias y de mil cabezas y hasta directamente a los ciudadanos. Como dice Ostrom:

> El profesional de la administración pública estadunidense, si ha de contribuir a la viabilidad de una sociedad democrática, deberá estar dispuesto a persistir y a servir a los intereses de las personas que forman su público. Su servicio está destinado a usuarios o consumidores de bienes y servicios públicos, y no a unos amos políticos [...] Aunque está obligado a respetar la autoridad gubernamental, en una sociedad democrática no es un servidor neutral y obediente a las órdenes de su amo [...] Todo servidor público del sistema estadunidense de administración democrática ha de llevar ante todo la carga de ser un ciudadano en una república constitucional [p. 131].

Sin duda que son palabras fuertes, sobre todo en vista de los complejos mecanismos que por implicación se requerirían para determinar ante quién son responsables los administradores de acuerdo con el planteamiento de Ostrom. En muchos casos, la responsabilidad administrativa quedaría asegurada (o incluso sería improcedente) debido al funcionamiento efectivo de procesos similares a los del mercado, que suprimen el monopolio de la autoridad en la toma de decisiones, arrancándolo de las manos de un solo funcionario público. Pero como Ostrom no llega hasta el punto de proponer la eliminación de las organizaciones jerárquicas, las inevitables tensiones entre la autoridad jerárquica y la autoridad basada en el mercado plantean algunas cuestiones no resueltas sobre quién sería el árbitro final cuando ambas chocaran. Aunque las disposiciones de mercado pueden mediar en la competencia entre intereses individuales, el centro único de autoridad al que ostensiblemente sirve la organización burocrática debería dar por hecho la existencia de un interés público general que es más que una simple amalgama de intereses individuales.

No hay duda de que puede haber mejores formas organizacionales que la burocracia para encargarse del interés público. No obstante, el acto de describir las patologías de la burocracia aunque sea de manera muy convincente, no anula la necesidad de luchar con el difícil problema de saber cómo unas estructuras organizativas diferentes afectarían el modo en que el interés general se identifica y concreta en la acción administrativa. La teoría de la elección pública, al considerar estrechamente el interés público como la maximización eficiente de una utilidad acumulada, no sólo no se enfrenta al problema, sino que, en efecto, lo suprime al definirlo así.

Una crítica de la teoría de la elección pública

Toda teoría de la elección pública se funda en la suposición de que los individuos están motivados por un interés egoísta y emprenderán las acciones que lleven al máximo su utilidad. A partir de esta suposición, la teoría de la elección pública, representada por Buchanan, Tullock y Ostrom, hace tres afirmaciones esenciales:

1. La suposición básica de la teoría de la elección pública aporta los fundamentos necesarios para el estudio científico de la toma política y administrativa de decisiones, lo que permite una explicación rigurosa del pasado y el presente, así como la predicción del futuro.
2. Su suposición básica también ofrece una concepción razonable de la motivación humana con la cual se puede derivar una teoría de valores.
3. Esta teoría de valores propone unas prescripciones para mejorar el desempeño del gobierno. "Mejorar" en la teoría de la elección pública significa hacer el gobierno más democrático y a la vez más eficiente.

Estas afirmaciones son formidables ya que, tomadas en conjunto, forman la base de una teoría general (o, según Ostrom, un paradigma) para el estudio y la práctica de la administración pública. Si se sostienen, también se vuelven la base para una teoría que presumiblemente ofrece la explicación más convincente de la acción organizacional.

El principio del interés propio

La suposición doble del interés propio y la maximización de la utilidad ocupan un lugar central en las dos primeras afirmaciones de la teoría de la elección pública. Esa suposición es, ante todo, de orden metodológico. Estipula de antemano el motivo predominante que se supone que explica todas las observaciones de la conducta individual y colectiva en

los contextos de la toma de decisiones. Por consiguiente, la primera pregunta consiste en saber si hay una base empírica para el principio. Por ejemplo, Buchanan y Tullock dan gran importancia al hecho de que su teoría de la acción colectiva, incluyendo sus prescripciones implícitas para la toma de decisiones públicas, no requiere una teoría de valores éticos y morales ni la presencia real de personas motivadas por algo que no sea una preocupación por su propia utilidad. Explican el que no se necesite una teoría ética diciendo que su proyecto es principalmente *científico,* es decir, el establecimiento de una teoría que se pueda someter a pruebas empíricas. Por lo tanto, "la defensa última de la premisa de conducta económica individualista debe ser empírica" (p. 28).

Esta supuesta base empírica del postulado individualista resulta muy dificultosa en muchos aspectos. En primer lugar, podríamos cuestionar legítimamente la seriedad de la promesa de Buchanan y Tullock de poner a prueba en la realidad su suposición básica. En *The Calculus of Consent* formulan una teoría bastante general de la toma política de decisiones, la cual ofrece prescripciones que necesariamente presuponen la validez empírica del postulado individualista. Sin embargo, si esta suposición básica es en realidad tan problemática como parecen reconocerlo en algunos ejemplos, entonces resulta curioso que hayan seguido adelante con tan manifiesta confianza. Buchanan y Tullock aluden, aunque sólo de paso, a ciertos indicadores impresionistas de la plausibilidad de su premisa, pero están muy lejos de las pruebas empíricas serias que afirman que son necesarias.

En segundo lugar, todavía más dificultoso resulta saber si el postulado individualista, como lo formulan Buchanan y Tullock, está sujeto en realidad a pruebas empíricas. Sin reducir la considerable ambigüedad que rodea al uso que la teoría de la elección pública da a la idea del interés propio, su capacidad de ser sometida a pruebas es, si acaso, muy dudosa. Los teóricos de la elección pública, a menudo en una misma parrafada, emplean el término con dos significados distintos, al parecer sin darse cuenta de la importancia de esa diferencia. Cada significado tiene sus limitaciones, lo que pone a estos teóricos, como lo ha señalado Robert T. Golembiewski, "entre la roca analítica y una posición difícil".[15]

El primer método consiste en describir estrecha y concretamente el interés propio identificando los indicadores empíricos de lo que caracteriza la conducta interesada (por ejemplo, el lucro económico) y lo que no (digamos, subordinar la ventaja económica propia al bien de otro). Dejando aparte los problemas metodológicos prácticos de emplear estos

[15] Robert T. Golembiewski, "A Critique of 'Democratic Administration' and Its Supporting Ideation", *American Political Science Review* 71, 4, 1977, p. 1495.

indicadores en la investigación, el método parecería tener la ventaja de facultar a los investigadores a decidir de modo empírico hasta qué punto y en qué condiciones la suposición de interés propio, en comparación con otras suposiciones, explica y predice la conducta.

Por muy útil que esto sea al realizar investigaciones empíricas, revela de inmediato una limitación de la suposición de interés propio como base *a priori* para la formación de un paradigma teórico general para todo el campo de estudio. El problema es que la investigación y el análisis pueden revelar que el interés propio ocupa un lugar más bien inferior en una lista de los motivos que guían la conducta política. Pero aun si ocupara uno muy alto, tendría poco valor pronosticador a no ser que su uso se limitara a las áreas de la conducta política en que pudiera mostrarse que era un motivo casi exclusivo. Así, su índole tan problemática como su posición justificada empíricamente, hace que el interés propio sea una base endeble para edificar un paradigma general.

Ostrom intenta resolver el problema mediante otra forma de definir el término. En efecto, amplía el significado de interés propio para incluir motivos como el altruismo, así como el significado habitual y hedonista que asociamos con el término. Pese al atractivo superficial de una definición más general de interés propio, la consecuencia es que se elimina todo el valor de predicción (es decir, científico) que de otra manera pudiese tener. Cuando se amplía la definición para incluir toda una vasta gama de motivos,

> la suposición de interés propio es demasiado general para ser adecuada como explicación de la conducta. Dado que el interés propio puede ser utilizado *post hoc* para "explicar" *cualquier* elección individual, entonces, por definición, no se puede refutar. Si interés propio "explica" todas las selecciones individuales, entonces no explica nada, ya que es indiscriminado.[16]

O, como dice De Gregori: "el interés propio carente de cualquier contenido específico simplemente nombra la acción en lugar de predecirla".[17]

El interés propio y la acción social

El interés propio, por muy amplia o estrechamente que se le defina —junto con la suposición concomitante de llevar al máximo las utilidades—

[16] Bayard L. Catron y Michael M. Harmon, "Comments in Response to Ostrom on Methodological Individualism", *Dialogue: The Public Administration Theory Network* 2, 1979, p. 10.

[17] Thomas R. De Gregori, "Caveat Emptor: A Critique of the Emerging Paradigm of Public Choice", *Administration and Society* 6, 2, 1974, p. 209.

pinta el modo fundamental de la acción individual como el proceso racional de calcular los medios para alcanzar unos fines conocidos. Esto significa que la interacción social, incluyendo los procesos colectivos de toma de decisiones, fue interpretada en forma instrumental. Su valor se mide tan sólo por su eficiencia o certidumbre para ayudar al individuo a la realización de sus intereses. Y, puesto que se supone que el individuo conoce sus intereses antes de emprender una actividad social por su causa, están separados y aparte de los intereses de otros individuos. Por ejemplo, Buchanan y Tullock se muestran explícitos en este punto cuando observan que se supone que los intereses de los individuos difieren, y por razones que no tienen que ver con la ignorancia. Vemos así que las diferencias de los intereses individuales no sólo son hechos de la vida política, sino que también la elección pública les acuerda una legitimidad *a priori*.

La lógica de medios y fines con que los individuos relacionan sus intereses con los procesos políticos (la toma de decisiones) es idéntica a la lógica instrumental que para Weber es inherente a la forma burocrática de organización. La racionalidad, que supuestamente es la norma última de la "buena" toma de decisiones, significa lo mismo tanto para el individuo como para la burocracia. Sin embargo, la *sede* del cálculo racional es diferente, y el mecanismo primordial para mediar entre intereses es por lo tanto distinto. Para la elección pública, ese mecanismo es el mercado (es decir, el intercambio), mientras que para la burocracia es la coerción.

Entonces, ¿cuáles son las dificultades, si existen, de la imagen de la naturaleza humana según la teoría de la elección pública y la teoría de los valores organizacionales que de ella se deriva? La primera dificultad es que hay razones para dudar de que poner los análisis de la toma de decisiones política exclusivamente en términos de la satisfacción de intereses individuales pueda explicar todo o la mayor parte de lo que es importante en el acto de organizar. Por ejemplo, en el capítulo XI, analizamos ampliamente la idea de que las personas a menudo *descubren* lo que están haciendo (o han hecho) *a posteriori* gracias a la reflexión. Lejos de que esta conducta sea aberrante, de alguna manera es una descripción más habitual y en cierto sentido más natural de la actividad de los hombres que la del individuo como un ser racional y calculador de su ganancia. Al pasar por alto el papel del inconsciente, el concepto de acción racionalmente interesada sólo puede explicar en parte, si acaso, la acción política.

La segunda dificultad es que aun cuando las personas piensan conscientemente en términos de sus intereses (lo que no siempre es el caso ni siquiera en la actividad política), la manera en que los definen está muy

influida por sus relaciones sociales. Más aún: estas relaciones pueden ser valiosas intrínsecamente, dejando aparte todo fin consciente que pudieran llegar a alcanzar, por causa de los vínculos que crean y sostienen. Así, en contraste con la creencia de la elección pública de que los procesos sociales son costos lamentables que los individuos racionales intentan minimizar,

> no puede suponerse *a priori* que el tiempo y el esfuerzo que las personas dedican al tomar decisiones *es* un costo, pues es una cuestión de definición subjetiva a cargo de quienes deciden. Por ejemplo, a algunos les gusta la política por la política misma, lo que equivale a decir que no sólo en ocasiones definen subjetivamente los "costos" de la toma de decisiones como *beneficios*.[18]

Al no tomar en cuenta el carácter social de las acciones humanas, las prescripciones que nos da la teoría de la elección pública para mejorar el desempeño del gobierno quedan en entredicho. No se trata simplemente de que las estructuras —como de mercado— de la toma de decisiones ignoren la naturaleza social del ego; antes bien, a su vez, tales mecanismos suelen influir en la manera en que la gente define sus intereses. Ningún sistema de toma de decisiones es o puede ser un mero recurso neutral para reflejar los deseos de la gente. El proceso por el cual ésta define sus intereses (que siempre es un acto *social* hasta cierto punto) sufre siempre el influjo de los medios institucionales de que dispone para expresarlos.

Dado que las personas definen sus intereses en el contexto creado por las facilidades institucionales, no puede haber medios normativamente neutrales ni objetivamente científicos para descubrir las que mejor reflejen esos intereses. Como cualesquiera otras instancias de toma de decisiones, los mecanismos de elección pública alteran y ayudan a crear intereses y sirven para guiar y limitar la acción social motivada por una consideración de tales intereses. A fin de cuentas, la elección de mecanismos para la toma de decisiones está gobernada por una elección implícita entre imágenes alternativas de la naturaleza humana. Más aún, por una especie de efecto de Hawthorne, elegir las disposiciones para la toma de decisiones convierte las imágenes de la naturaleza humana en esas profecías que se cumplen por sí mismas. Los motivos para elegir son normativos y filosóficos, y no empíricos ni científicos.

En un nivel más práctico, también es discutible si muchas de las prescripciones de la elección pública producirán resultados congruentes con su teoría de los valores. Por ejemplo, Golembiewski nota que el concep-

[18] Michael M. Harmon, *Action Theory for Public Administration*, Longman, Nueva York, 1981, p. 159.

to de Ostrom de un "cálculo de costos", si en realidad se le emplea como medida de la eficacia política, producirá resultados que violarán las suposiciones básicas de la elección pública:

> Congruente con la insistencia de Ostrom en los mercados, el "individualismo metodológico", etc., habría sido sensato argüir que la escala de las organizaciones públicas del lado de la oferta es o debiera ser una función de las mismas fuerzas de mercado que los teóricos de la elección pública tratan de vitalizar o legitimar del lado de la demanda. En contraste, Ostrom introduce el "cálculo de costos", el cual implica un cuadro de expertos con datos que estarían fuera del alcance de quienes deciden y tienen algún poder o autoridad para influir en la escala de las organizaciones públicas. De pronto, Ostrom se encuentra frente al problema que los entusiastas de la PPBS habían prometido resolver, precisamente los mismos partidarios centralizadores, racionalistas y elitistas de quienes Ostrom, por lo demás, trata de distanciar su argumento.[19]

Además, la noción de cálculo de costos no distingue entre consideraciones a largo y a corto plazo, lo que hace surgir problemas de asignación de recursos, comunes más generalmente a las estructuras de mercado.[20]

Golembiewski también observa algunas "difíciles consecuencias probables" de la elección pública desde el punto de vista de la teoría democrática. En primer lugar, la descentralización radical del gobierno que pide Ostrom "no es por fuerza mejor, más democrática [o] más moral".[21] A partir de la versión de Ostrom, no podemos precisar si la descentralización es efectiva o si es un mero "localismo caótico". De manera similar, saber si un *tamaño* menor —consecuencia evidente de la descentralización— hará que las organizaciones sean más sensibles a las demandas y necesidades públicas es algo que no necesariamente queda confirmado por las pruebas que son contradictorias e inconclusas, además de que están complicadas por una veintena de otras variables.[22]

Los criterios económicos de eficacia y la metáfora del mercado constituyen, a la vez, la base del considerable atractivo de la teoría de la elección pública así como su más grande limitación, al menos en la medida en que aspira a la categoría de paradigma teórico general para la administración pública. Los teóricos de la elección pública, hasta el punto en que aceptan literalmente la noción que tiene el economista del orden político y organizacional, se benefician de los poderosos instrumentos del análisis económico, en especial cuando los emplean con rigor y precisión. Sin embargo, el pensamiento económico occidental ha sido blanco

[19] Golembiewski, p. 1498.
[20] *Ibid.*, p. 1497.
[21] *Ibid.*, p. 1499.
[22] *Ibid.*, p. 1502.

de grandes críticas, desde los puntos de vista marxista y no marxista, por su posición dominante como *la* filosofía social estadunidense implícita, que valora el atomismo moral a expensas de la moral pública y sacrifica las necesidades comunitarias en aras del interés propio individual. En la medida en que tiene mérito la naciente crítica social y política del pensamiento económico, se aplica por extensión a la elección pública, que ha fincado su propia teoría en esas mismas suposiciones.

La teoría de la elección pública no se limita a reconocer el hecho empírico del interés propio como motivo frecuente de los actos de individuos. Al pedir la creación de unas estructuras similares a las del mercado para la toma de decisiones públicas, la teoría hace un compromiso implícito con el individuo egoísta, como imagen normativa de la naturaleza humana. Sus principales méritos se encuentran en la crítica, a menudo profunda, de la burocracia, y en que está consciente de otras estructuras de decisión que albergan la promesa de remediar las patologías de la democracia. Sin embargo, sus suposiciones teóricas tienden a disimular las propias patologías de sus propuestas prácticas; tanto, al menos, como les dan una justificación teórica.

Incrementalismo desarticulado: David Braybrooke y Charles E. Lindblom

Razones tanto prácticas como normativas explican el atractivo del mercado como metáfora de la toma de decisiones colectiva. Un argumento es que los procesos de mercado requieren relativamente poco en materia de coordinación consciente, ejercicio de autoridad o procesamiento de información de parte de los que toman las decisiones importantes. Por muy convincente que sea la lógica de la burocracia como encarnación de una toma de decisiones general y racional, no la sostiene (dice el argumento) la complejidad de las organizaciones modernas y la explosión de la información con la que deben enfrentarse para tomar decisiones inteligentes (es decir, racionales). Empezando con *Administrative Behavior* de Herbert A. Simon, los límites psicológicos y cognocitivos de la racionalidad en las organizaciones burocráticas se han considerado los elementos principales de la crítica de la toma centralizada de decisiones. El mercado, en cambio, sólo exige que los individuos sepan lo que más les conviene y que tengan información suficiente para tomar decisiones inteligentes. La tarea del administrador en semejante contexto es de supervisión, y bastante prosaica, pues se dedica a brindar a individuos diversos una participación razonable en el mercado y a asegurarse de que se atengan a las reglas del juego.

Este argumento en favor del mercado contra la burocracia ve a esta última como un medio estorboso e ineficiente para procesar la compleja información que es necesaria para tomar decisiones colectivas. Aunque esta crítica se halla en la base de la teoría de la elección pública, Buchanan y Tullock, y hasta cierto punto Ostrom, la enderezan en términos más normativos, según su particular concepción de la teoría democrática. Según ellos, el atractivo normativo de la metáfora del mercado se deriva de la imagen que transmite de individuos autónomos haciendo elecciones libres en busca de su propio interés. Fundamentada como se encuentra en la tradición liberal estadunidense de individualismo, la idea del mercado libre se muestra en contraste con las pautas de dominación presentadas, por ejemplo, en la explicación dada por Weber al modelo burocrático de organización, el prototipo institucional de toma de decisiones centralmente controlada.

La insistencia normativa en el mercado que imbuye la bibliografía de la elección pública cede ante un énfasis práctico en las obras llamadas "incrementalistas". Aquí, el argumento no va dirigido a la burocracia *per se*, sino, antes bien, a la discutible eficacia de una racionalidad general que es a todas luces la marca de la toma de decisiones burocrática. El consejo que ofrecen se dirige en particular a quienes se dedican al análisis de la política social y su evaluación. Los incrementalistas concentran su atención en los modos de análisis que exige la toma de decisiones, más que en la toma de decisiones formal o en los propios arreglos organizacionales. Sin embargo, ese análisis tiene implicaciones para estos dos últimos, en vista de la influencia del moderno análisis político sobre la toma de decisiones política (y por lo tanto organizacional).

La frase "incrementalismo desarticulado" fue acuñada por David Braybrooke y Charles E. Lindblom en *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*, publicado en 1963.[23] Muchas de las ideas asociadas al incrementalismo desarticulado fueron desarrolladas, bajo otras guisas, por Lindblom. Por ejemplo, equivalentes aproximados son "avanzar trabajosamente" y "mutuo ajuste entre partidarios".[24] *Incrementalismo* se refiere al análisis político y la toma de decisiones que tienen en cuenta sólo las diferencias marginales (o incrementales) entre una política propuesta o un estado de cosas sociales y una política actual.

[23] David Braybrooke y Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision; Policy Evaluation as a Social Process*, The Free Press of Glencoe, Glencoe, Ill., 1963; en esta sección, todas las referencias de páginas entre paréntesis remiten a esta fuente; las cursivas son del original a no ser que se indique lo contrario.

[24] Véase Charles E. Lindblom, "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review* 19, 1, 1959, pp. 79-88; *The Inteligence of Democracy: Decision Making Through Partisan Mutual Adjustment*, The Free Press, Nueva York, 1965, y "Still Muddling, Not Yet Through", *Public Administration Review* 39, 6, 1979, pp. 517-526.

En otras palabras, aprecia los cambios pequeños en las grandes variantes. Así, se distingue del análisis político que en forma general sopesa los costos y beneficios de toda una gama de alternativas políticas según un ideal de estado de cosas. Por ello, el incrementalismo sólo se preocupa por aquellos cursos de acción "cuyos estados sociales conocidos y de los que se esperan sus consecuencias difieren en grados". Esto significa que sólo se ocupa de las alternativas "cuyas consecuencias conocidas y esperadas difieren de grado del *statu quo*" (p. 85).

El término *desarticulado* remite a la idea de que los muchos actores de la política y la toma de decisiones desempeñan simultáneamente análisis incrementales con relativa independencia, en lugar de estar coordinados por medio de algún control central. La naturaleza desarticulada del análisis político (y por lo tanto de la toma de decisiones) es parecida a la noción de la elección pública de los procesos del mercado y se caracteriza por múltiples y semiautónomos individuos que deciden. En la teoría incrementalista, la metáfora del mercado sólo se acepta a medias, pero tanto la metáfora como la teoría reflejan gran parte del espíritu de las ciencias políticas pluralistas. Por consiguiente, ambas subrayan la dispersión general del poder político, la competencia relativamente benigna entre intereses múltiples y el cambio gradual y no revolucionario.

La teoría incrementalista es empírica en la medida en que intenta describir con precisión la esencia de la mayor parte de los procesos del análisis político y la toma de decisiones en las organizaciones. También presenta estos procesos a una luz normativa favorable (principalmente por medio del análisis de Braybrooke en la segunda mitad de *A Strategy of Decision*), mostrando que el incrementalismo es compatible con una teoría revisada del utilitarismo.

Braybrooke y Lindblom ofrecen el modelo incremental como alternativa a la racionalidad general o, como la llaman, el "ideal sinóptico". Tal cual lo presentan, el ideal sinóptico es hasta cierto punto como un espantapájaros que utilizan para caricaturizar al modelo general de planeación racional. En su forma extrema, el modelo sinóptico exige que quienes toman decisiones empiecen por especificar cuidadosamente sus objetivos y luego redacten una lista completa de los diversos medios para alcanzarlos. Estas alternativas están dispuestas en tal forma que permitan hacer una comparación minuciosa de costos, beneficios y tiempos. Las elecciones se presentan en forma neutral al individuo, quien con sumo cuidado las sopesa antes de tomar una decisión razonada.

Braybrooke y Lindblom describen dos variantes (y luego las refutan) del ideal sinóptico, una de ellas tomada de la ética filosófica y la otra de la economía del bienestar. Aunque están basadas en suposiciones filosó-

ficas totalmente distintas, cada una tiene las mismas limitaciones que hacen imposible realizarlas en la práctica.[25]

La primera variante es el *ideal racional-deductivo*, el cual subraya la importancia de los principios abstractos del deber moral como base para deducir las políticas correctas. Su prototipo es el imperativo categórico de Kant: "Obra según la máxima de que al mismo tiempo puedas querer que se convierta en ley universal".[26]

> Kant pensaba que podemos descubrir *a priori* un método universal efectivo de poner a prueba cada juicio moral. Si se convierte en axioma el que debemos hacer cualquier cosa que requiera la prueba del imperativo categórico, entonces este método universal nos ofrece un sistema que contiene todo juicio que pase la prueba [p. 11].

Al nivel operacional, Braybrooke y Lindblom consideran que el modelo racional deductivo conduce a la siguiente prescripción para el análisis y la acción:

> Dejemos que los valores últimos sean expresados en principios generales satisfactorios para todo el que esté dispuesto a atender a los argumentos que los identifiquen; o bien, si no hay esperanza de lograrlo, satisfactorios al menos para quienes hoy estén emprendiendo una labor de evaluación. Dejemos que estos principios, que pueden encarnar nociones de felicidad, bienestar, justicia o aquellas intuitivas de bondad, sean planteados tan exactamente que se les pueda disponer de manera inteligible en un orden de prioridad que indique cuáles gobiernan la aplicación de otros y cuándo. Luego derivemos dentro de los límites de semejante sistema los principios intermedios que sean apropiados para su aplicación en casos particulares, y ello —tomando en cuenta los raros casos de igualdad en beneficios netos— indicará a las claras cuál de las políticas deberá elegirse, de acuerdo con los valores que promoverían [p. 9].

Una variación cuantitativa del ideal racional deductivo, y similar en sus aspiraciones de generalidad, es la *función del bienestar social*, invención del campo de la economía que, según Abram Bergson, es una mezcla de

[25] Uno de los aspectos de "espantapájaros" de su uso del ideal sinóptico es su suposición de que la elección es entre realizar el ideal en la práctica o descartarlo. Esto va en contradicción con la manera en que habitualmente pensamos en "utilizar" ideales, sea en el sentido filosófico sociológico (por ejemplo, la burocracia weberiana) o en el sentido normativo ético (digamos, las normas de conducta). El meollo de este argumento se basa en una burda medida de utilidad: ¿podrá conseguirse este ideal en la práctica?

[26] Immanuel Kant, "Metaphysical Foundations of Morals", 1785, en Carl J. Friedrich (ed. y trad.), *The Philosophy of Kant,* Moderm Library, Nueva York, 1949, p. 17. Kant también replantea esto con una ligera variante, como "el deber imperativo general": "Obra como si la máxima de tu acción fuera a convertirse por tu voluntad en ley general de la naturaleza". *Loc. cit.*

> todas las variables que pueda considerarse que afectan el bienestar: las cantidades de cada artículo consumido y servicio prestado por cada quien y por cada familia, la cantidad de cada inversión de capital emprendida, etc. La función del bienestar fue considerada al principio como de carácter general; su forma queda determinada por las *decisiones sobre los fines* que son introducidas en el análisis. Dadas tales decisiones, la función del bienestar se transforma en una escala de valores para la estimación de los posibles usos de los recursos. [27]

Mientras que con el ideal racional deductivo deducimos las políticas públicas a partir de principios morales, con la función de bienestar derivamos las políticas del análisis cuantitativo (económico) que calcula cómo pueden realizarse más eficazmente las preferencias generales en torno a los fines. La "innovación representada por la función del bienestar social consiste... en sustituir las técnicas más generales de deducción consideradas en el ideal racional-deductivo por reglas para manipular variables numéricas" (p. 13).

Para Braybrooke y Lindblom, ninguna de estas variantes del ideal sinóptico representa una guía útil para la política o la toma de decisiones, porque ninguna puede ser puesta en práctica, por la principal razón de que presuponen un acuerdo social inicial sobre los valores. Dada la multiplicidad de valores que en la realidad afectan cualquier cuestión política, no es realista esperar un acuerdo inicial. Además, los valores públicos varían constantemente y entran en conflictos mutuos, con el resultado de que no hay un fundamento sólido ni siquiera para comenzar la complicada tarea de un análisis político general.[28]

El modelo sinóptico de análisis está asediado por numerosos problemas prácticos, algunos ya previstos por Herbert A. Simon. Por ejemplo, Braybrooke y Lindblom observan los límites cognoscitivos de la capacidad de la gente para resolver problemas, la información limitada de que por lo regular se dispone, lo costoso del análisis general en vista del tiempo y recursos limitados, y la intrusión inevitable de factores políticos externos que alteran el análisis político (pp. 49-53). Por último, la

[27] Abram Bergson, citado en Howard S. Ellis (comp.), *A Survey of Contemporary Economics,* Richard D. Erwin, Homewood, Ill., 1948, p. 417.

[28] Por desgracia, hay una confusión en su obra porque no emplean muy rigurosamente el término "valores públicos". A veces postulan, quizá con razón, que no hay un acuerdo en el nivel operacional. Éste parecería ser el caso si consideráramos el problema del transporte escolar, las acciones contra los monopolios o la regulación de las aguas tóxicas, como equivalentes de "valores públicos". Por otra parte, si en cambio consideramos que los valores públicos son de un orden diferente, entonces bien podría no haber el grado de desacuerdo que ellos suponen. Por ejemplo, igualdad de acceso a la educación, mantenimiento y estabilización de la libre competencia y protección de la salud pública parecerían ser valores públicos bastante bien establecidos, aun si pudiera ponerse en duda algún *sentido* particular.

viabilidad del modelo general de análisis depende de una separación tanto lógica como del "mundo real" de los hechos y los valores y de los medios y los fines. Aunque Braybrooke y Lindblom no rechazan la posibilidad de tal separación, sí observan que "en la práctica, la continuada consideración de medios alternativos a menudo es empíricamente inseparable de una continuada consideración de los valores" (p. 52).

Esta enumeración de las desventajas del ideal sinóptico prepara el terreno para la descripción y la defensa normativa que hacen Braybrooke y Lindblom de un método de análisis político más adecuado a las realidades de la toma de decisiones política y organizacional. La alternativa que ofrecen, el incrementalismo desarticulado, reconoce en forma explícita la naturaleza gradual de los cambios políticos y organizacionales, así como el tiempo limitado y la poca información de que disponen los analistas. Además, este análisis toma en cuenta el hecho de que la política incremental se explica mejor "como un *apartarse* de los males sociales conocidos, en lugar de avanzar *hacia* una meta social conocida y relativamente estable" (p. 71). Esta afirmación no sólo describe con precisión la política occidental y las maneras usuales del análisis político y la política práctica, sino que —afirman— también es deseable normativamente. En el aspecto descriptivo, el modelo incremental postula que los analistas de la política

> tienen una idea de las condiciones actuales, las políticas actuales y los objetivos actuales; tratan de mejorar las ideas que tienen éstos obteniendo más información [...] A menudo comparan alternativas, todas las cuales son similares al *statu quo* [...] Así pues, una característica de sus investigaciones es que se concentran en los incrementos en los que los estados sociales que podrían resultar de políticas alternativas difieren del *statu quo* [p. 83].

En suma, el análisis incremental compara diferencias *marginales*, en contraste con el análisis general, que evalúa los estados de cosas ideales futuros según todos los medios disponibles para alcanzarlos. Una consecuencia de ello es que cuando el analista y quien toma las decisiones operan incrementalmente, suponen que "los problemas de hoy y de mañana son muy parecidos a los de ayer" (p. 122).

Comprendiendo la interdependencia fundamental de medios y fines, el análisis incremental adopta la estrategia de adaptación que resumen los pasos siguientes (p. 94):

- El analista elige como objetivos pertinentes sólo los que vale la pena considerar en vista de los medios de que se dispone o se dispondrá.

- Incorpora automáticamente la consideración del costo de alcanzar el objetivo en su comparación marginal, pues un examen de las diferencias incrementales de las consecuencias en valor de varios medios le muestra a qué precio, en términos de un valor, se logra un incremento de otro.
- Al tiempo que considera los medios sigue considerando también objetivos, en contraste con el analista sinóptico quien, idealmente, en algún punto deberá estabilizar sus objetivos para seleccionar los medios apropiados.

La justificación normativa del análisis incremental radica en una marcada redefinición de la función del bienestar social en el que nadie, ni por separado ni en grupo, debe formular de antemano los principios en que se funda ni los fines por los que se empeña. La expresión de las preferencias adopta la forma de una *reacción contra* las condiciones actuales, en lugar de una acción planeada en la dirección de algún ideal social. De este modo, un administrador debe ser capaz "de defender una política como buena sin poder especificar para qué es buena".[29] Una extensión de esto es que el administrador deberá evitar toda propuesta o análisis previsor, porque

> la anticipación implica un propósito o meta y un plan con alguna dirección, mas para el incrementalista la noción de propósito —en el sentido a largo alcance de tener un propósito— no tiene sentido y es peligrosa, pues puede conducir a grandes cambios en variables importantes, lo cual debe evitarse a toda costa. [30]

Si el proceso incremental se aplica en forma justa y efectiva, entonces serán saludables las consecuencias de la política y el análisis incrementales. O, mejor aún, las consecuencias son "buenas" si los participantes las consideran positivas, y "malas" si les parece negativas. Aun si la concepción de Braybrooke y Lindblom de la función del bienestar

> no elimina la controversia acerca de valores, sí la desvía de la formulación de los fines a las cuestiones técnicas que atañen a los procedimientos, cuestiones que parecen ajenas a las confusiones emotivas y que pueden prometer un nuevo comienzo en la búsqueda de acuerdos sobre los métodos de introducir valores en la evaluación [p. 15].

Braybrooke y Lindblom salen al paso de la objeción normativa de que el incrementalismo, en virtud de su justificación por motivos procesales,

[29] Lindblom, "The Science of Muddling Through", p. 84.
[30] Louis C. Gawthrop, *Public Sector Management, Systems, and Ethics*, Indiana University Press, Bloomington, Ind., 1984, p. 50.

elude importantes cuestiones de valor. En primer lugar, arguyen que el incrementalismo tiene el efecto de incorporar (aunque sea implícitamente) una gama muy diversa de valores en el análisis político. En segundo lugar, la insistencia del incrementalismo en el movimiento fraccionado, apartándose de los males sociales, conduce al establecimiento de políticas fundadas en la experiencia y al tanto de la capacidad limitada de la mente para procesar toda información compleja.[31]

El incrementalismo estipula una preferencia por lo que Braybrooke y Lindblom llaman valores *mejorativos*, en contraste con los *perentorios*:

> Según el planteamiento mejorativo, los juicios acerca de aceptar o rechazar cualquier política deberán aguardar a compararla con sus alternativas. Según el método perentorio, se buscan ciertas características sobre la base de cuál política sería aprobada o desaprobada si se la tomara por sí sola, sin prestar necesariamente atención a las alternativas [p. 150].

Diríase que esto significa, utilizando una ilustración extrema, que el juicio de "matar a otro ser humano en defensa propia" es mejorativo en la medida en que "en defensa propia" implica sopesarlo contra otros medios de defensa propia. Por otra parte, "matar es malo" es un juicio que procede del planteamiento perentorio porque desaprueba explícitamente un acto, por su apariencia, sin compararlo con otras posibilidades. Lo mejorativo parecería limitarse a las situaciones, mientras que lo perentorio no lo haría.

De este modo, los valores mejorativos son asociados a la noción de la función del bienestar, revisada por Braybrooke y Lindblom, en la que los valores, en algún sentido absoluto, no tienen que ser conocidos o especificados de antemano. En cambio, los valores perentorios son los necesarios para la operación del ideal racional deductivo como modelo del análisis político.

Incluidos como clase de los valores mejorativos están los *redistributivos*, que ocupan lugar central en las teorías contemporáneas de justicia social, particularmente en las que subrayan la necesidad moral de redistribuir los recursos sociales y económicos con un criterio más igualitario.[32] Incluir la redistribución como valor mejorativo parece extraño, ya que el principio de justicia para todos, se defina como se quiera, mostraría todas las señales de un valor perentorio. Braybrooke y Lindblom se enfrentan a esta contradicción aparente observando que la distribución igualitaria no debe considerarse como un valor absoluto, sino como "hilo conductor", cuya aplicación particular se negocia sobre una base *ad hoc*. De este modo, las estrategias incrementales abarcan valores y principios que podrían parecer perentorios en su estado puro, pero cuya *aplicación* en realidad es fragmentaria y mejorativa. Como dicen ellos:

> Pueden hacerse demandas perentorias para la observancia de esos principios pero, en primer lugar, no es probable que observarlos sea cuestión de "todo o nada". Mientras los principios de justicia se satifagan sólo en forma aproximada, habrá cuestiones mejorativas y distributivas sobre si se ha cumplido con ellos más o menos. Bien podemos adherirnos a los principios perentorios de justicia y al requerimiento, relacionado con el anterior, de reconocimiento y consideración, y sin embargo reconocer que la única manera práctica de lograr su cumplimiento es hacerlo paso por paso [p. 220].

Braybrooke y Lindblom afirman que esta estrategia mejorativa para enfrentarse a los valores perentorios se encuentra aun dentro de su definición general del utilitarismo. Esa definición es lo bastante general, a su juicio,

> para que *cualquier* teoría pertenezca a la familia utilitaria si, en primer lugar, permite que las consideraciones mejorativas y redistributivas tengan un papel decisivo al confirmar o al refutar todos los juicios morales que estén en disputa; y, en segundo lugar, presupone que, entre estas consideraciones el bienestar social y la felicidad del grupo justifican el apoyo de una acción a una política, mientras lo contrario no lo justifica [p. 206].

Además reconocen que ciertos juicios morales, a los que llaman "objeciones perentorias ilustradas", no pueden violarse en interés del bienestar general. Incluyen el cumplimiento de las promesas, no sacrificar las vidas de algunos con el propósito de hacer gratuitamente felices a otros y no castigar a personas por delitos que no hayan cometido (p. 212). En términos generales, la Declaración de Derechos se invoca como protección contra los excesos del hedonismo colectivo.

Sería engañoso sugerir, como a veces lo han hecho quienes critican al incrementalismo, que Braybrooke y Lindblom simplemente hacen de la necesidad una virtud en su defensa del modelo incremental. Presentan un argumento plausible no sólo de que es imposible alcanzar en la práctica el ideal sinóptico del análisis político, sino que representa, asimismo, un ideal normativamente indeseable. La noción de incrementalismo

[31] Para un desarrollo más completo de esta idea, véase Karl R. Popper, *The Open Society and Its Enemies*, George Routledge and Sons, Londres, 1945.

[32] *Cf.* John Rawls, "Justice as Fairness", *Philosophical Review* 67, abril de 1958, pp. 164-194. De manera interesante, Braybrooke y Lindblom citan con aprobación a Rawls, en apoyo de su argumento en favor de los valores redistributivos, aun cuando la teoría de "justicia como imparcialidad" de éste es un rechazo explícito de la misma teoría política utilitaria que ellos intentan rehabilitar.

propuesta en *A Strategy of Decision* basa su credibilidad no sólo en que es práctica, sino también en las consideraciones éticas que la acompañan. En lo que escriben es evidente que no todas (y ni siquiera la mayoría) de las aproximaciones del análisis incremental se acercan siquiera a satisfacer los requerimientos de su teoría ética. Su propio análisis es deficiente porque no consideraron más a fondo cómo estimular a las instituciones gubernamentales de las democracias occidentales, ni se les pide tomar en serio al nivel operativo esas sugestiones éticas. Esto tiene especial importancia respecto a los valores redistributivos y perentorios que los autores consideran legítimos. A falta de tales consideraciones institucionales, los requerimientos normativos que acompañan al modelo incremental no pasan de ser un buen consejo para el análisis político y oganizacional... un consejo que puede caer en el olvido.

Un economista como crítico del mercado: Albert O. Hirschman

La idea de que el interés propio racional es la motivación dominante de los agentes en las organizaciones y la política no conduce sin falta a apoyar los procesos de mercado, como los modos preferibles de organizar. El economista Albert O. Hirschman explica que las consecuencias de la acción interesada revelan los defectos cruciales del mercado como base para la organización social. Subraya la compleja relación de una conducta similar a la del mercado con la actividad política en el fomento de la responsabilidad organizacional. Su análisis combina un compromiso normativo con los valores de la responsabilidad y la representatividad organizacionales con una seria desconfianza en la capacidad de los procesos de mercado para cumplir con ese compromiso.

En *Exit, Voice and Loyalty,* Hirschman se esfuerza por explicar cómo organizaciones, empresas y gobiernos responden o dejan de responder a "fallas reparables" en su desempeño.[33] Aunque parece aceptar la premisa de los teóricos de sistemas de lo deseable de la supervivencia de las organizaciones, en realidad requiere que las condiciones de esa supervivencia también satisfagan las preferencias de clientes y miembros de la organización. De este modo, su teoría posee una fuerte tendencia democrática en la que los intereses de supervivencia de los principales dirigentes administrativos y políticos se contrapesan y hasta se integran a los intereses de votantes y miembros. Por esta razón, la teoría de las organizaciones de Hirschman tiene considerables implicaciones

[33] Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty,* Harvard University Press, Cambridge, 1970; en esta sección, todas las referencias a páginas entre paréntesis remiten a esta fuente; las cursivas son del original a no ser que se indique lo contrario.

sobre toda la gama de los vectores normativos en la administración pública.

Los principales elementos de la teoría de Hirschman quedan revelados en el título mismo de su libro. *Salida* es su término abreviado para la competencia económica. Representa la decisión de un cliente insatisfecho de no seguir comprando el producto de una empresa y de optar por los de otra, *o* la decisión de un miembro insatisfecho de marcharse de la organización. Por su parte, "definimos aquí la *voz* como un intento por cambiar un estado de cosas poco satisfactorio, en lugar de abandonarlo" (p. 30). Por último, *lealtad* representa la decisión de "mantenerse" dentro de una empresa u organización, cuando consideraciones de interés propio a corto plazo parecerían imponer la decisión de partir. Hirschman sostiene que se necesitan varias combinaciones de estas tres funciones, en lugar de la sola competencia (salida), para explicar por qué algunas organizaciones se recuperan después de fallas periódicas en su desempeño mientras que otras no logran hacerlo.

Cuando una organización pasa por un periodo de fallas, según lo revelen sus recursos menguantes u otros indicadores de la insatisfacción de sus clientes, hacen falta tres condiciones para que los directores se movilicen y emprendan una acción colectiva. En primer lugar, deberá haber un medio efectivo para la expresión de la insatisfacción del cliente (o miembro). Sin embargo, la disponibilidad de la salida o la función de la voz no aseguran por sí mismas la eficiencia de la función como mecanismo de recuperación, por razones que pronto se harán evidentes.

En segundo lugar, los directores de la organización deberán tener suficiente tiempo y recursos para enmendar las cosas antes de que sea demasiado tarde, por ejemplo modificando sus políticas, prácticas administrativas o esquemas de trato al público. Sin este tiempo, si todos los clientes se pasaran de la marca X a la marca Y simultáneamente, los productores de X caerían en bancarrota antes de poner a funcionar las estrategias de recuperación.

En tercer lugar, los directores de la organización deberán tener un interés propio para tomar en serio el ejercicio de la salida y la voz por sus clientes. Sin embargo, tales incentivos distan mucho de estar garantizados, ya que la voz (en forma de protestas, quejas, peticiones de ciudadanos, etc.) puede caer en oídos sordos si no es apoyada por una amenaza visible de salida. Además, la salida de los clientes habituales *de* una organización a menudo puede ser compensada por un número igual de clientes insatisfechos procedentes de otras organizaciones que padecían un similar deterioro. Por ello, "cualquiera que sea la elasticidad de la demanda respecto de la calidad, la salida no se traducirá en ninguna pérdida de ingreso para las empresas *si adquieren nuevos clientes al per-*

der los antiguos" (p. 26). En otras palabras, la pérdida real no parecería una pérdida real y por lo tanto la administración no la vería como señal de que un cambio fuera necesario. Esto ocurre en esas situaciones competitivas en que, al bajar la calidad de toda una industria, sus clientes insatisfechos simplemente se pasan de una empresa a otra en busca de unos inexistentes productos de mejor calidad. Además, para confundir más el significado de tales mensajes, algunos administradores complacientes recibirán con júbilo la salida porque los descarga de sus clientes más fastidiosos (p. 59).[34]

Para que la salida sea eficaz, para que señale a los administradores la necesidad de un cambio, deberá haber una combinación apropiada de clientes, algunos de los cuales estarán *alerta* y los otros *inertes:* "Los [clientes en alerta] aportan a la empresa un mecanismo de información que echa a andar el esfuerzo de recuperación, mientras que los segundos le dan el tiempo y la protección monetaria que requiere tal esfuerzo para dar frutos" (p. 24).

Así, en contra de la mitología popular de la empresa privada, "si todos [los clientes] fuesen lectores asiduos de los *Consumer Reports* o compararan antes de comprar, podría generarse una inestabilidad desastrosa y las empresas perderían oportunidades de recuperarse de sus fallas ocasionales" (p. 25).[35]

Como en el caso de la salida, para ser efectiva también la voz exige una combinación de clientes alerta e inertes. Los clientes alerta son aquellos que llaman la atención de la administración hacia las fallas de la organización, mientras que los clientes inertes dan el espacio necesario (por medio de su continuo apoyo) para permitir la recuperación. La voz funciona mejor cuando también la salida es una opción, pues la amenaza de salida obligará a los administradores a tomarla en serio. Si los clientes consideran efectiva la voz, tenderán a aplazar su salida, viéndola como opción de último recurso. Pero en igualdad de circunstancias, la mayoría de la gente preferirá la salida de la voz, sencillamente porque esta última es más costosa, en especial en términos de tiempo. Por esta razón, la voz suele emplearse en forma selectiva; por ejemplo, en el sector privado se utiliza para expresar la insatisfacción con bienes duraderos mucho más a menudo que con bienes no duraderos, y se ejerce con poca frecuencia cuando abunda el número de bienes disponibles. La diferenciación insensata de productos, muy común en las economías capitalistas avanzadas, sirve así como disuasivo de la activación de la voz.

[34] Todo esto se confunde más aún cuando hay un desplazamiento de clientes que no tiene nada que ver con una acción de la organización inmediata. Por ejemplo, a comienzos de los setenta, algunos distritos escolares alrededor de San José, California, experimentaron un cambio de alumnado de más de 100% en un año. Esta salida tuvo mucho que ver con las condiciones económicas locales, lo que hace difícil o imposible la interpretación de estas señales del mercado, aun para los administradores más sagaces y experimentados.

[35] Hirschman establece una distinción importante entre inercia y lealtad; la primera es pasiva y la segunda, como veremos, activa.

Hay un aspecto paradójico de la relación de salida y voz, que ejerce una influencia importante sobre las preocupaciones de la administración pública normativa respecto a la responsabilidad, la representatividad y la calidad de los procesos organizacionales. Según Hirschman, la voz es el medio por el cual pueden expresarse los intereses más directa e inequívocamente. Es la esencia de la política, en especial de la política democrática. La efectividad de la voz, tanto en términos de las oportunidades de expresión como de la seriedad con que se la atiende, es la base fundamental con la cual juzgar la "democraticidad" del gobierno. El aspecto paradójico de la voz en relación con la salida es que, mientras que es probable que la voz sea tomada muy en serio por los directivos cuando está presente la amenaza de salida, "la presencia de la opción de la salida puede tender a *atrofiar el desarrollo del recurso de la voz"* (p. 43). Cuanto más fácil sea para consumidores y clientes salirse de una organización, menos probable será su inclinación a dedicar tiempo y energía a "trabajar dentro del sistema" para mejorarlo. A mayor abundamiento, los consumidores (o los ciudadanos) difieren en la facilidad con que pueden salirse de una organización por causa de disparidades de ingreso, educación y movilidad social y geográfica. Lo irónico es que aquellos para quienes la salida es más fácil y probable a menudo son los que Hirschman llama "consumidores conscientes de la calidad": las mismas personas que serían capaces de usar la voz con mayor efectividad (pp. 50-51).

Una consecuencia de que los consumidores conscientes de la calidad sean los primeros en salirse es que impide el mantenimiento de instituciones públicas viables. Hirschman ilustra este punto observando la relación competitiva de las escuelas públicas y las privadas:

> Supongamos que en algún punto, por cualquier razón, las escuelas públicas se deterioran. En consecuencia, un número cada vez mayor de padres conscientes de la calidad de la educación enviará a sus hijos a escuelas privadas. Esta "salida" puede generar cierto impulso hacia un mejoramiento de las escuelas públicas; pero aquí también este impulso es mucho menos potente que la pérdida por parte de las escuelas públicas de los "miembros-clientes" que estarían más motivados y decididos a pelear contra el deterioro si no tuviesen la alternativa de las escuelas privadas [pp. 45-46].

Sin embargo, después de haberse ido a las escuelas privadas, es probable que los mismos padres respondieran al deterioro de éstas median-

te el ejercicio de la voz, en la medida en que se habrían acabado o al menos reducido otras alternativas de salida. Además, las escuelas privadas, cuya continuada supervivencia depende de la satisfacción del consumidor, responderían con mayor prisa que sus competidoras públicas a la voz de su descontento.[36]

En la medida en que es factible alguna función de salida en una organización gubernamental, la respuesta parecería ser la creación de una mezcla óptima de salida y de voz.[37] Cada función ejercida sin el contrapeso de la otra se ve sometida a agudas limitaciones. Por ejemplo, la voz sin la posibilidad de salida, es impotente contra los poderes de la administración.[38] La salida sin voz perjudica a los menos aventajados y priva a los administradores concienzudos de su mejor fuente de información. Y aun si se combinaran las dos funciones, el ejercicio de la voz se suele desalentar si la salida es demasiado fácil.

Aunque Hirschman no llega a prescribir ninguna combinación teórica óptima de salida y de voz aplicable a todas las situaciones, sí ofrece ciertos consejos, apropiados casi siempre, que especifican las condiciones en que cada función puede ser efectiva en relación con la otra: la voz puede ser efectiva cuando *1)* las desventajas para los clientes que se salgan de la organización son lo bastante grandes para combatir su salida precipitada, pero *2)* la amenaza de salida aún es lo bastante real, a ojos de la administración, para que ésta tome en serio la voz. Aquí es cuando interviene la idea de lealtad.

Como ya dijimos, la lealtad (en el sentido que le da Hirschman) se manifiesta por una decisión de *no* salir, aun cuando consideraciones de interés propio, a corto plazo, sugerirían que la salida es una buena idea. No debe resultar sorprendente que Hirschman, como economista, defina la lealtad en el interés propio más que en términos altruistas, observando que "el comportamiento más leal conserva una dosis enorme de cálculo razonado" (p. 79). El propósito de la lealtad es "suspender la salida y activar la voz" (p. 78). Al elevar el costo de la salida, la lealtad "empuja a los hombres a un proceder que requiere creatividad y normalmente se rechaza" (p. 80). En vista de su conexión con el interés propio, rara vez la organización se gana la lealtad por medio de la persuasión moral. La lealtad deberá estar vinculada a los sistemas de incentivos (sean positivos o negativos) que rigen la participación del miembro o cliente. Alcanzar un grado apropiado de severidad en los castigos para la salida entraña un delicado acto de equilibrio. El castigo no debe ser tan grande que la administración no tenga que tomar la voz en serio, ni tan pequeño que la voz se atrofie o los miembros se salgan con demasiada rapidez.

[36] Además, las escuelas privadas por lo general tienen mayor capacidad para responder prontamente a causa de las dimensiones menores y la naturaleza menos compleja de su aparato de toma de decisiones. Desde luego, ésta es una función directa del hecho de que tengan mucha menos responsabilidad pública.

[37] Sin embargo, es imposible la salida de las dependencias que aportan bienes públicos puros.

[38] Una de las limitaciones del concepto de voz de Hirschman es que la restringe implícitamente a la información directa entre clientes y miembros y la organización. En realidad, en un mundo complejo de oficinas reguladoras e influencia política institucionalizada sobre la acción administrativa, el cambio se puede imponer haciendo que la voz pese fuera de la organización inmediata. Por desdicha para los administradores en cuestión, el cambio resultante a menudo se convierte en una fuerza que está más allá de su control.

El análisis que hace Hirschman de la relación de salida y voz sirve como explicación poderosa de por qué el mercado, como principio organizador exclusivo, es insatisfactorio respecto a varios de los vectores normativos de la administración pública. Ante todo, el mercado, al subrayar la función de salida, probablemente responderá al descontento de los ciudadanos tan sólo en circunstancias especiales, en particular cuando también se encuentren presentes oportunidades efectivas para la voz. En segundo lugar, es probable que los mecanismos de mercado exacerben las situaciones de desigualdad, ya que las posibilidades de salida de situaciones insatisfactorias son mucho mayores para los ricos que para los pobres, para los bien educados que para los otros. En tercer lugar, la calidad de los procesos organizacionales, tal como los experimentan sobre todo los ciudadanos más pobres, menos educados y con menor movilidad, será menor cuando la administración tiene poco o ningún incentivo para tomar en serio la voz.

En conjunto, estas desventajas del mercado sirven para reforzar la noción de que el éxito, desde el punto de vista de los valores del mercado, se concibe casi exclusivamente en términos individuales y no comunitarios. Como lo observa Hirschman:

> La idea tradicional estadunidense del éxito confirma la atracción que ha ejercido la salida sobre la imaginación nacional. El éxito —o lo que es lo mismo, la movilidad social ascendente— se ha concebido desde hace mucho tiempo en términos del individualismo evolutivo [...] El éxito se simboliza y consagra en efecto por una sucesión de desplazamientos físicos hacia afuera de los barrios pobres [...] donde se crió, para llegar a vecindades cada vez mejores [pp. 108-109].

Pese al comprensible atractivo de esta idea de éxito para quienes son lo bastante afortunados o hábiles para escapar de unos orígenes humildes, sus consecuencias generales no son provechosas para todos. Para presentar sólo un ejemplo, "esa movilidad social ascendente de los pocos miembros talentosos de las clases bajas puede volver más seguro

el dominio de las mismas por las clases altas que en el caso de una separación rígida" (p. 111). Por otra parte, si la acción cooperativa de los ciudadanos es evaluada al menos en parte por el sentido de comunidad que puede crear, debemos buscar mecanismos administrativos distintos del mercado para fomentar la cooperación y, más generalmente, para poner en práctica valores como equidad, responsabilidad y un sentido de comunidad.

Las teorías de mercado y el marco de la administración pública

Como metáfora de la administración pública, el mercado resulta atractivo porque atañe a valores estadunidenses tan tradicionales como la libertad individual, la eficiencia y el interés propio. Desde el punto de vista del marco de la administración pública descrito en la primera parte, los teóricos de la elección pública, los partidarios más literales de la organización al estilo del mercado, interpretan estos valores en una forma que reduce a una sola posición de valor unificada los tres vectores normativos del marco: eficiencia y eficacia, derechos individuales y lo adecuado de los procesos organizacionales, así como la representatividad y el control de la discrecionalidad.

Por ejemplo, la eficiencia tiene sentido en términos de elección pública sólo en la medida en que se mide por referencia a la maximización de la utilidad individual. Entonces, la utilidad es discernible sólo en términos de la adecuación de los procesos organizacionales y políticos por los cuales se ejerce el derecho de libre elección del individuo. En un sentido similar, la adecuación de los propios procesos organizacionales se vuelve simplemente cuestión de eficiencia, es decir, de maximizar la utilidad mientras se minimizan los costos de la decisión. De este modo, la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones resuelve los problemas de representación y de discrecionalidad administrativa, ya que la representación se considera no más que un medio indirecto a través del cual los ciudadanos expresan sus preferencias. Y en la medida en que los ciudadanos hacen directamente (por vía del mercado) sus elecciones políticas y organizacionales, queda eliminada la necesidad y, con ello, la posibilidad de la discrecionalidad administrativa. En pocas palabras, la eficiencia de la organización gubernamental está determinada por el grado en que la eficiencia (es decir, la utilidad del consumidor o del ciudadano) se maximiza. Esto ocurre en la medida en que se mantienen los derechos de los ciudadanos de ejercer elecciones individuales, pero al mismo tiempo, lo contrapesa el requerimiento de mantener bajos los costos de la toma de decisiones.

Los partidarios de la organización al estilo del mercado parecen encontrarse sobre terreno sólido cuando las alternativas con las cuales comparan sus propias propuestas parecen reforzar la jerarquía, la coerción y la uniformidad. Con semejante comparación, una organización descentralizada, del tipo del mercado, parecería preferible a una jerarquía coercitiva y a menudo ineficiente. Sin embargo, otros autores analizados en este capítulo están mucho menos convencidos de las virtudes de las organizaciones de mercado. El orden en que hemos presentado las cinco obras más sobresalientes sobre la teoría de las organizaciones del mercado refleja un grado descendiente de optimismo respecto a la metáfora del mercado. Se le ve como cada vez más problemática en dos sentidos relacionados: primero, como base para prescripciones explícitas destinadas a reestructurar las dependencias públicas y, segundo, como metáfora normativamente atractiva para describir las disposiciones y prácticas organizacionales. Aunque todas las obras analizadas aceptan la premisa de que al menos buena parte del tiempo los actos de la gente están motivados por consideraciones de interés propio racional, difieren sobre si esos intereses pueden conseguirse en organizaciones del tipo del mercado.

Por ejemplo, Braybrooke y Lindblom evocan la metáfora del mercado sólo de manera poco rigurosa en su descripción de la naturaleza desarticulada y pluralista del análisis político y la política práctica. No tocan la existencia y la legitimidad de la organización burocrática, dando la impresión de que la burocracia, pese a la sombría descripción que de ella hizo Weber, es lo bastante flexible para dar acomodo al análisis incremental y a la política práctica. Además, su apoyo a los "valores perentorios ilustrados" y su insistencia en que la equidad redistributiva sea el valor guía de un incrementalismo desarticulado requieren la conservación de cierta autoridad decisional central (es decir, una jerarquía) que es incompatible con el ideal del mercado. Hasta Ostrom, el principal teórico de la elección pública, no se atreve a recomendar un abandono completo de las organizaciones burocráticas, y en cambio subraya la noción de múltiples burocracias públicas en competencia, como en el mercado.

Hirschman explica por qué con frecuencia la idea de mercado es incapaz de practicar los valores mismos que aparentemente fomenta. Según él, el mercado queda encarnado en la función de salida, y sin embargo las decisiones "racionales" de los individuos de salir no les ayudarán a lograr sus intereses cuando, como a menudo ocurre, no hay un incentivo correspondiente para que la organización tome en serio esa salida. De este modo, las fuerzas de la competencia en el mercado son, si acaso, una condición parcial para la responsabilidad organizacional; esta última también requiere de vías efectivas para el ejercicio de la voz.

Conclusión

Pese a las limitaciones de la idea de mercado, los teóricos de la elección pública y otros teóricos de mercado nos han ofrecido un punto de vista único y muchas veces valioso desde el cual examinar las organizaciones públicas. Se trata de una postura que empieza por enmarcar la acción institucional, no como proceso para una acción colectiva conscientemente coordinada, sino como la relación mutua de intereses, a veces de grupos, pero más a menudo (como en la teoría de la elección pública) de individuos. Esta relación, como de mercado, ayuda a identificar importantes limitaciones a lo que puede lograrse por medio de esfuerzos de planeación pública. Estos límites no sólo son los de la índole satisfactoria señalada por Simon;[39] también son límites políticos, tanto en términos de lo que se puede reconocer como légitimo como sobre lo que sirve de base para actuar en forma racional. Así, las teorías de mercado aceptan que la administración es parte inseparable de la política. Esta opinión niega tanto la posibilidad como lo deseable de que la organización burocrática estructurada densamente llegue a alcanzar su meta de eficiencia y control internos.

Congruentes con los teóricos de sistemas, aunque estén en desacuerdo en muchas otras cuestiones, los teóricos del mercado llaman nuestra atención al entorno turbulento y muy politizado en el que las dependencias públicas están o al menos debieran estar ocupadas. También como los teóricos de sistemas, los del mercado piensan en estabilizar la turbulencia del entorno por medio de la generación de reglas internas. La diferencia es que las reglas de los primeros subrayan las relaciones estructurales, mientras que los teóricos del mercado se concentran en la toma de decisiones. El resultado es que aquéllos, como vimos en el capítulo VII, tienden a disimular (o a veces, a reinterpretar) el conflicto, en tanto que los últimos nos ofrecen una manera de hallar las soluciones posibles de los conflictos.

Por último, las teorías de mercado extienden la obra de Herbert A. Simon destacando el proceso de toma de decisiones como la característica más sobresaliente de las organizaciones. Desde este punto de vista, el proceso administrativo está regido por reglas y es esencialmente atemporal y no histórico. Esto significa que la pregunta pertinente es "¿cuáles son las reglas?", y no "¿de dónde llegaron las reglas?" Esto se aprecia con claridad en la obra de Buchanan y Tullock, que basan sus postulados en una supuesta respuesta a una pregunta hipotética acerca

[39] Véase el capítulo VI.

de los "requerimientos constitucionales", y no en pruebas empíricas de la forma en que la gente toma sus decisiones. La importancia de esto es que lleva hasta el extremo el énfasis de Simon en la decisión como esencia de la administración y, al hacerlo, muestra la flaqueza de ese concepto de administración. Si al observar un medio organizacional, alguien hace *sólo* la pregunta "¿qué son las reglas?", entonces será incapaz de ver cómo llegaron a ser y, por lo tanto, los factores que probablemente influirán sobre su cambio. Las teorías de mercado se concentran en el presente inmediato de tal modo que lo separan del pasado y del futuro. Esto dificulta la comprensión del contexto social (y por ende, el histórico) de la toma de decisiones y de otras acciones administrativas y de la manera en que esas acciones son creadas, moduladas o reforzadas en sociedad.

Las limitaciones de las teorías de mercado proceden de su propia y estrecha adherencia a un conjunto restrictivo de suposiciones y creencias. El problema de las buenas ideas, así como de los principios morales, es que llegamos a olvidar las patologías que pueden generar. Casi toda idea o principio, por muy válido o atractivo que sea, puede desviar la atención de legítimas ideas y principios opuestos. La verdad (o al menos las aproximaciones prácticas) surge las más de las veces de un equilibrio de ideas en contrapeso. Esto puede decirse sobre todo cuando las ideas se manifiestan en modos de organización social. Así, "el mercado" como principio de organización deberá ser juzgado no sólo por los valores que ayuda a poner en práctica, sino también contra esos modos de organización que refuerzan otros valores. Tales valores son (sin un orden particular de importancia) los de equidad, comunidad y mantenimiento de la autoridad pública, desarrollo humano y fe en que sólo por medio de procesos sociales caracterizados por la confianza y el respeto mutuo, y no por la competencia, podemos descubrir cuáles son en realidad nuestros intereses. Éstos son los valores de las teorías de la organización que consideraremos en capítulos ulteriores.

X. TEORÍAS INTERPRETATIVAS Y CRÍTICAS: ORGANIZAR COMO ACCIÓN SOCIAL

Las diversas teorías organizativas hasta aquí presentadas están en tan enorme desacuerdo sobre tantos puntos que es imposible perder de vista las cuestiones en que sí convienen. Aunque a primera vista estos acuerdos parezcan obvios y de sentido común, en realidad desde otros marcos de referencia son sumamente problemáticos para la teoría y la práctica de la organización.

En primer lugar, muchos de los teóricos que hemos analizado están en acalorado desacuerdo sobre *cómo* hacer compatibles los intereses de las organizaciones y los de las personas. En realidad, lo que se discute es cuáles son los intereses esenciales de las organizaciones y cómo definir los intereses de los individuos. A su vez, de estas disputas han surgido propuestas conflictivas para estructurar y administrar las organizaciones públicas con objeto de reconciliar ambos intereses. Pese a todas sus diferencias respecto a los medios de esta reconciliación, los teóricos que hasta aquí hemos analizado están de acuerdo, implícitamente, en que "los intereses básicos de organizaciones y de individuos podrán hacerse, a la postre, congruentes. Es decir, en principio no hay entre ellos un conflicto fundamental e irreconciliable".

En segundo lugar, persiste el desacuerdo acerca de la eficacia práctica de la acción racional, es decir, acerca de los límites y las posibilidades de la acción organizativa para alcanzar metas o propósitos. Por ejemplo, varían las opiniones sobre si la acción racional se analiza mejor en el nivel individual o bien en el colectivo. Y a menudo los teóricos difieren sobre si conocen mejor las metas y los propósitos más importantes de las organizaciones o bien quienes en efecto persiguen esas metas. También han surgido disputas sobre las capacidades cognoscitivas de los agentes en las organizaciones para calcular sus acciones de manera que alcancen eficientemente sus metas. Con todo, hay un común acuerdo en que "la acción en los medios organizativos va dirigida de manera natural hacia algún propósito conocido y puede evaluarse en sus términos. La acción es, y por implicación debe ser concebida instrumentalmente como un medio para un fin".

En tercer lugar, la teoría organizativa se divide ante importantes cuestiones metodológicas. Las unidades fundamentales de análisis, que van desde lo atomístico individual de la teoría de la elección pública hasta la

versión holista de la teoría de sistemas, influyen profundamente en las actitudes metodológicas que adoptan los teóricos. A pesar de estas diferencias, casi todos los teóricos que hemos analizado convienen implícitamente en que "las suposiciones básicas de las ciencias sociales *1)* no son fundamentalmente distintas de las de las ciencias naturales, y *2)* se les puede emplear para revelar versiones objetivas y no valorativas de la vida de la organización".

Por último, los teóricos no se ponen de acuerdo sobre cuáles valores sociales y políticos ocupan el puesto central en la evaluación normativa de las acciones en las organizaciones públicas. La eficiencia, el crecimiento y el desarrollo personales, la supervivencia de la organización, la sensibilidad y "salud", la maximización de las utilidades y la adaptación compiten hoy por el favor de los teóricos en esta bibliografía tan variada pero tan estadunidense. Sean cuales fueren sus preferencias respecto a estos valores, las diversas escuelas representadas en la bibliografía están de acuerdo en que "la evaluación normativa de las organizaciones está separada lógicamente de su simple descripción fáctica. Se da por sentado que las ciencias sociales y la ética social (como "hechos" y "valores") son lógicamente distintas. Un corolario de este hecho es que la teoría social y la práctica social son empresas peculiares, aunque quizá relacionadas".

Introducción

En este capítulo consideraremos dos teorías de las organizaciones, la teoría interpretativa y la crítica, que pone en tela de juicio casi todos los puntos de acuerdo antes anotados (y en el caso de la teoría crítica, *todos).* Sus formulaciones originales (en muchos casos europeas) de la teoría social y política, difieren en algunos de esos puntos. Sin embargo, la síntesis contemporánea de la teoría interpretativa y crítica en la bibliografía de la administración pública estadunidense manifiesta una postura teórica relativamente unificada ante las organizaciones públicas. Éste es un hecho bastante reciente, y constituye una alternativa radical a la principal corriente estadunidense de teoría de las organizaciones. Seis elementos principales de esta nueva síntesis resumen los argumentos del capítulo:

1. Los intereses individuales y organizativos se hallan en tensión mutua fundamental, en virtud de la cual las relaciones entre individuos y organizaciones comprenden esencialmente consideraciones de poder político. La pregunta más importante para la teoría de las organizaciones no es cómo integrar al individuo y a la organización, sino cómo el individuo puede trascender a la organización.

2. El propio modelo racional de la acción constituye un problema, pues traiciona y limita en gran medida la comprensión de las acciones en los contextos individual, social y organizativo.
3. Las ciencias sociales naturalistas, basadas en que dependen de manera positiva del concepto de conducta, constituyen una base inadecuada para comprender el mundo social. En cambio, deberían fincarse en la idea de acción, que dirige la atención hacia el significado subjetivo de la experiencia social cotidiana de la gente.
4. Las preocupaciones empíricas, como la descripción y la explicación precisas, están inextricablemente unidas a la evaluación normativa y la ética social. La ya convencional distinción entre teorías "empírica" y "normativa" es engañosa y estéril.
5. El problema básico para la teoría de las organizaciones consiste en entender las formas en que la burocracia refuerza los procesos sociales de dominación que luego producen la enajenación individual. Para tal comprensión resulta básica la relación de la estructura social con las formas del lenguaje y del discurso.
6. El propósito de la teoría es fundamentalmente práctico. La teoría es práctica en la medida en que nos permite llegar a un autoconocimiento que conduzca a una acción responsable y autónoma.

Los teóricos sociales y de las organizaciones están divididos por sus respuestas a dos preguntas. Primera, ¿cuáles son las premisas filosóficas en que se deben fundar las ciencias sociales? Y, segunda, ¿a qué propósitos morales y prácticos, si los hay, debe o puede servir la teoría? Respecto a la primera pregunta, el debate gira en torno de si —y hasta qué punto— las suposiciones y los métodos de las ciencias naturales son apropiados para las ciencias sociales. Especialmente problemáticos son los significados de la relación apropiada entre las nociones de "objetividad" y de "subjetividad". En los diferentes significados de estas palabras se observan desacuerdos acerca de cuestiones tan básicas como la naturaleza de la realidad social, la naturaleza humana y los fundamentos del conocimiento acerca del mundo social.

La segunda pregunta, concerniente a los fines o intereses a los que puede o debe servir el conocimiento teórico, tal vez haya causado más divisiones que la primera pregunta. El problema no sólo consiste en decidir conscientemente a *cuáles* fines e intereses debe servir el conocimiento *después de* certificada su validez, es decir, después de resueltas las cuestiones "fácticas". A primera vista, parece ser una cuestión de "valor". Pero el asunto se complica más debido a algunos desacuerdos a menudo oscuros sobre la cuestión de si es posible —y, por cierto, si es deseable— separar la generación de conocimiento de los intereses a los que pudiera servir.

En esencia, la polémica trata de hasta qué punto las ciencias sociales pueden o deben tratar de liberarse de los valores. Por una parte, podría argumentarse que el conocimiento de las ciencias sociales llega a su mayor grado de utilidad cuando se divorcia conceptualmente de los propósitos sociales, las decisiones acerca de lo que debiera decidirse en otras áreas del discurso. O bien, por otra parte, podría argüirse que habríase de concebir como un medio para poner en práctica ya fuese valores compartidos, ya la crítica moral de los usos sociales. El meollo del desacuerdo entre estas dos posiciones depende de si las cuestiones de valor *pueden*, así sea en teoría, separarse de las cuestiones empíricas sin trivializar —a la vez intelectual y moralmente— todo el cometido de las ciencias sociales.

Estos problemas son significativos no sólo para la filosofía y las ciencias sociales, sino que también afectan cuestiones prácticas de administración. Después de todo, la administración es una forma de acción que se vale del conocimiento e incluso de la teoría con fines prácticos. Sin embargo, a juzgar por los profundos desacuerdos que vemos en las ciencias sociales contemporáneas, hoy no hay un gran consenso sobre lo que significa "usar" la teoría para imbuir la práctica. Como ya dijimos en el capítulo IV, el significado de utilizar la teoría con propósitos prácticos es un problema a la vez teórico y práctico.

Por consiguiente, primero es necesario examinar las premisas de las teorías interpretativa y crítica. Luego realizar de cada una un análisis que esboce sus raíces históricas en la teoría sociológica y política. Así, las teorías interpretativa y crítica quedan sintetizadas en el contexto del marco de la administración pública.

Premisas de la teoría interpretativa y crítica

Las teorías interpretativa y crítica de la organización, un tanto nuevas en el ámbito intelectual estadunidense, proceden de corrientes ya establecidas en el pensamiento social y político de Europa. Estas corrientes se caracterizan porque sus premisas muestran notables contrastes con las de los escritores considerados en los capítulos anteriores, con la excepción de Max Weber. Ya hemos documentado muchas de las diferencias y los desacuerdos acalorados entre las diversas posturas teóricas. Sin embargo, sus diferencias, a menudo obvias, ocultan algunos acuerdos implícitos en torno de las premisas que los teóricos interpretativos y críticos ponen en tela de juicio.

Sobre la cuestión de si el conocimiento de las ciencias sociales puede o debe estar separado lógicamente de las cuestiones de la práctica social,

los teóricos interpretativos y críticos suelen hallarse en desacuerdo. Con algunas notables excepciones, los teóricos interpretativos tienden a ponerse del lado de sus equivalentes en las ciencias sociales naturalistas, afirmando tanto lo posible como lo deseable de liberar a las ciencias sociales de valores. En esta idea se encuentra implícita la noción de que el conocimiento científico y los intereses humanos prácticos son conceptos distintos. Por su parte, como lo ha señalado Richard Bernstein, la teoría crítica "está guiada por un interés práctico fundamental en 'mejorar radicalmente la existencia humana', en favorecer una conciencia de sí mismo y una comprensión de las condiciones sociales y políticas que hagan que 'la humanidad, por vez primera, sea un sujeto consciente y determine su propio modo de vida'".[1]

Ciencia social "objetivista" o "subjetivista"

Una comprensión adecuada de la teoría interpretativa y crítica, así como de la naturaleza de sus desacuerdos con las diversas posturas que hemos estudiado requiere una breve lección de la terminología de las premisas de las ciencias sociales. Una fuente útil será la obra de Gibson Burrell y Gareth Morgan, *Sociological Paradigms and Organizational Analysis,* en la que los autores resumen dos posturas filosóficas polares de la ciencia social —la *subjetivista* y la *objetivista*— junto con cuatro dimensiones dicotómicas[2] (véase el cuadro X.1).

Las cuatro dimensiones son ontología, epistemología, naturaleza humana y metodología. Cada una denota una cuestión fundamental y problemática de las ciencias sociales con postulados lógicos distintos. En conjunto, las suposiciones de cada columna constituyen las posiciones filosóficas básicas de las versiones subjetivista y objetivista. Aunque en su forma pura cada versión excluye a la otra, a menudo están implícitas y sujetas a matices de interpretación que conducen a posiciones "intermedias".

Ontología. La suposición más fundamental que pueden hacer los científicos acerca del tema de su investigación concierne a su condición *ontológica*. Las suposiciones ontológicas, aunque a menudo no se hacen explícitas, se relacionan con la esencia de los fenómenos que se están investigando. Para los teóricos de la organización, la pregunta ontológica es: ¿qué queremos decir cuando afirmamos que existen las

[1] Richard Bernstein, *The Restructuring of Social and Political Theory,* University of Pennsylvania Press, Filadelfia, Pa., 1978, pp. 180-181, citando a Max Horkheimer.

[2] Gibson Burrell y Gareth Morgan, *Sociological Paradigms and Organizational Analysis,* Heinemann Educational Books, Londres, 1979, pp. 1-9.

CUADRO X.1. *Esquema para analizar postulados acerca de la naturaleza de las ciencias sociales*

Planteamiento subjetivista	*Dimensión subjetiva-objetiva*	*Planteamiento objetivista*
Nominalismo	Ontología	Realismo
Antipositivismo	Epistemología	Positivismo
Voluntarismo	Naturaleza humana	Determinismo
Ideográfico	Metodología	Nomotético

FUENTE: Gibson Burrell y Gareth Morgan, *Sociological Paradigms and Organizational Analysis,* Heinemann Educational Books, Londres, 1979, p. 3.

organizaciones? Los objetivistas de la teoría de las organizaciones sostienen la idea, llamada *realismo,* "de que el mundo social externo a la cognición individual es un mundo real formado por estructuras innegables, tangibles y relativamente inmutables. Sea que nombremos y percibamos estas estructuras o no —sostienen los realistas—, existen como entidades empíricas".[3]

En contraste, los subjetivistas, que se adhieren al *nominalismo,* rechazan la idea de que unas estructuras sociales puedan existir aparte de la conciencia y de la acción humanas. Así, ven al mundo social como producto de la conciencia humana, lo que significa que las instituciones y las funciones que constituyen la realidad social no son más que marbetes o nombres.

Epistemología. El segundo conjunto de suposiciones básicas en conflicto son las *epistemológicas*, es decir, postulados acerca de lo que se debe considerar como conocimiento o hecho y cómo se comunica y comprende, tanto en la vida cotidiana cuanto en el discurso científico. Aquí, la disputa gira sobre lo adecuado del *positivismo,* el punto de vista epistemológico de los objetivistas, que tratan de explicar y predecir lo que ocurre en el mundo social investigando las regularidades y relaciones causales entre sus elementos constitutivos.[4] Pueden encontrarse serias diferencias de opinión dentro del bando positivista sobre si unas relaciones causales hipotéticas pueden ser "verificadas" en sentido positivo, o simplemente "refutadas" (la posición popularizada por Karl R. Popper).[5] Sin embargo, los positivistas comparten un compromiso

[3] *Ibid.,* p. 4.

[4] *Ibid.,* p. 5.

[5] Véase Karl R. Popper, *The Logic of Scientific Discovery,* Harper Torchbooks, Nueva York, 1968.

común con la *observación* alejada y objetiva como el camino más seguro hacia el descubrimiento del conocimiento científico. Tales observaciones ofrecen los datos para poner a prueba las hipótesis con objeto de hacer explicaciones y predicciones objetivas y generalizadas acerca de la vida social. Por su parte, el *antipositivismo*[6] se preocupa menos por descubrir regularidades y leyes causales que por comprender la riqueza y el matiz de la experiencia de sus temas. Al rechazar la idea de la observación desapegada y objetiva, los antipositivistas tratan de comprender la experiencia subjetiva de aquellos a quienes estudian. Como lo han notado Burrell y Morgan,

> para el antipositivista, el mundo social es en esencia relativista y sólo se puede comprender desde el punto de vista de los individuos que participan en las actividades que se van a estudiar. Los antipositivistas rechazan el punto de vista del "observador" que caracteriza la epistemología positivista como posición válida aventajada para comprender las actividades humanas. Sostienen que sólo se puede "comprender" ocupando el marco de referencia de quien participa en la acción. Hay que comprender desde dentro, no desde fuera.[7]

En el límite que separa estos polos epistemológicos se encuentra la posición de que la generalización por medio de la prueba de hipótesis es posible y a la vez útil mientras las categorías de significado generalizado utilizadas por los científicos sociales resumen y representen adecuadamente los significados subjetivos de los actores en estudio. Aquí resulta crucial el concepto de Max Weber del tipo ideal, que explicamos en el capítulo v, ya que desempeña un papel fundamental, así como lo hizo Weber en términos más generales, entre los dos extremos epistemológicos. Como los positivistas, Weber se ocupó a fondo de la empresa de la generalización y, más extensamente, de las ciencias sociales objetivas (aunque no "objetivistas") y ajenas a los valores. Pero la versión que dio Weber de unas ciencias sociales objetivas también fue antipositivista, debido a su estipulación de que la acción sólo se puede comprender en términos del significado subjetivo de los individuos que la realizan.

Naturaleza humana. La tercera categoría de suposiciones básicas que divide a objetivistas y subjetivistas es la cuestión de la naturaleza humana, es decir, las creencias acerca de la índole del yo que implícitamente guían sus respectivas investigaciones. La posición objetivista afirma una visión *determinista* en que los hechos de la gente pueden ser explicados

[6] El prefijo "anti" indica la posición esencialmente reactiva, al menos en los Estados Unidos y la Gran Bretaña, ante la epistemología subjetivista.

[7] Burrell y Morgan, *op. cit.*, p. 5.

por fuerzas causales, sean las del medio, sean las debidas a su estructura genética. Las ciencias sociales subjetivistas adoptan una posición *voluntarista*, la cual considera que la naturaleza humana es activa o autónoma e indeterminada. Empero, los voluntaristas no siempre consideran que la acción autónoma sea conscientemente racional. Las versiones contemporáneas del voluntarismo reconocen el papel importante de la motivación inconsciente en las acciones del hombre. Como en otra parte ha señalado Michael A. Harmon,

> aunque tal vez afín en espíritu, la concepción activa voluntarista sólo tiene una semejanza superficial con concepciones anteriores, marcadamente racionalistas, del libre albedrío, características, por ejemplo, del periodo de la Ilustración. Decir que la gente es activa no es decir que domine por completo su destino. La imagen activa del yo implica una idea un tanto menos heroica y menos autónoma de la naturaleza humana, la cual concede que la gente participa en la creación del mundo social y es responsable de él, por virtud de sus capacidades de reflexionar sobre el significado de su propia participación.[8]

Como veremos más adelante, los desacuerdos sobre la naturaleza del yo influyen profundamente la manera en que los teóricos de la sociedad y de la organización se enfrentan a las cuestiones de valor. Por ejemplo, el grado de determinismo o de voluntarismo implícito en sus obras influye sobre el grado en que consideran al hombre como responsable de sus acciones en sentido existencial. Este mismo problema también afecta la manera en que se considere la aparición de regularidades predecibles en la conducta social. En concreto, ¿son tales regularidades el producto de fuerzas ambientales o genéticas o bien son prueba de que la gente ha *decidido* comportarse de manera predecible?

Metodología. El conjunto final de suposiciones opuestas comprende el meollo del debate *metodológico* entre objetivistas y subjetivistas. Los otros planteamientos metodológicos son extensiones lógicas de las ya notadas actitudes epistemológicas de los dos sistemas generales de las ciencias sociales. Los objetivistas, que comparten un compromiso epistemológico con la predicción y la explicación generalizadas, emplean metodologías *nomotéticas,* que fundamentan

> la investigación en el protocolo y la técnica sistemáticos. Queda ejemplificada en el planteamiento y los métodos utilizados en las ciencias naturales, que se

[8] Michael M. Harmon, *Action Theory for Public Administration,* Longman, Nueva York, 1981, p. 33.

centran en el proceso de poner a prueba las hipótesis de acuerdo con los cánones del rigor científico. Se preocupa por la formación de pruebas científicas y el uso de técnicas cuantitativas para el análisis de datos. Toda clase de investigaciones, cuestionarios, pruebas de personalidad e instrumentos normalizados de investigación sobresale entre los aparatos de la metodología nomotética.[9]

El planteamiento metodológico opuesto, que es afín a la epistemología antipositivista, subraya una comprensión más profunda de la experiencia social por medio de los marcos de referencia subjetivos de los propios sujetos de la investigación. Es el método llamado *ideográfico*, que aunque no necesariamente proscribe un interés ulterior en generalizaciones, "subraya la importancia de dejar que el sujeto despliegue su naturaleza y sus características durante el proceso de investigación".[10] Contrasta con el método de describir la conducta de los sujetos en términos de protocolos y categorías de interpretación preestablecidos y seleccionados por el investigador.

Al describir los cuatro conjuntos de suposiciones básicas que distinguen a los planteamientos objetivista y subjetivista de las ciencias sociales, no hemos hecho la debida justicia a las importantes diferencias que hay *dentro* de cada una de las orientaciones generales ya analizadas ni a sus diversos puntos de acuerdo. Muchas de las sutilezas, tanto de acuerdos como de desacuerdos, se harán evidentes cuando esbocemos las premisas de las teorías interpretativa y crítica de la organización.

La teoría interpretativa

"Teoría interpretativa" es un término genérico que abarca toda una variedad de puntos de vista en las ciencias sociales, algunos de ellos de origen europeo y otros originarios de los Estados Unidos. En ese país, las teorías interpretativas surgieron en gran parte como reacción a la ortodoxia positivista de las ciencias sociales estadunidenses. Como se ha manifestado en la sociología funcionalista, la psicología conductista y la teoría de los sistemas organizativos, las ciencias sociales positivistas han predominado en aquella nación desde la segunda Guerra Mundial. Aunque la teoría interpretativa ha reflejado un punto de vista minoritario en los Estados Unidos, procede de una corriente intelectual variada y bien establecida en Europa.

[9] Burrell y Morgan, *op. cit.*, pp. 6-7.
[10] *Ibid.*, p. 6.

El marco histórico

La influencia europea sobre la teoría interpretativa se deriva del idealismo alemán inspirado por Immanuel Kant (1724-1804). Habiendo surgido mucho después de que Kant escribiera, la corriente positivista en las ciencias sociales se ha aferrado, si bien a menudo implícitamente, a la posición de que la experiencia sensorial ofrece el fundamento básico para el conocimiento del mundo social. Por consiguiente, los métodos de las ciencias naturales brindan el único medio para descubrir las leyes que gobiernan las relaciones sociales entre los elementos del mundo social.

Por contraste, Kant sostuvo que "la realidad última del universo se encuentra en el 'espíritu' o la 'idea', y no en la percepción sensorial".[11] La premisa central de Kant ilumina la principal fuente de desacuerdo entre las ciencias sociales objetivistas modernas y las subjetivistas por sus implicaciones de que la conciencia humana, en lugar del mundo de hechos y cosas (el que se aparece a los sentidos), es el problema central del discurso filosófico. Según dicen Burrell y Morgan, Kant

> sostuvo que un conocimiento *a priori* debe preceder a toda captación o entendimiento de los datos sensorios de la experiencia empírica. Sostuvo que debe haber unos principios organizativos inherentes innatos dentro de la conciencia del hombre, por los que cualesquiera datos sensorios quedan estructurados, dispuestos y comprendidos. Consideraba el conocimiento *a priori* independiente de toda realidad externa, y de los datos sensorios que ésta "emite". Lo veía como producto de la "mente" y de los procesos interpretativos que la acompañan. Aunque el mundo en que viven los hombres puede ser producto de una compleja interrelación entre un conocimiento *a priori* y la realidad empírica, según Kant el punto de partida para comprender esto se encontraba en el ámbito de la "mente" y la "intuición".[12]

Las dos figuras de principios del siglo XX que acaso ejercieran mayor influencia sobre el desarrollo de la teoría interpretativa contemporánea fueron, como Kant, alemanes: el filósofo Edmund Husserl (1859-1938) y el sociólogo Max Weber. La filosofía de Husserl, la fenomenología —sumamente difícil y compleja—, señala un esfuerzo sistemático por fincar la filosofía en el estudio de la propia conciencia. Su propósito fue poner al descubierto los supuestos ocultos no sólo del método científico (a saber: el positivismo) y de la filosofía, sino del mundo vivido *(lebenswelt)* de la experiencia cotidiana. Husserl compartió con Kant la idea de que la conciencia no está separada de los hechos del mundo ni es receptora

[11] *Ibid.*, p. 227.
[12] *Id.*

pasiva de la información sensorial. En cambio, la conciencia siempre tiene una "intención" (es decir, está dirigida) ante los objetos de su atención. Por tanto, una descripción precisa de lo que "está allí" entraña necesariamente un examen crítico de las formas en que se encuentra estructurada la conciencia humana.

Husserl escribió en marcada oposición con el espíritu positivista que por entonces dominaba gran parte de la filosofía y de las ciencias sociales occidentales. Por otra parte, Max Weber adoptó un tono más intermedio, intentando colmar el abismo abierto entre el idealismo kantiano y las ciencias sociales positivistas. Como dijimos, Weber rechazó el positivismo, pero más por su ingenuidad respecto a la "objetividad" de los datos sensoriales que por su compromiso con unas ciencias sociales objetivas y ajenas a los valores, compromiso que el propio Weber compartía. Sin embargo, Weber también convino con la idea de Husserl de que la objetividad depende y procede de una subjetividad inherente de la experiencia. Pero para el sociólogo Weber, la idea de subjetividad es inherente a las descripciones de los significados que constituyen las acciones de la gente, a diferencia de la preocupación filosófica de Husserl por las estructuras innatas de la conciencia humana.

Alfred Schutz y la teoría interpretativa contemporánea

Así como Weber trató de colmar la brecha entre la sociología positivista y el idealismo kantiano, el discípulo de Husserl, Alfred Schutz (1899-1959), trató de fundir la fenomenología "trascendental" de Husserl con la sociología de Weber. Pero el producto acumulativo de la llamada "fenomenología existencial" de Schutz terminó más cerca de Weber que de Husserl. Esto se debió principalmente al compromiso de Schutz, como sociólogo, con unas ciencias sociales despojadas de valores, interesadas en dar una versión objetiva de las pautas y regularidades de la acción en el mundo social. Por ello, Schutz no refutó seriamente los objetivos básicos de las ciencias sociales naturalistas (objetivistas) y ni siquiera su compromiso metodológico de poner a prueba las hipótesis por medio de inferencias controladas.[13] Su desacuerdo básico con las ciencias sociales naturalistas radica en su idea de que el mundo social debe ser interpretado en términos de los significados o interpretaciones subjetivas que la gente, en el mundo cotidiano, da a su propia experiencia. Schutz contrasta el papel del sociólogo —el intérprete sistemático de las interpretaciones de otros— con el del naturalista, que puede y debe determinar

[13] Bernstein, *op. cit.*, p. 137.

por sí mismo los medios apropiados de los hechos y las conductas del mundo natural:

> Corresponde al naturalista, y sólo a él, definir de acuerdo con las reglas de su ciencia su campo de observación y determinar los hechos, datos y acontecimientos que son procedentes para su problema o el propósito científico que tenga a mano. Estos hechos y acontecimientos no son preseleccionados, ni tampoco queda preinterpretado el campo de observación. El mundo de la naturaleza, explorado por el naturalista, no "significa" nada para las moléculas, los átomos y los electrones [...] Por contraste, los objetos de pensamiento construidos por el sociólogo para captar esta realidad social deben estar fundamentados en los objetos de pensamiento construidos por hombres —de sentido común— que viven su vida cotidiana en un mundo social. De este modo, las construcciones de las ciencias sociales son, por decirlo así, de segundo grado, es decir, construcciones de las construcciones formadas por los actores en el medio social cuya conducta debe observar y explicar el sociólogo de acuerdo con las reglas de su ciencia.[14]

Sin embargo, el hecho de que las construcciones sociales sean de segundo orden no impide sacar inferencias de relaciones determinadas entre unidades sociales. Éste es un punto en que convienen Schutz y su adversario Ernest Nagel,[15] uno de los más sagaces defensores de las ciencias sociales naturalistas. Sin embargo, el requerimiento de interpretar sistemáticamente los significados que la gente da a su experiencia cotidiana postula un importante cambio de orientación lejos de los planteamientos naturalistas. Desde el punto de vista de estos últimos, el punto de vista del *científico social,* y no el de sus sujetos, ofrece la base primordial de la investigación.

Utilizando el concepto de Wilhelm Dilthey de *verstehen* (traducido, aproximadamente, como "entendimiento interpretativo"),[16] Schutz critica las ciencias sociales naturalistas que dan por sentadas ingenuamente

[14] Alfred Schutz, "Concept and Theory Formation in the Social Sciences", en Maurice de Natanson (comp.), *Philosophy of the Social Sciences,* Random House, Nueva York, 1963, p. 232.

[15] Véase, especialmente, Ernest Nagel, "Problems of Concept and Theory Formation in the Social Sciences," en Maurice de Natanson, *op. cit.*, p. 209.

[16] Wilhelm Dilthey (1833-1911) intentó ampliar la obra de Kant a la historia. Separó las ciencias naturales de las "ciencias del espíritu" (por ejemplo, la historia) afirmando que éstas sólo pueden comprenderse por medio del *verstehen*, es decir, el significado experimentado en las situaciones. "Las ciencias naturales buscan factores explicativos últimos, aislados, mientras que las ciencias sociales pretenden la comprensión inmediata a partir de sus datos duros [...] éste es el proceso de comprensión subjetiva o interpretación *(verstehen),* y logramos ese entendimiento al 're-vivir' los hechos sociales". Marcello Truzzi, "Wilhelm Dilthey", en Truzzi (comp.), *Verstehen: Subjective Understanding in the Social Sciences,* Addison Wesley Publishing Co., Reading, Mass., 1974, p. 9.

las apariencias externas del mundo social. En cambio, las ciencias sociales debieran explicar sistemáticamente "el modo en que se constituye y mantiene esta realidad social, en qué formas es intersubjetiva o cómo los actores (en su pensamiento de sentido común) interpretan sus propias acciones y las de los demás".[17] Para Schutz, la idea de *verstehen* no es simplemente un método de las ciencias sociales (como lo fue para Weber), sino que también es un término que muestra la experiencia de sentido común de la vida cotidiana.

La influencia de Schutz, junto con la de algunos de sus contemporáneos (como Martin Heidegger, Jean-Paul Sartre y Maurice Merleau-Ponty) se manifiesta tanto en la teoría de la sociología interpretativa y la organización interpretativa como, en grado más limitado, en la ética social. Peter Berger, a menudo en colaboración con Thomas Luckmann, es uno de los principales exponentes de la sociología schutziana,[18] mientras que el "marco de referencia de la acción" de David Silverman ofrece la aplicación más directa de esa sociología al estudio de la teoría organizativa.[19] Las obras de estos autores presentan varias ideas que forman el fundamento del planteamiento interpretativo, que pone en tela de juicio la ortodoxia estadunidense de la teoría de sistemas del funcionalismo y de las organizaciones, en diversos puntos.

Acción y conducta. El concepto de *verstehen*, que todos los teóricos interpretativos aceptan en alguna forma, significa que las conductas de la gente son comprensibles principalmente en términos del significado subjetivo que la gente misma les da. *Conducta*, definida como los movimientos sensorialmente observables y mensurables de la gente, es una idea restrictiva que excluye del análisis el mundo subjetivo de la experiencia. Siguiendo a Weber, definimos *acción* como la conducta más el significado subjetivo del individuo actuante; los interpretativistas suelen considerar que el concepto de conducta es demasiado limitado y a menudo engañoso. Según ellos, significado y motivos constituyen la esencia de la vida social. No sólo se trata de que conducta y significado estén *relacionados*, sino de que la acción es constitutiva de los significados y motivos de las personas. Salvo en raras circunstancias, el estudio de lo que hace la gente sin atender a los significados encarnados en sus acciones omite del estudio precisamente lo de mayor importancia.

También la idea de acción atañe a la cuestión de la naturaleza humana. En particular, ¿están las acciones de la gente determinadas, sea por

[17] Bernstein, *op. cit.*, p. 138.
[18] Véase, especialmente, Peter L. Berger y Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality*, Anchor Books, Nueva York, 1967.
[19] David Silverman, *The Theory of Organizations*, Basic Books, Nueva York, 1971.

predisposición ambiental o genética? ¿O bien son resultado, al menos hasta cierto grado, de una elección autónoma, como lo afirman los voluntaristas? Criticando implícitamente la sociología funcionalista a este respecto, Anthony Giddens describe de este modo la noción voluntarista de la naturaleza humana:

> *La sociología no se interesa por el universo "pre-dado" de los objetos, sino por uno constituido o producido por los hechos activos de los sujetos.* Los seres humanos transforman socialmente la naturaleza, y al "humanizarla" se transforman a sí mismos. Pero, desde luego, no producen el mundo natural, que está constituido como objeto-mundo independientemente de su existencia [...]
>
> *La producción y reproducción de la sociedad debe tratarse, por consiguiente, como un desempeño calificado de parte de sus miembros*, y no sólo como una serie mecánica de procesos.[20]

El encuentro cara a cara. Todas las posturas teóricas, aunque explícitas en distintos grados, empiezan con una suposición acerca de la unidad fundamental del análisis que forma la base de sus investigaciones. Por ejemplo, en capítulos anteriores hemos notado que la teoría de sistemas comienza, pues, con el sistema, concebido en conjunto como punto de partida del análisis, del cual se derivan las explicaciones de la conducta y las funciones que desempeñan sus partes. En cambio, los teóricos del mercado toman al individuo racional y egoísta como su unidad fundamental, y explican las unidades sociales más grandes cual las naciones-estados y las organizaciones como conglomerados de esos individuos.

La teoría interpretativa, en particular la de Berger y Luckmann, emplea el encuentro cara a cara como unidad fundamental de análisis. Dado que la sociología es por definición el estudio de lo social, la unidad de análisis debe ser lo bastante grande para abarcar la dinámica básica del trato entre personas. El encuentro cara a cara

> plantea un análisis relacionado de la manera más directa con nuestra experiencia concreta y, por lo tanto, es la unidad más elemental —y en cierto sentido, la más real— de las relaciones humanas. Es decir, el [...] encuentro es el caso prototípico de la interacción social a partir del cual se derivan todos los demás casos.[21]

Los interpretativistas excluyen no sólo al individuo atomístico como punto de partida lógico, sino que también rechazan la idea de que la organización o en realidad cualquier sistema mayor pueda servir como

[20] Anthony Giddens, *New Rules of Sociological Method: A Positive Critique of Interpretive Sociologies*, Basic Books, Nueva York, 1976, p. 143; las cursivas son del original.
[21] Harmon, p. 31.

unidad. Aquí se hace evidente su actitud ontológica nominalista, en oposición a la realista. Sostienen que las organizaciones, como todas las demás colectividades sociales, no tienen una existencia concreta o real, sino que son fenómenos residuales de la conciencia humana. Sin estar del todo al tanto, pensamos y actuamos como si las organizaciones fuesen entidades *reales*. Las organizaciones y las instituciones son construcciones, productos de la mente; cuanto más generales se vuelven, más abstractas y más remotas son de nuestra experiencia. Como unidad fundamental de análisis, el encuentro cara a cara sirve como recordatorio de la naturaleza secundaria o derivada de estas construcciones, con lo cual reduce la tendencia a considerar las organizaciones e instituciones como entidades concretas.

Intencionalidad e intersubjetividad. Dos términos, "intencionalidad" e "intersubjetividad", son básicos para comprender la dinámica de la producción y el mantenimiento del mundo social. La *intencionalidad* muestra la noción de que la conciencia va dirigida hacia los objetos de nuestra atención; es decir, que no somos simplemente conscientes, sino que estamos conscientes de algo. La conciencia es un proceso activo y transaccional que incluye tanto los objetos externos como las reglas y los hábitos de percepción que afectan nuestras interpretaciones de esos objetos. El mundo social, que la teoría interpretativa considera que no tiene una existencia concreta, es, antes bien, un producto de la conciencia. Aunque aparentemente real y concreto en la forma en que lo experimentamos, en realidad no es más que el residuo de nuestra experiencia "sedimentada". Con el transcurso del tiempo, esta experiencia se acumula y acríticamente la damos por sentada. De este modo, a los fenómenos sociales se les da la condición de objetos (o, para emplear el verbo, son "objetivados"). Pero lo que podríamos llamar la "realidad objetiva" se deriva por fuerza de la idea de subjetividad.

Mientras que la intencionalidad se refiere al proceso por el cual los individuos crean activamente la realidad social, la *intersubjetividad* atañe al carácter *social* de esa creación. Si el mundo social es producto de la conciencia humana, entonces se debe poder explicar cómo ese mundo se mantiene unido. Dado que el mundo social no tiene una existencia concreta, nuestras creencias, que nos llevan sin más a dar por sentada su existencia, son por necesidad el resultado de convenciones entre la gente. De este modo, el mundo social se vuelve inteligible, más o menos de la misma forma que las colectividades de individuos.

Estas convenciones son posibles gracias al lenguaje. El lenguaje no sólo es el instrumento de comunicación: es la esencia de la existencia social. Por ejemplo, Walker Percy sostiene que no sólo estamos conscientes *de* algo, sino que estamos conscientes de ello como *siendo* algo, es decir, de que tiene un nombre o símbolo que es comprendido por los otros:

> Además del símbolo, la concepción y la cosa, hay otros dos términos que no son menos esenciales en el acto de simbolización. Existe el "yo", la conciencia a la que se enfrenta la cosa y que genera el símbolo por el cual se expresa esa concepción. Pero también hay el "tú". *La simbolización es, por su esencia misma, una intersubjetividad.* Si sólo hubiera una persona en el mundo, no podría ocurrir la simbolización (pero sí la significación); pues mi descubrimiento del agua como algo se deriva de que tú me lo señalaste, de que es agua también para ti. El acto de simbolización es una afirmación: ¡Sí, ésta es agua! Mi emoción se deriva del descubrimiento de que está allí para ti y para mí, y de que es lo mismo para ti y para mí. En lo sucesivo, todo acto de simbolización, sea lenguaje, arte, ciencia o hasta pensamiento, deberá ocurrir en presencia del verdadero tú o del ideal tú para quien el símbolo es significativo. *La simbolización presupone una tríada de existentes: yo, el objeto, tú.*[22]

La intersubjetividad no sólo explica la dinámica por la cual el mundo social se crea y se sostiene en la conciencia, sino que también hace posible una conciencia del yo. Schutz explica, por medio del encuentro cara a cara (al que llama la "relación nosotros"), que la conciencia individual del mundo social requiere fundamentalmente la presencia de otro (el "otro"):

> Cada uno de nosotros puede experimentar los pensamientos y actos del otro en el presente mientras que cada cual sólo puede captar los suyos como pasado, por medio de la reflexión. Yo sé más del otro y él sabe más de mí de lo que cada uno de nosotros sabe de su propia corriente de conciencia. Este presente, común a ambos, es la esfera pura del "nosotros". Y si aceptamos esta definición, podremos convenir en que [...] la esfera del "nosotros" es pre-dada a la esfera del yo [...] Participamos sin un acto de reflexión en la vívida simultaneidad del "nosotros", mientras que el "yo" sólo aparece después del giro reflexivo.[23]

Intencionalidad e intersubjetividad son básicas para la explicación dada por los interpretativistas a la creación y el mantenimiento del mundo social. Sin embargo, también revelan dos aspectos decisivos de la naturaleza humana en que se finca la teoría interpretativa. La idea de intencionalidad, que está implícita en la concepción voluntarista del yo, hace verosímil una concepción *activa* de la naturaleza humana. Y la intersubjetividad, la cual sostiene que la presencia del otro es requisito

[22] Walker Percy, *The Message in the Bottle: How Queer Man Is, How Queer Language Is, and What One Has to Do with the Other,* Farrar, Straus y Giroux, Nueva York, 1975, p. 281; las cursivas son del original.

[23] Alfred Schutz, *Collected Papers*, vol. I, Arvid Brodersen (comp.), Martinus Hijhoff, La Haya, 1962, p. 174.

indispensable para la conciencia de sí mismo, define la naturaleza humana como *social*. Veremos más adelante que esta concepción social activa de la naturaleza humana no sólo guía las descripciones interpretativas de la organización, sino que influye profundamente sobre las actitudes valorativas que adoptan algunos teóricos interpretativos.

El problema de la materialización. Si el mundo social es producto de la conciencia, como lo afirman los interpretativistas, entonces surgen problemas cuando perdemos de vista ese hecho. Probablemente ocurre porque hay tendencias poderosas a olvidar que las instituciones del mundo social sólo son productos de la mente humana. Esta interpretación errónea es un peligro para los teóricos, quienes a menudo confunden sin darse cuenta sus construcciones conceptuales con los objetos de su atención. Weber hizo severas advertencias cuando precisó minuciosamente, por ejemplo, las formas de organización a las que en forma casual nos referimos como burocracias, distinguiéndolas de la construcción del tipo ideal del modelo burocrático.

Sin embargo, esta tendencia a perder de vista nuestra creación activa del mundo social y, por lo tanto, nuestra responsabilidad de él, también es un problema para los legos. Y ello porque "produce la falsa impresión de que instituciones, papeles, reglas y hasta situaciones sociales poseen una inmutabilidad concreta, una existencia natural independiente de su creación intersubjetiva y su mantenimiento por los actores sociales".[24] Esta confusión de lo subjetivo con lo objetivo, a veces llamada la "falacia de la concreción errónea", suele recibir el nombre de *materialización*. Vale la pena citar en extenso a Berger y Luckmann, quienes acaso nos hayan dado el análisis más lúcido de la materialización pues corresponde a las aprensiones erróneas de la vida cotidiana:

> La materialización es la captación de los fenómenos humanos como si fueran cosas, es decir, en términos no humanos o posiblemente suprahumanos. Otra manera de decirlo es que consiste en la captación de los productos de la actividad humana *como si fueran* otra cosa que productos humanos: como actos de la naturaleza, resultados de leyes cósmicas o de una manifestación de la voluntad divina. La materialización implica que el hombre es capaz de olvidar que fue el autor del mundo humano y, además, que la dialéctica entre el hombre, el productor y sus productos se pierde ante la conciencia. Por definición, el mundo cosificado es un mundo deshumanizado. Lo experimenta el hombre como una extraña facticidad, como un *opus alienum* sobre el cual no tiene ningún control, y no como a un *opus proprium* de su actividad productiva [...]

[24] Harmon, *op. cit.*, p. 131.

> En cuanto se establece un mundo social objetivo, nunca se aleja la posibilidad de la materialización. La objetividad del mundo social significa que se le enfrenta al hombre como si fuese algo fuera de sí mismo. La pregunta decisiva es saber si él conserva la conciencia de que, por muy objetivado que esté, el mundo social fue hecho por los hombres [...] y, por lo tanto, puede ser rehecho por ellos. En otras palabras, se puede describir la materialización como un paso extremo en el proceso de objetivación, por el cual el mundo objetivado pierde su comprensibilidad como empresa humana y queda fijado como una facticidad no humana, no humanizable e inerte. La verdadera relación entre el hombre y su mundo se invierte en la conciencia. El hombre, productor de un mundo, es captado como su producto y la actividad humana como un epifenómeno de procesos no humanos. Los significados humanos ya no se interpretan como productores del mundo, sino, a su vez, como productos de la "naturaleza de las cosas". Se debe subrayar que la materialización es una modalidad de la conciencia y, más precisamente, una modalidad de la objetivación del mundo humano hecha por el hombre. Aun aprehendiendo al mundo en términos cosificados, el hombre continúa produciéndolo. Es decir, el hombre es capaz paradójicamente de producir una realidad que lo niega [...]
>
> La "receta" básica para la materialización de las instituciones consiste en otorgarles una condición ontológica independiente de la actividad y la significación humanas [...] Por ese medio, el mundo de las instituciones parece fundirse con el mundo de la naturaleza. Se vuelve necesidad y destino, y se le vive como tal, feliz o infelizmente, según el caso.
>
> Las funciones se pueden materializar de la misma manera que las instituciones. El sector de la conciencia de sí mismo que se ha objetivado en la función también es aprehendido como destino inevitable, por el cual puede el individuo rechazar toda responsabilidad. La fórmula paradigmática de esta materialización es la declaración "no puedo escoger, tengo que actuar así por causa de mi posición", sea como marido, padre, general, arzobispo, presidente de una junta, gángster o verdugo. Esto significa que la materialización de las funciones reduce la distancia subjetiva que el individuo puede establecer entre él y el papel que desempeña. Desde luego, se sostiene la distancia implícita en toda objetivación, pero se encoge, hasta desaparecer, la distancia causada por la desidentificación.[25]

El análisis de la materialización que hacen Berger y Luckmann como modalidad de la conciencia en la vida cotidiana sirve como advertencia contra la tendencia a imputar al mundo social una mayor objetividad de la que en realidad se justifica. Como veremos en la sección siguiente, la materialización es cuestión principal para la teoría interpretativa de las organizaciones, particularmente en su crítica de la teoría de sistemas.

[25] Berger y Luckmann, *op. cit.*, pp. 89-91.

El marco de referencia de la acción de David Silverman

Los teóricos interpretativos sostienen a menudo que su postura no constituye ni conduce por fuerza a la formulación de una teoría como habitualmente entendemos el término. Por ejemplo, difieren respecto a si la generalización por la prueba de hipótesis es necesariamente el objetivo de la teoría o hasta qué grado. Por una parte, algunos insisten en que su intención es ofrecer un método ideográfico de análisis de los medios sociales (incluyendo el organizativo) y de los acontecimientos caso por caso. Por otra parte, los teóricos interpretativos que comparten con Weber un interés en la generalización científica requieren que esté basada en construcciones ideales características, derivadas de la interpretación subjetiva de situaciones, instituciones y funciones, que hacen los sujetos de la investigación.

El teórico interpretativo que se ha dedicado al estudio de la organización y que mayor influencia ha ejercido es el sociólogo inglés David Silverman. Su versión de la teoría organizativa, a la que llama el "marco de acción de referencia", parte de la sociología de Weber, Schutz y Berger y Luckmann, y puede resumirse en siete proposiciones básicas (véase el recuadro de la página siguiente).

En vista de nuestro análisis de este punto, el significado y la importancia de las proposiciones de Silverman deben ser razonablemente claros. Su ontología nominalista —en oposición a la realista— se hace evidente en la proposición *3*. Dice en ella que las instituciones, aunque sean experimentadas como hechos sociales, en realidad son creaciones simbólicas de significados y orientaciones compartidos. Su rechazo del positivismo se hace manifiesto en la proposición *1*, que pide establecer una clara distinción entre las ciencias naturales y las sociales, y en la proposición *7*, que rechaza explícitamente el determinismo de la explicación positivista. Y su compromiso con una concepción voluntarista de la naturaleza humana puede verse en las proposiciones *3* y *4*, que subrayan la participación activa de las personas al crear y sostener el mundo social. Sin embargo, Silverman se muestra menos comprometido que otros teóricos interpretativos con una metodología estrictamente ideográfica. Basándose en las obras de Weber y de Schutz, requiere construcciones ideales características, con el propósito de llegar a una generalización sistemática.

Los principales elementos de su marco de referencia de acción están en señalado contraste con la investigación de las ciencias sociales de la corriente principal, basada sobre todo en la teoría de sistemas y en la estructural funcionalista. Por ejemplo, la explicación de la acción organizativa por medio de los significados subjetivos de los actores puede verse como un rechazo implícito de la tendencia —endémica en la teoría de sistemas de la corriente principal— a explicar la conducta organizativa

EL MARCO DE REFERENCIA DE LA ACCIÓN

1. Las ciencias sociales y las ciencias naturales tratan con órdenes enteramente distintas de temas. Aunque los cánones de rigor y escepticismo se aplican a unas y otras, no debemos esperar que su punto de vista sea el mismo.
2. La sociología trata de comprender la acción y no de observar la conducta. La acción procede de significados que definen la realidad social.
3. Los significados le son dados al hombre por su sociedad. La orientaciones compartidas se institucionalizan y son experimentadas por generaciones posteriores como si fueran hechos sociales.
4. Aunque la sociedad define al hombre, éste a su vez define la sociedad. Las constelaciones de significados sólo se sostienen por su continua reafirmación en las acciones cotidianas.
5. Por medio de sus relaciones mutuas los hombres también modifican, cambian y transforman los significados sociales.
6. De allí se sigue que las explicaciones de las acciones humanas deben tomar en cuenta los significados que los afectados asignan a sus actos; la manera en que el mundo cotidiano se construye en sociedad y sin embargo es percibido como real y rutinario se vuelve el interés decisivo del análisis sociológico.
7. Son inadmisibles las explicaciones positivistas según las cuales la acción queda determinada por fuerzas sociales o no sociales externas y limitadoras. [David Silverman, *The Theory of Organizations*, Basic Books, Nueva York, 1971, pp. 126-127.]

en términos no personales y, por lo tanto, deterministas. Lo que los teóricos de sistemas tienden a considerar como fuerzas externas (por ejemplo, tecnología y estructura social), Silverman lo considera abierto a diversas interpretaciones por los agentes que se encuentren en cada situación. Además, ninguna interpretación debe ser considerada más natural o apropiada que otra.

Además de todo, ideas tan entrañables como la necesidad del sistema para sobrevivir a la inevitabilidad pasan por alto las determinaciones activas que toman los agentes en el curso de estructurar e impugnar sus relaciones con otros. Estas opciones activas pueden tener poco que ver con alguna noción de supervivencia de los sistemas y pueden ir incluso en su contra. Silverman cree que la acción que conduce a esa supervivencia no es necesariamente natural ni deseable. Suponer que es las dos cosas es aceptar sin espíritu crítico una actitud normativa conservadora, que sirve a los intereses del liderazgo actual de las organizaciones, cuyos

propósitos es probable que sean mantener las pautas de poder y control. Además, lo que Silverman considera como la ficción de la "necesidad universal de supervivencia de los sistemas" sólo puede sostenerse cuando sus teóricos y los funcionalistas cosifican sus construcciones teóricas. Como explica Silverman:

> Al concentrarse en la conducta de las propias organizaciones, tal como son influidas por procesos impersonales, los funcionalistas corren el riesgo de cosificar los sistemas que han elaborado. Por ejemplo, no estamos convencidos de la explicación de que las organizaciones emprenden acciones como respuesta a su historia, como "lo que tuvo que ser". Siempre se pueden inventar necesidades que hagan inevitables los cambios pasados. Al restar importancia a las definiciones que hacen los agentes de la situación y a las opciones que les parecen viables, los funcionalistas inhiben el poder pronosticador de su propia teoría.[26]

De este modo, la materialización que Berger y Luckmann habían descrito como una errónea captación de la gente del mundo social cotidiano, para Silverman es una lamentable tendencia de los teóricos, especialmente de los teóricos de sistemas y de los funcionalistas estructurales, a confundir sus construcciones teóricas con la sustancia de sus investigaciones. Por este medio conceden a sus construcciones poderes de pensamiento y de acción, con el resultado de que la conducta de la gente queda reducida a un epifenómeno, un desenvolvimiento mecánico de las necesidades de los sistemas o de imperativos ambientales. Con ello se pasan por alto los significados y los intereses de sus agentes.

La estrategia de la investigación de Silverman también es deliberadamente neutral ante otro tema, ante el cual la teoría de sistemas y la funcionalista tienen unas inclinaciones bastante cuestionables: el tema del orden o el cambio. Silverman, como otros antes que él, censura a los teóricos funcionalistas por su excesiva preocupación por explicar cómo se mantiene el orden social. Esta insistencia da por resultado unas explicaciones que muestran los procesos de cambio o bien bajo una luz innecesariamente negativa, o bien, al materializar las fuerzas ambientales externas, los consideran determinados por fuerzas impersonales.

La alternativa convencional a este hincapié en el orden es ver el mundo social como inherentemente conflictivo y pensar que el cambio es el resultado natural de la oposición de intereses.[27] Silverman tampoco se

[26] Silverman, *op. cit.*, p. 67

[27] Las "teorías del conflicto" abarcan gran parte de la gama de la teoría sociológica, desde aquellas cuyas raíces intelectuales son esencialmente funcionalistas hasta las que abrazan, ora la posición "radical weberiana" ora la neomarxista. Véase, por ejemplo, Randall Collins, *Conflict Sociology: Toward an Explanatory Science*, Academic Press, Nueva York, 1975; Ralf Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford University Press, Stanford, Calif., 1959; Alvin W. Gouldner, *The Coming Crisis in Western Sociology*, Heinemann, Londres, 1970; C. Wrigth Mills, *White Collar: The American Middle Classes*, Oxford University Press, Nueva York, 1951; y J. Rex, *Key Problems in Sociological Theory*, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1961.

muestra favorable a esta opinión. Sostiene que la polémica entre el orden y el cambio debe ser considerada como empírica, y resuelta por el peso de las pruebas. No cabe ofrecer respuestas de antemano, en la forma de suposiciones teóricas *a priori* de que el cambio o el orden sea un estado natural de la vida de las organizaciones.

En la obra de Silverman encontramos un intento deliberado por evitar las suposiciones teóricas no justificadas en el estudio empírico de las organizaciones. Le interesa formular un planteamiento a la investigación y a la teoría, y no una teoría como tal. En la medida en que con el marco de referencia de la acción se entregan explicaciones generalizadas de las acciones organizativas, tales explicaciones deben estar bien fundamentadas en los significados y motivos de quienes son estudiados. En otras palabras, investigadores y teóricos deben evitar las interpretaciones de la conducta de la gente según nociones preconcebidas de lo que es importante, interesante, natural o deseable.

La teoría interpretativa y los valores sociales y organizativos

En términos generales, los teóricos interpretativos han querido distanciarse de las implicaciones normativas y éticas de su orientación teórica. Dicho de otro modo, han tratado de separar su práctica de las ciencias sociales del ámbito de la acción práctica. Su pretensión de neutralidad concuerda con las indicaciones de Weber y de Schutz sobre el ideal de objetividad, es decir, de ciencias sociales despojadas de valoraciones. Aunque los partidarios del positivismo comparten este compromiso, los interpretativistas se han empeñado en revelar las actitudes valorativas ocultas que están implícitas en las ciencias sociales positivistas. Pero los interpretativistas también han sido acusados por los teóricos críticos (y por otros) de disimular *sus propios* valores tras un manto falso de objetividad.[28]

Pese a su compromiso con la neutralidad ante los valores, los interpretativistas han sido acusados de sostener una orientación conservadora, es decir, de aceptar sin espíritu crítico lo que está dado. Sin embargo, han sido fuente de inspiración para los especialistas más jóvenes que

[28] Véase Donald L. Carvath, "The Disembodied Dialectic: A Psychoanalytic Critique of Sociological Relativism", *Theory and Society* 4, 1, 1977, pp. 73-102.

pretenden "humanizar" la teoría y la práctica de la administración pública. La fenomenología, principal variante de la teoría interpretativa analizada en este capítulo, fue introducida en la bibliografía estadunidense de la administración pública a finales de los años sesenta,[29] en plena guerra de Vietnam y entre protestas por los derechos civiles. Fue una época en que las burocracias públicas eran consideradas en general como insensibles a las necesidades públicas; más una fuente de los males sociales que un remedio para curarlos.

El atractivo de la teoría interpretativa durante este periodo de inquietud social se debe al menos a tres causas. Primera, su reconocimiento de la participación activa —aunque a menudo inconsciente— de la gente en la creación del mundo social pareció una buena alternativa al determinismo implícito de gran parte de las ciencias sociales naturalistas. Dada su imagen determinista de la naturaleza humana, las ciencias sociales naturalistas parecieron ofrecer pocas esperanzas de explicar la acción como producto de seres humanos libres y autónomos. En segundo lugar, la fenomenología —al menos a la primera lectura— se mostró como una contrapartida lógica, al nivel sociológico del análisis, de la psicología humanista que por entonces ejercía gran influencia en los círculos administrativos. Y por último, el análisis de la materialización hecho por Berger y Luckmann pareció una explicación vigorosa de cómo las instituciones sociales, especialmente la burocracia, habían producido una enajenación omnipresente tanto en las burocracias públicas como en sus supuestos beneficiarios.

Es probable que muchos de los llamados "nuevos administracionistas públicos" que abrazaron la fenomenología vean en ella un motivo para sentirse más optimistas acerca del cambio social y organizativo de lo que justificaría una lectura más cuidadosa.[30] Aunque los principales sociólogos interpretativos fueron precavidos —por decirlo discretamente— a la hora de expresar las implicaciones normativas de su versión de las ciencias sociales, a partir de los sesenta empezaron a hacer serios esfuerzos por derivar una teoría ética a partir de una postura interpretativa. Uno de los más importantes pertenece al teólogo de la Universidad de Chicago, Gibson Winter, en su obra *Elements for a Social Ethic*.

[29] Para una temprana aplicación de la fenomenología al estudio de la administración pública, véase Larry Kirkhart, "Toward a Theory of Public Administration," en Frank Marini (comp.), *Toward a New Public Administration, The Minnowbrook Perspective*, Chandler, Scranton, Pa., 1971, pp. 127-164.

[30] Para otro comentario sobre este punto, véase Orion F. White, Jr., "Communication-Induced Distortion in Scholarly Research —The Case of Action Theory in American Public Administration", *International Journal of Public Administration* 5, 2, 1981, pp. 119-150.

La ética social "intencionalista" de Gibson Winter

Si la ciencia social puede o debe despojarse de valores, es cuestión tan disputada que no sólo separa diversas posturas teóricas, sino que también provoca desacuerdos en las propias corrientes de pensamiento. Ambos bandos en la disputa reconocen, como mínimo, que los valores *pueden* afectar la descripción y la explicación fácticas, y ninguno negaría que los valores guían y deben guiar el uso práctico del conocimiento empírico. Antes bien, la cuestión problemática gira sobre si es posible una descripción y una explicación no valorativas, como no sea de la manera más trivial.

Gibson Winter sostiene que todas las posturas teóricas ante el mundo social se enfrentan al problema de cómo dar sentido a la lucha del hombre por realizarse dentro de él. Las teorías desempeñan esta función especificando los "principios ordenadores", lo que equivale a decir "los principios unificadores que hacen posible una comprensión de los fenómenos sociales".[31] Los principios ordenadores sirven a propósitos científicos de descripción, de dar sentido, de predicción, etc., pero también (ya que pocas o ninguna de las versiones de las ciencias sociales son *exclusivamente* deterministas) son una base para la evaluación normativa. Como lo observa Winter:

> Cuando una teoría científica social saca a luz la identidad del hombre o de la sociedad, tiene que dar cierto sentido a su lucha con los valores. Diferentes modelos controlan la obra selectiva de la ciencia al definir los problemas e interpretar la significación de los procesos. Lo adecuado de estos modelos varía según los intereses y problemas de las ciencias, en cualquier punto de su desarrollo. Sin embargo, la importancia de los modelos para comprender las realizaciones humanas *en términos cotidianos* es de importancia decisiva para la ética social y para la sociedad que emplea estos descubrimientos [p. 172].

La elección de un principio ordenador con propósitos científicos entraña necesariamente un juicio del científico acerca de lo que es más fundamental en la relación del individuo con el mundo social. Es siempre una elección de valores, ya que implica un juicio acerca de cómo puede el individuo alcanzar su realización en un contexto social. El principio ordenador, cualquiera que sea, ofrece a la vez la base para la descripción de lo que *es*, pero también para revelar las *posibilidades* de la realización del potencial del individuo. La existencia de estas posibili-

[31] Gibson Winter, *Elements for a Social Ethic: The Role of Social Science in Public Policy*, Macmillan, Nueva York, 1966, p. 171; en esta sección todas las referencias a páginas que se encuentran entre paréntesis remiten a esta fuente; las cursivas son del original, a no ser que se advierta lo contrario.

dades significa que se dispone de elecciones de valor respecto a los caminos hacia tal realización, tanto para la gente en el mundo cotidiano como para los interesados en el tema de la ética social. Vemos así que las posturas éticas se derivan directamente de las posturas "empíricas". La evidente falacia de saltar del "es" al "debe ser" se manifiesta en el hecho de que las posturas empíricas requieren necesariamente un juicio "ético" *a priori* del teórico acerca de lo que es más fundamental para una comprensión de la condición humana.

Aunque las ciencias sociales y la ética social están relacionadas, no son sinónimos. Winter explica la distinción entre la relación de estos dos empeños y su naturaleza apropiada:

> La labor de la ética social consiste en aclarar la identidad social más concretamente de lo que es posible o justificado en las ciencias sociales. En ese sentido, éstas no tienen suficiente capacidad de predicción o determinación, por su naturaleza, como ciencias teóricas del mundo social; por lo tanto, la tarea de reflexión de la ética social consiste en traducir las formulaciones científicas de los problemas concretos a los que se enfrenta la sociedad. La ética social traduce las regularidades observadas con que las ciencias sociales aclaran los proyectos humanos en el contexto práctico de la responsabilidad social. La ética social convierte una explicación de las condiciones en un discernimiento de una situación: traduce una iluminación de la identidad social sobre la base de condiciones pasadas en una conciencia de las posibilidades sociales a la luz de un futuro humano [p. 167].

Todos los planteamientos (Winter los llama "estilos") de las ciencias sociales tienen unas posturas éticas implícitas que en última instancia proceden de sus principales intereses empíricos (véase el cuadro X.2). Winter afirma que hoy cuatro estilos básicos dominan las ciencias sociales occidentales: *1)* el *conductismo,* que interpreta la conducta humana como respuestas condicionadas a estímulos ambientales; *2)* el *funcionalismo,* una visión orgánica de la sociedad, ya analizada en el capítulo VII, que funda gran parte de la teoría de sistemas de la corriente principal; *3)* el *voluntarismo,* que considera la actividad social como resultado de intereses en competencia,[32] y *4)* el *intencionalismo,* término dado por Winter a la vertiente interpretativa de las ciencias sociales, especialmente la inspirada por el fenomenólogo Alfred Schutz.

En la base de la terminología un tanto temible de la "estructura dinámica", "principio de unificación" y "principios ordenadores" se encuentran, simplemente, algunas suposiciones elementales acerca de lo que

[32] El uso del término "voluntarismo" por Winter es, por ello, más restringido que el de Burrell y Morgan, quienes lo interpretan como antónimo del determinismo al caracterizar la naturaleza humana.

CUADRO X.2. *Principios ordenadores de los planteamientos científicos*

Estilo	*Estructura dinámica*	*Principio de unificación*	*Principio ordenador*
Conductual (físico)	Impulsos (placer-dolor)	Equilibrio de intercambios	Adaptación a condiciones externas
Funcionalista (vital)	Yo social (necesidades)	Equilibrio (orden)	Adaptación por transacciones internas y externas
Voluntarista (subjetivista)	Intereses	Conflictos y compromisos	Dominación y racionalización
Intencionalista (existencial)	Yo intencional	Armonía	Continuidad como significado

FUENTE: Gibson Winter, *Elements for a Social Ethic: The Role of Social Science in Public Policy,* Nueva York, Macmillan, 1966, p. 176.

motiva a la gente, sobre qué base resuelve sus diferencias y con qué normas puede ser juzgada al hacerlo. Los intereses empíricos de un estilo están dictados por sus principios ordenadores, los cuales son las normas que definen la naturaleza fundamental de la realización humana dentro de un contexto social. Además, cada estilo tiene lo que Winter llama un *principio de unificación,* el cual define la mediación mutua de los diversos intereses, proyectos o necesidades de la gente (por ejemplo, por medio de acuerdos, predominio, integración, etc.). Por último, cada estilo adopta, al menos implícitamente, una *estructura dinámica.* Éste es el término que da Winter a la principal fuerza motora de la acción del individuo, que revela las suposiciones básicas de cada estilo acerca de la naturaleza humana.

Winter prefiere el estilo intencionalista de las ciencias sociales y de la ética social porque, en su opinión, capta más completamente la lucha del hombre por el significado y la realización en su vida cotidiana. Es una lucha que refleja la tensión creadora entre las necesidades de armonía con los demás y el ejercicio responsable de la libertad dentro de un contexto social. Winter analiza la preocupación funcionalista por el mantenimiento del orden y la preocupación voluntarista por los conflictos diciendo que arrojan luces necesarias e importantes a la vida social. Sin embargo, sus respectivos principios ordenadores limitan en exceso nuestra concepción de los proyectos humanos. Por eso, aunque el orden y el conflicto sean aspectos esenciales de la vida social, se les debe resu-

mir dentro de un marco más general pero al mismo tiempo más íntimo de ciencias sociales y ética social.

La actitud ética del marco intencionalista procede de la particular concepción que Winter tiene de la naturaleza humana, a la que se refiere como el "yo intencional". Esta imagen de la naturaleza humana, extrapolada en parte del concepto de Schutz de la "relación nosotros" (el encuentro cara a cara), plantea dos aspectos del yo relacionados en forma dinámica: el social y el activo. El aspecto social denota la orientación natural del individuo a la armonía con los demás. Esto hace posible la idea no sólo de una comunidad estable, sino también íntima. La naturaleza activa del yo muestra la orientación de la persona a la realización de la libertad y la autonomía dentro de una comunidad. Por ello, aunque funcionalistas y voluntaristas disputan acerca de la importancia relativa o de la tensión inherente entre el orden (comunidad) y el conflicto (libertad), Winter considera necesarias ambas orientaciones para su expresión significativa. La comunidad en ausencia de libertad produce represión y dominación, mientras que la libertad en ausencia de comunidad da por resultado anarquía y enajenación.

Las normas básicas de la valuación ética se derivan directamente de la naturaleza social y activa del yo intencional. Así, "el principio de amor y de mutualidad [es] la expresión normativa del ser relacional del hombre; el amor implica la mutualidad de la libre iniciación y la libre respuesta" (p. 230). "Hace universal la relacionalidad del ser racional del hombre como es experimentada en la 'relación-nosotros'. El amor en el mundo social se expresa como libertad y como comunidad" (p. 250).

Un rasgo significativo de esta concepción de la ética social es que el punto de partida para la defensa de los valores básicos, así como para el análisis empírico se encuentra en el más íntimo de los niveles sociales, la "relación-nosotros". Todos los demás valores, incluso los que están asociados con estructuras sociales más grandes, como comunidades, sociedades y organizaciones, se originan en el amor y la mutualidad. La idea de justicia, al menos la concepción que Winter tiene de ella, está fundamentada también en el amor y la mutualidad:

> El *telos* de las estructuras [sociales] derivadas se encuentra en la mutualidad y la reciprocidad humanas, de modo que el amor aporta la norma de adecuación para cualquier estado de justicia; por esta razón, la estructura esencial de la sociabilidad aporta los elementos normativos para unas organizaciones más complejas. Sin embargo, la apertura mutua, la respuesta interpretativa y el compartir con empatía que revelan al amor en la "relación-nosotros" se vuelven justicia en las estructuras secundarias [es decir, en las instituciones sociales] [p. 233].

La teoría interpretativa y los valores de la administración pública

En su obra *Action Theory for Public Administration,* Michael Harmon utiliza la teoría ética intencionalista de Winter como base de una teoría normativa de la administración pública. Su punto de partida es la norma de mutualidad que guía la postura intencionalista de Winter.

La palabra "mutualidad" sugiere que las relaciones sociales son lógicamente anteriores y toman precedencia moral sobre los fines sustantivos de la acción social. La acción es importante por la acción misma, ya que es el medio por el cual se realiza el impulso hacia la autonomía y la libertad. La propia acción es una afirmación de la naturaleza activa y expresiva del individuo, y no un simple medio instrumental para alcanzar fines. El Occidente cree, de manera predominante, en una racionalidad instrumental en la que los medios (procesos) dan acomodo a los fines (sustancia). Por lo contrario —sostiene Harmon—, las relaciones sociales revelan, a menudo sólo en retrospectiva, lo que en realidad son esos propósitos o fines. Por consiguiente, los propósitos no pueden ni deben ser especificados de antemano como base de una teoría ética para la administración. Como valor de "proceso",

> la categoría preferida de la mutualidad no depende básicamente de demostraciones de su utilidad instrumental o racional. Lo que por lo regular se considera como fines sustantivos son símbolos creados intersubjetivamente que dan especificidad o concreción a la acción, pero cuyo valor depende del proceso por el que son creados. *El carácter contingente de los fines o las metas sustantivos (que son infinitamente variables) del proceso hace imposible la tarea de iniciar la formulación de una teoría de los valores intentando identificar el motivo para preferir un fin "sustantivo" sobre otro.*[33]

La acción expresa nuestra naturaleza activa y, por ello, debe ser elogiada; también expresa nuestra naturaleza social. Por medio de la acción social, la calidad de las relaciones con los demás afecta profundamente los proyectos y las posibilidades que podemos descubrir y hacia los cuales dirigimos nuestras energías. Aunque otros pueden limitar nuestra acción, también la hacen posible al motivarla y alimentarla.

Considerar la mutualidad como un proceso de valor también sirve como advertencia útil contra la tentación de considerar a los demás como meros instrumentos para alcanzar nuestras metas. Exagerando un poco, también es una barrera contra el peligro ubicuo del totalitarismo. En consonancia con estos lineamientos, dice Gregory Bateson:

[33] Harmon, *op. cit.*, p. 83; las cursivas son del original.

> En nuestro medio cultural hemos aprendido a clasificar la conducta en "medios" y "fines", y si continuamos definiendo los fines como separados de los medios y aplicamos las ciencias sociales como medios burdamente instrumentales, utilizando las recetas científicas para manipular a la gente, llegaremos a un sistema de vida totalitario y no a uno democrático [...] La solución [...] consiste en que busquemos la "dirección" y los "valores" implícitos en este medio, en lugar de seguir adelante en pos de una meta fijada y pensar que justifica o no justifica los medios manipulativos. Hemos de encontrar el valor de un acto planeado implícito y simultáneo con el acto mismo, y no separado de él, en el sentido de que el acto obtendrá su valor de una referencia a una meta o un fin futuros.[34]

El hecho de que la mutualidad sea inherente a la acción sirve como norma para resolver las tensiones entre las necesidades exclusivas de los individuos y los intereses generales de las colectividades. Aquí, la unidad básica de análisis de la teoría interpretativa —el encuentro cara a cara— aporta no sólo el punto lógico de partida para la *descripción* del mundo social, sino el punto de referencia inicial para la evaluación *ética*. Es decir, la mutualidad no sólo es inherente a la acción, sino que también es la expresión normativa del encuentro. Y el reconocer esta dimensión nos lleva a la idea de que

> valores como justicia social, equidad y, en realidad, cualesquiera criterios valorativos o normativos utilizados para evaluar el carácter de colectividades sociales o las decisiones que se apliquen uniformemente a ellas, por su naturaleza misma son *derivativos*, en lugar de primarios, y por ello son valores "segundos mejores". Dicho de manera un poco distinta, los valores llamados colectivos son suplentes, abstracciones de una consideración empática para el bienestar de las personas con quienes ordinariamente no podemos relacionarnos cara a cara.[35]

El encuentro cara a cara es la unidad de decisión normativamente preferida, en contraste con las unidades más generales en las que las decisiones se toman sobre una base "acumulada".[36] En las decisiones acumuladas, todas las partes son tratadas por igual o tan sólo diferenciadas según categorías impersonales. La preferencia por las decisiones "desacumuladas", tomadas al nivel personal, afirma la idea de que los individuos interpretan subjetivamente sus propias necesidades y situaciones

[34] Gregory Bateson, *Steps to an Ecology of Mind,* Ballantine, Nueva York, 1972, pp. 160-161.
[35] Harmon, *op. cit.*, p. 84; las cursivas son del original.
[36] Para un análisis de los méritos de las decisiones desacumuladas sobre las acumulativas, véase Robert P. Biller, "Toward Public Administrations Rather Than an Administration of Publics; Strategies of Accountable Disaggregation to Achieve Human Scale and Efficacy", y "Live within the Limits of Intelligence and Other Scarce Resources," en Ross Clayton y William B. Storm (comp.), *Agenda for Public Administration,* University of Southern California, Los Ángeles, Calif., 1979, pp. 151-172.

problemáticas en formas exclusivas que no pueden satisfacer las decisiones y políticas estandarizadas, es decir, impersonales. Además, sólo en este nivel personal de toma de decisiones puede afirmarse el compromiso interpretativista con los procesos y no con los fines. Como observa Harmon, en lugar de depender de normas objetivadas de justicia o de equidad,

> las decisiones a las que se ha llegado como resultado de un acuerdo intersubjetivo [al nivel de cara a cara] son preferibles normativamente a las decisiones basadas en normas "objetivas" [...] porque los procesos interactivos por los cuales se ha llegado a los acuerdos ofrecen el contexto en el cual se puede experimentar la mutualidad y resolver el conflicto. La naturaleza social así como la naturaleza activa del yo encuentran su expresión actuando tan sólo en forma secundaria por medio de resultados. En realidad, los resultados pueden ser considerados favorables, en un sentido general, en la medida en que permitan una acción *subsiguiente*, que esté definida subjetivamente por los actores como significativa.[37]

La preferencia por las decisiones desacumuladas sobre las acumuladas no implica que estas últimas sean inapropiadas o innecesarias, sino sólo que normativamente son "segundas mejores". En otras palabras, cuando se deban tomar decisiones institucionales entre los dos modos de decidir, la obligación de la prueba es para los partidarios de los modos acumulados de toma de decisiones, pues han de demostrar qué consideraciones prácticas de eficiencia, tiempo y recursos limitados son lo bastante apremiantes para justificar una desviación de las decisiones desacumuladas, cara a cara. Las decisiones desacumuladas que toman en cuenta la naturaleza única e idiosincrásica de los problemas y las circunstancias individuales son casi siempre costosas y requieren mucho tiempo; y cuando está en juego el bien público puro, ni siquiera son procedentes. Sin embargo, el criterio de mutualidad puede contrarrestar las presiones en favor de la impersonalidad y de la uniformidad que caracterizan a las burocracias públicas. En el recuadro de la página siguiente se resume el argumento que vincula la acción y la mutualidad sociales con las decisiones acumuladas y los bienes públicos.

La crítica interpretativa de la burocracia

Hace medio siglo, el sociólogo Max Weber retrocedió, horrorizado, ante el futuro de la burocracia. Como George Orwell y Aldous Huxley, vio un extraño mundo nuevo en el que sólo podrían sobrevivir los deshumani-

[37] Harmon, *op. cit.*, pp. 84-85; las cursivas son del original.

RESUMEN DEL ARGUMENTO EN FAVOR
DE UNA TEORÍA NORMATIVA INTERPRETATIVISTA

1. La mutualidad, expresión normativa del encuentro, es el valor primario de la teoría normativa.
2. Como valor de "proceso", la mutualidad implica un rechazo [...] de la suposición de que los medios (procesos) están sobre todo relacionados instrumentalmente con los fines (resultados sustantivos).
3. Las decisiones "desacumuladas" son [...] preferibles a las "acumuladas" porque hacen posibles los contextos para llegar a acuerdos intersubjetivos entre la gente para tomar en cuenta más adecuadamente las preferencias únicas y diferentes.
4. Las decisiones desacumuladas son [...] preferibles porque permiten una participación más directa de los afectados en los procesos de toma de decisiones, facilitando la realización de la naturaleza de las personas, como seres activos y sociales.
5. La justicia, la equidad social u otros valores colectivos se derivan lógicamente de la mutualidad y están subordinados normativamente a ella.
6. Las decisiones acumuladas, es decir, las que se aplican uniformemente a toda la población o que establecen diferencias entre la población tan sólo sobre la base de categorías, son normativamente "segundas mejores", pero son aceptables en la medida en que:
   a) Están en juego bienes públicos puros.
   b) Los efectos negativos que una decisión desacumulada tiene sobre otros agentes son incontenibles por medio de una negociación cara a cara.
   c) La población afectada es más bien homogénea, es decir, cuando miembros de la población definen subjetivamente sus necesidades y preferencias de una manera similar. [Michael M. Harmon, *Action Theory for Public Administration*, Longman, Nueva York, 1981, p. 92.]

zados, no los valientes. ¿Qué pasaría si en lugar de repetir la caracterización de la burocracia hecha por Weber, hoy clásica, empezáramos a tomar en serio su condenación de los habitantes?[38]

Aunque Max Weber describió las raíces históricas de la burocracia y la relación lógica de sus elementos básicos, también criticó la burocracia. Por ejemplo, recuérdese del capítulo v que Weber definió las organizaciones como sistemas de dominación social. Además, su crítica fue una extensión natural de su postura general, lo cual resulta irónico en vista de su compromiso con unas ciencias sociales alejadas de valores. En

[38] Ralph P. Hummel, *The Bureaucratic Experience*, 2ª ed., St. Martin's Press, Nueva York, 1977, p. 2.

general, sociólogos posteriores que siguieron sus huellas (tanto funcionalistas como interpretativistas) evitaron la actitud crítica de Weber. Sin embargo, es esta actitud crítica la que recientemente ha engendrado una oposición normativa a la organización burocrática dentro de un marco en esencia interpretativo. Estas críticas de la burocracia atañen a diversos niveles de análisis. Por ejemplo, en los niveles personal e interpersonal, se acusa a la burocracia de sofocar un desarrollo psicológico sano y toda auténtica relación personal. Se ha dicho que en el nivel político la administración burocrática ha remplazado al gobierno democrático como sede del poder político y de la autoridad institucional.

Consideraremos aquí dos críticas interpretativas de la burocracia; una es de Michael M. Harmon y la otra es de Ralph Hummel. Aunque difieren en su tono y en sus implicaciones prácticas, reflejan sentimientos muy similares. Para Harmon, la idea misma de jerarquía recibe todo el peso de la crítica. La aplicación de valores y significados imbuidos en la noción de jerarquía permite que se constituyan medios institucionales por los cuales el ejercicio de la dominación jurídica racional llega a ser dado por sentado, sin ninguna refutación posible. Junto con otras prácticas asociadas a la burocracia, como la división del trabajo, la especialización de las tareas y la impersonalidad del trabajo, también la jerarquía sirve para promover y apoyar la pretensión de la administración superior de ejercer el control de manera racional y eficiente. Un resultado de esto es ocultar tanto las relaciones de poder inherentes a las estructuras jerárquicas, como los resultados de esas relaciones.

La jerarquía, definida como la división de oficios en relaciones entre superiores y subordinados, es una de las cinco posibles "reglas de decisión" que gobiernan las relaciones de autoridad en las organizaciones. Definidas así, las reglas de decisión son elementos esenciales para estructurar (es decir, organizar) las relaciones. Modificar una regla de decisión equivale a alterar de la manera más fundamental la estructura de una organización. Las reglas de decisión no sólo definen las relaciones de autoridad en las organizaciones, sino también

entre ellas y elementos de sus dominios (por ejemplo, legislaturas, votantes, tribunales). Las reglas de decisión tal como se aplican *dentro* de los límites de las organizaciones especifican quién toma las decisiones y los medios por los cuales pueden considerarse responsables aquellos a quienes van dirigidas (los "implantadores"). Las reglas de decisión de las organizaciones, tal como se aplican a los miembros *externos* de las organizaciones, especifican la manera en que éstos expresan sus preferencias, y a la vez aclaran la autoridad de las organizaciones y sus obligaciones para con los votantes.[39]

[39] Harmon, *op. cit.*, p. 95; las cursivas son del original.

Las cuatro reglas de decisión alternativas son

- *el voto* (dominio de la mayoría);
- *el contrato,* en el que todas las partes se ponen de acuerdo voluntariamente en una decisión, que después se vuelve obligatoria;
- *la negociación*, regla del mercado en la que los participantes regatean o se valen de un medio de cambio impersonal para llegar a decisiones no coercitivas, y
- *el consenso*, en el que las personas sintetizan diferentes puntos de vista en un intento por llegar a una decisión aceptable (o al menos tolerable) que sirva a todos los interesados.

Para que el consenso sea obligatorio, la unanimidad —es decir, el acuerdo consciente, a falta de dominio— es un requerimiento formal. Como proceso social, en contraste con la regla formal, el consenso suele llevar consigo la idea de que los acuerdos son y deben ser temporales, en constante evolución, y no fijos y obligatorios, como es el caso de los contratos. También, tras la idea de consenso —especialmente como ha evolucionado en la bibliografía sobre la administración —se encuentra un compromiso con los procesos sociales, caracterizado por la confianza y la comunicación leal. El consenso, definido de esta manera, también presupone una voluntad de los participantes de reflexionar sobre sus concepciones de los problemas a los que se enfrentan y del interés personal que tienen en sus soluciones.

Si las reglas de decisión son los elementos definitorios de la autoridad formal de la organización, entonces la *"selección de las reglas de decisión es la decisión normativa fundamental al determinar la estructura de las organizaciones públicas".*[40] El problema normativo consiste en establecer normas defendibles para hacer estas selecciones.

De su teoría normativa de la administración pública Harmon ha propuesto cuatro normas para la selección de reglas de decisión:[41]

1. Hasta qué grado es probable que las reglas originen procesos de decisión que afirmen o desarrollen al yo en sus aspectos activos y sociales.
2. Hasta qué punto las reglas y los procesos asociados reconocen la naturaleza intersubjetiva del conocimiento social.
3. Hasta qué grado las reglas pueden promover eficazmente, cuando sea posible, la disgregación de las decisiones.

[40] *Ibid.*, p. 104; las cursivas son del original.
[41] *Ibid.*, p. 106.

4. Hasta qué grado las reglas de decisión y los procesos asociados afirman la relación recíproca de medios y fines, y toman en cuenta las consideraciones emotivas y expresivas, así como las instrumentales, en la realización de los proyectos sociales.

Las reglas de decisión y el yo activo social. Todas estas normas para la evaluación de las reglas de decisión comparten la suposición de que los procesos sociales preceden en importancia normativa al alcance de los estados finales. Por ello, las reglas deben evaluarse pensando en la calidad de los procesos sociales que originan. Decisiones diferentes encarnan formas distintas de significado y, por ello, orientaciones valorativas divergentes. La aplicación de reglas particulares de decisión tiene repercusiones sociales y políticas sobre cómo se estructuran y conducen las relaciones entre trabajadores, y entre éstos y usuarios. Las normas instrumentales para evaluar las reglas de decisión (como lo apropiadas que sean para alcanzar las metas), son consideraciones normativamente secundarias.

Harmon pone su crítica en términos de una comparación de la jerarquía con el consenso, la regla de decisión que más satisface los cuatro criterios normativos. En términos del primero de estos criterios, la acción que afirma la naturaleza activa así como social del yo expresa

> nuestro potencial creador y nuestra necesidad de actuar como seres autónomos. La naturaleza social del yo se refleja en acciones que toman en cuenta las acciones y las preferencias de otros, no sólo como estrategias para alcanzar los fines propios, sino en formas que afirmen el potencial creador de los otros y su necesidad de vínculos sociales. Al evaluar la adecuación normativa de las reglas de decisión, debemos preocuparnos por cómo los procesos asociados a esas reglas reforzarán o entrarán en conflicto con las orientaciones hacia la autonomía y la comunidad, implícitas por la naturaleza activa social del yo.[42]

La jerarquía constituye un medio institucional para el dominio al estructurar las relaciones organizativas según esquemas de superior y subordinado. La base voluntaria de la acción autónoma, presupuesta por la naturaleza activa del yo, queda remplazada por una que es esencialmente coercitiva. De manera similar, las bases empáticas de la comunidad sugeridas por la naturaleza social del yo ceden su lugar, por medio del orden de la jerarquía, a las bases impersonales de toma de decisiones. En efecto, la jerarquía sirve para negar la noción interpretativa de la naturaleza humana, encarnada en el concepto de Schutz de "relaciones nosotros". Como observa Hummel:

[42] *Id.*

> En la pura relación nosotros, yo creo mi vida social con otros que tienen intenciones similares a las mías. En la relación ellos [relaciones impersonales como las que se encuentran en la forma burocrática de organización], el mundo social ha sido preconstruido para mí y para mis contemporáneos, y el problema se vuelve el de conocerlos en términos del significado y la función que les asigne el sistema. No es difícil ver que la relación nosotros describe la situación entre amigos íntimos, mientras que la relación ellos atañe a la que existe entre burócrata y usuario, en la que el primero se ve obligado a pensar en el segundo en los términos sancionados por la burocracia.[43]

En contraste, la regla del consenso es normativamente preferida porque los procesos consensuales son los que más se aproximan a la dinámica personal de la "relación nosotros". Según la regla del consenso, arguye Harmon,

> el requerimiento de unanimidad implica que el acuerdo se basa fundamentalmente en la presencia o en el establecimiento de vínculos sociales y compromisos personales y sólo en segundo lugar, si acaso, sobre la base de obligaciones legales, autoridades formales, moneda o normas objetivadas de corrección [...] La regla de unanimidad [consenso], más que ninguna otra regla, inclina el proceso de toma de decisiones en direcciones que permiten y realmente exigen modos de acción que expresen de la manera más completa nuestra naturaleza moral como yos activos y sociales.[44]

Jerarquía, consenso e intersubjetividad. Las reglas de decisión organizativa no sólo son los medios institucionales por los cuales se toman y aplican decisiones acerca de la acción social, sino que en cierto sentido constituyen la "epistemología oficial" de la organización. Es decir, las reglas de decisión, como estructuras de autoridad, determinan quién y qué conocimiento será considerado como autoridad (esto es, correcto). En pocas palabras, las reglas de decisión no sólo especifican lo que se considerará como acción correcta, sino también como conocimiento correcto.[45]

Vemos así que se puede fundamentar una evaluación de las reglas de decisión en el grado en que afirman o niegan los procesos naturales de acuerdos intersubjetivos planteados por la versión que los interpretativistas dan a la creación de conocimiento. Es decir, las reglas de decisión se pueden evaluar por el grado en que su aplicación permite la expresión

[43] Hummel, *op. cit.*, p. 35.
[44] Harmon, *op. cit.*, p. 109.
[45] Para un mayor desarrollo de este argumento, véase Frederick C. Thayer, "Organization Theory as Epistemology," en Carl Bellone (comp.), *Organization Theory and the New Public Administration*, Allyn and Bacon, Boston, Mass., 1980, pp. 113-139.

de los valores y significados que los agentes encarnan en sus propias acciones y atribuyen a las acciones de otros. Vistas a esta luz, se hacen evidentes las implicaciones sociales y políticas de utilizar la jerarquía como regla epistemológica autorizada. La jerarquía como sede de la autoridad decisional legítima en las organizaciones parece indefendible, pues por fuerza ha de suponer lo correcto del conocimiento decidido unilateralmente por quienes ocupan puestos de autoridad. Empero, si el único criterio de lo "correcto del conocimiento" es el acuerdo acerca de él, entonces la jerarquía viola en forma arbitraria el requerimiento de dicho acuerdo.

El conocimiento sancionado por la jerarquía no sólo es arbitrario, sino que también traiciona las órdenes normativas implícitas en la idea de acción social que tuvo Max Weber. Como dice Hummel,

> la acción burocrática no es acción social. La acción social abre para mí toda la gama de significados y de necesidades que tratan de transmitir los "otros" interesados, porque sólo si yo me abro a un número equivalente de significados, connotaciones y sentimientos internos que otros atribuyen a sus acciones, lograré comprenderlos, cooperar plenamente con ellos, combatirlos; en otras palabras, seguiré existiendo con ellos en un mundo social compartido. Esa apertura está prohibida en la acción burocrática, que sigue sus propias reglas para protegerse a sí misma. Se trata de un mundo separado, y violar sus reglas es amenazar sus fronteras. Contra dicha amenaza se defienden el mundo burocrático y quienes tienen que existir dentro de él. Fue en este sentido en el que escribió Weber: "La burocracia es *el medio* de transformar la acción social en una acción organizada racionalmente".[46]

El atractivo de la otra regla de consenso es bastante obvio y sólo lo comentaremos de paso. Por definición, los procesos intersubjetivos de creación de conocimiento son cuestiones de acuerdo consensual en las que el criterio de verdad es la plausibilidad subjetiva de información que recibe la gente con un interés en su uso práctico. Al mismo tiempo, el consenso es tanto una regla organizativa como una regla epistemológica.

Los proyectos y la disgregación de las decisiones. En igualdad de circunstancias, las decisiones disgregadas, que reflejan la unicidad de los contextos individuales, son preferidas normativamente a las decisiones acumuladas en que se trata por igual a todas las personas. La jerarquía no siempre prohíbe ese trato individualizado; sin embargo, el requerimiento de consenso —por ejemplo, entre el administrador y el que recibe un servicio— permite un análisis más completo de las definiciones y las

[46] Hummel, *op. cit.*, p. 5.

soluciones de problemas de lo que suele ocurrir cuando se aplica la regla de jerarquía. Ésta lleva a unas decisiones que se apegan a las definiciones preestablecidas de los problemas y sus categorías de solución. Se presuponen los fines apropiados de la acción y se considera que la acción administrativa es un instrumento para alcanzarlos.

Sin embargo, siguiendo a Schutz, interpretativistas como Winter, Harmon y Hummel insisten en que los proyectos personales que orientan la acción se caracterizan por una relación mucho más flexible entre fines y medios, entre decidir y hacer. Aunque fines y metas puedan orientar la acción, la acción misma también revela metas y significados nuevos e imprevistos. Éste es un aspecto importante de la acción social, que es ajeno al espíritu de racionalidad instrumental que mueve la maquinaria burocrática. En el sentido burocrático, la racionalidad no tiene espacio para la idea de que el significado y el propósito humano *surgen de la* acción ni de que la propia acción es un fin, en lugar de ser nada más que un medio hacia un fin. Como dice Harmon:

> La relación fluida y dialéctica que existe entre fines y medios es en parte un reconocimiento de que a menudo aprendemos por experiencia lo que *queremos* hacer, y no por medio de una planeación racional, y que los fines se modifican continuamente y de la manera más natural por esa experiencia. Asimismo, la fluidez de medios y fines es un producto de la necesidad de actuar —de emprender proyectos— a falta de un conocimiento perfecto de las consecuencias y de que la información útil para toda acción ulterior es *creada*, y no sólo hecha descubrible por la acción motivada tanto por intuiciones, compromisos, amor, etc., como por cálculo racional.[47]

Sin embargo, la regla de jerarquía de la burocracia,

> que presupone que el propósito de la acción es la buena consecución de los fines en sentido instrumental, no toma en cuenta la relación dialéctica entre fines y medios que naturalmente existe al llevar adelante los proyectos; y la norma de la impersonalidad niega la legitimidad de los aspectos afectivos o expresivos de la acción social.[48]

Aunque sus críticas a la jerarquía y la burocracia estén motivadas por sentimientos similares, Harmon y Hummel ofrecen recomendaciones distintas pero que tal vez, en último análisis, converjan. Harmon suele favorecer el consenso y otras alternativas al régimen de la jerarquía que estén libres de coerciones y permitan llegar a unas decisiones disgregadas. No va tan lejos como Frederick C. Thayer, quien pide la eliminación

[47] Harmon, *op. cit.*, p. 111; las cursivas son del original.
[48] *Ibid.*, p. 112.

directa de las organizaciones jerárquicas,[49] pero la justificación de la jerarquía por motivos prácticos requiere pruebas contundentes para superar las objeciones normativas que se le hagan. Por su parte, Hummel cree que, puesto que la forma esencial de la burocracia ha llegado para quedarse, las únicas estrategias prácticas para sobrevivirla son actos de resistencia. Por ello,

> si la burocracia es progresiva, mientras nosotros sigamos teniendo un interés en la tradición, deberemos equilibrar ese progreso volviéndonos reaccionarios. Donde la burocracia promete más velocidad, nosotros debemos elogiar las virtudes de la lentitud y la deliberación. Donde la burocracia promete eficiencia, nosotros causaremos ciertas lagunas de producción y hasta ocasionales descomposturas que nos den tiempo para respirar y reflexionar sobre si en realidad necesitamos lo que se está haciendo. Donde la burocracia promete sacar de la administración toda política, organicemos grupos de ciudadanos, comisiones, consejos participativos y legislaturas, como "perros guardianes" y *ombudsmen* con nombramientos políticos, pues aunque todo esto traerá "corrupción", también es la única manera de introducir cierta garantía de que las metas políticas, en el mejor sentido del término, no serán desplazadas totalmente por metas administrativas. A este respecto, es posible elogiar la democracia liberal por una de sus fallas principales: sus mil gobiernos fragmentados, cada uno de los cuales mete un dedo en el "pastel" burocrático desde arriba, desde los lados y desde abajo.[50]

La teoría crítica

La observación de Herbert A. Simon de que los que toman las decisiones organizativas están limitados en sus capacidades de acción racional ofrece un contrapunto irónico a las preocupaciones que han hecho surgir la "teoría crítica de la sociedad". Simon aceptó la idea de una racionalidad instrumental como *el* criterio normativo para guiar la acción de los administradores, pero lamentó la incapacidad de éstos para estar a la altura de tal criterio. Sin embargo, para los teóricos críticos, el carácter omnipresente de la racionalidad instrumental y las prácticas que se le asocian en la sociedad actual es lo que levanta los primeros obstáculos a la realización humana. Los límites de la racionalidad administrativa son un problema minúsculo (si es que llegan a serlo) cuando se les compara con las perniciosas consecuencias sociales producidas por la burocracia como encarnación institucional de la racionalidad instrumental.

[49] Véase Frederick C. Thayer, *An End to Hierarchy and Competition*, 2ª ed., Franklin Watts, Nueva York, 1981, así como el análisis de Thayer en el capítulo XI.
[50] Hummel; *op. cit.*, pp. 202-203

Los teóricos críticos tratan de exponer la racionalización de las relaciones sociales en la sociedad actual y, por medio de su crítica, liberar a la humanidad de las estructuras de la dominación social originadas por esa racionalización. Los blancos de su crítica incluyen no sólo la burocracia, sino también los modos del pensamiento, el lenguaje y la ciencia. En un sentido más afirmativo, la teoría crítica trata de reconstruir las ciencias sociales para que sirva a los intereses *prácticos* de mejorar la existencia humana. Como veremos, el principal villano, según la teoría crítica de las organizaciones, no es la burocracia como entidad discreta y objetiva, sino los modos de expresión, pensamiento y acción que han hecho surgir esta forma de organizar las relaciones sociales y que le permiten dominar nuestra existencia.

Antecedentes históricos

Las raíces de la teoría crítica se remontan a la idea de Georg Wilhelm Hegel, según la cual

> los "hechos" de la vida social son [...] fases pasajeras en la evolución de la libertad y, por consiguiente, más importantes por lo que ocultan que por lo que revelan, ya que lo que existe en la actualidad aparece como si limitara la evolución de la libertad y, por tanto, se le ve en forma negativa. La tarea de la teoría social se convierte en la de denunciar las falsas apariencias generadas en la actualidad para permitir una mayor libertad en el futuro. Y esto se logra por medio del acto de la crítica.[51]

Los hechos del presente, que ocultan las posibilidades de libertad, son el blanco de la crítica de los teóricos sociales, una crítica que intenta revelar cómo asigna significados la gente, y las relaciones concomitantes de poder que sostienen la dominación social. Marx, quien aplicó el razonamiento dialéctico de Hegel a su análisis de la dominación social, vio la teoría no sólo como un instrumento para interpretar el mundo social, sino también como un medio para modificarlo. Junto con Hegel, Marx aportó mucha de la inspiración a la teoría crítica, debido a la importancia fundamental de la idea de crítica en su obras. Según Marx, la crítica, que desempeña una función esencialmente negativa (o negadora), no puede revelar un plan para el futuro, aunque sí darnos atisbos de él:

> Aun cuando la construcción del futuro y su terminación para todos los tiempos no es tarea nuestra, lo que tenemos que realizar todo el tiempo es tanto más claro: *una implacable crítica de todas la condiciones actuales,* implacable en el sentido de que la crítica no tenga miedo a sus descubrimientos ni de los conflictos con los poderes.[52]

[51] Robert B. Denhardt, "Toward a Critical Theory of Public Organization", *Public Administration Review* 41, 6, 1981, p. 629.

El blanco principal de las críticas de Marx fueron las nuevas relaciones de dominio que siguieron ocupando un lugar central en el mantenimiento del modo capitalista de producción. La teoría crítica moderna ha aunado la crítica marxista del capitalismo con la descripción weberiana de la racionalización de la sociedad por los instrumentos ubicuos de la burocracia. Aunque su relato de la burocratización de la vida moderna ofrece armas a los teóricos críticos, el compromiso de Weber con las ciencias sociales ajenas a los valores le da, si acaso, una posición marginal entre los activistas de la teoría crítica. Desde el principio, los teóricos críticos rechazan la idea de que la teoría puede o debe ser un instrumento neutral para la descripción y la explicación. Concebir de esa manera una teoría conduce simplemente a la perpetuación de los "hechos" de la vida social, que se deben revelar y modificar.

El término "teoría crítica" suele asociarse a la fundación del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Francfort, Alemania, durante los años veinte. La llamada "Escuela de Francfort", a menudo relacionada con el pensamiento social marxista, ha analizado toda una vasta gama de temas, entre ellos el positivismo, la tecnología, el sistema jurídico, la familia, la burocracia, el arte, la ciencia, los modos de racionalidad, la tecnología, el derecho, la música y la literatura.

El hilo unificador de estas investigaciones se encuentra en un ensayo de 1937, escrito por uno de los primeros y más importantes miembros del instituto, Max Horkheimer. En directa oposición al compromiso de Weber con la neutralidad axiológica, Horkheimer sostuvo que las ciencias sociales debían estar comprometidas con el cambio social, con "mejorar la existencia social".[53] El tradicional compromiso científico social con la interpretación y la comprensión debía quedar explícitamente relacionado con los intereses prácticos, es decir, morales. Comprender las condiciones sociales y políticas sirve al interés humano de emancipación tanto psicológica como material por medio de una revolución de la conciencia humana. Resumiendo las ideas de Horkheimer y de otros teóricos críticos, dice Richard Bernstein:

> La teoría crítica aspira a dar a los propios sujetos una plena conciencia de las contradicciones implícitas en su existencia material, penetrar la mistifi-

[52] Carlos Marx, *Writings of the Young Marx on Philosophy and Society,* Loyd D. Easton y Kurt H. Guddar (comp. y trad.), Anchor Books, Nueva York, 1967, p. 212.
[53] Max Horkheimer, *Critical Theory,* The Seabury Press, Nueva York, 1972.

cación ideológica y las formas de falsa conciencia que deforman el significado de las condiciones sociales. Los teóricos críticos ven la distinción entre teoría y acción (que aceptan los partidarios de la teoría tradicional), como un reflejo ideológico de una sociedad donde la "teoría" sólo sirve para fortalecer el *statu quo*.[54]

La contribución de Jürgen Habermas

El filósofo y teórico social alemán Jürgen Habermas es, con mucho, el pensador contemporáneo que mayor influencia ha ejercido. La gama de sus intereses incluye, entre otros, temas tan diversos como la lingüística, la teoría cognoscitiva del desarrollo, la economía y la teoría psicoanalítica. Sin embargo, sus escritos están unificados por un interés general en el empleo del idioma en la vida cotidiana y en la forma en que contribuye a enajenarnos de nosotros mismos y de los demás. A Habermas le preocupa examinar críticamente cómo las prácticas comunicativas que utilizamos deforman nuestra imagen personal y nuestra manera de establecer y evaluar nuestras relaciones con los demás. De aquí pasa a analizar la relación entre los modos de comunicación, el ejercicio de la dominación y la experiencia de la enajenación que, en conjunto, actúan en contra de las relaciones auténticamente humanas. En particular, Habermas analiza la relación del lenguaje y de la razón al forjar la naturaleza y el significado de la vida social.

Los teóricos críticos tienen un concepto particular de la razón que puede verse con la mayor claridad en el relato que hace Jay D. White del influjo recíproco de pensamiento y acción:

> En general, la razón puede definirse como pensamiento y acción humanos dentro del contexto lingüístico e histórico de la sociedad. Es una actividad mental en el sentido de que comprende actividades de pensamiento como la inducción y la deducción, la reflexión y la introspección, y la negación dialéctica. Es una actividad social en el sentido de que nuestros pensamientos guían nuestras acciones y de que éstas pueden ser juzgadas razonables o irrazonables. Es un fenómeno lingüístico en el sentido de que el idioma aporta los símbolos y las reglas con los cuales pensamos, articulamos el discurso razonado y estimamos la racionalidad de pensamiento y acción. La razón es histórica en el sentido de que nuestro pensamiento y acción pasados ofrecen el marco para comprender y juzgar lo apropiado de nuestro pensamiento y acción presentes y futuros.[55]

[54] Bernstein, *op. cit.*, p. 182.
[55] Jay D. White, *Public Policy Analysis: Reason, Method, and Praxis*, tesis doctoral, George Washington University, 1982, p. 63.

La definición de razón que ofrece White describe correctamente el sentido general con el que Habermas emplea el término. Sin embargo, para Habermas la razón es una cuestión crucial y problemática para la vida social en vista de los tres modos de razonamiento, distintos y a veces contradictorios, que imbuyen el discurso social: razón *instrumental*, razón *práctica* (interpretativa) y razón *crítica*. Habermas sostiene que una teoría adecuada de la sociedad debe incluir las tres, y que se debe comprender claramente la naturaleza de su interrelación. Más aún, cada uno de los tres modos de razonamiento ejerce una influencia importante sobre tres aspectos básicos de la vida social y la teoría social. Estos aspectos básicos incluyen, en primer lugar, el *tipo de interés cognoscitivo* que favorece cada modo de razonamiento; segundo, la *dimensión de la existencia social* que se vuelve comprensible gracias a cada modo de razonamiento, y tercero, los *acercamientos a las ciencias sociales* con que cada modo está asociado. Como guía al análisis siguiente, el cuadro X.3 ilustra la relación de estos aspectos de los modos de razonamiento.

La razón instrumental. Según Habermas, la teoría social moderna y la vida social están imbuidas por la razón instrumental, que las conduce a un uso irreflexivo de la técnica en el control de las relaciones sociales. En su crítica de la razón instrumental, Habermas sigue las conexiones

CUADRO X.3. *Relación de la razón con los intereses cognoscitivos, la existencia social y las ciencias sociales*

Interés cognoscitivo (modo de razón)	*Dimensión de la existencia social*	*Acercamiento a las ciencias sociales*
Técnico (razón instrumental)	Trabajo (acción racional intencionada, con fines de sobrevivencia)	Ciencias empíricas analíticas (positivismo)
Práctico (razón interpretativa)	Interacción (acción comunicativa basada en significados normativos y normas consensuales)	Ciencias históricas hermenéuticas (fenomenología, teoría interpretativa)
Emancipatorio (razón crítica)	Poder social (emancipación por medio de una visión crítica de las relaciones de poder)	Ciencias orientadas a la crítica

FUENTE: Jay D.White, *Public Policy Analysis Reason, Method, and Praxis*, tesis doctoral, George Washington University, 1982, pp. 63-106.

establecidas entre la racionalización de la sociedad contemporánea, las relaciones de dominación producidas por ella y la experiencia de la enajenación. Esta racionalización es el producto de la idea de que la razón está en gran parte limitada a coordinar los medios para alcanzar fines establecidos o bien a seguir las reglas, y sirve para reforzar esta idea.[56] Habermas no niega la utilidad de la razón instrumental, pero critica la tendencia moderna a considerarla como el modo preeminente de la razón. Hacerlo —afirma Habermas— es pasar por alto o dar por sentada la legitimidad de los fines y las reglas actuales.

Como resultado, la razón instrumental sólo puede servir a intereses *técnicos*, como la previsión y el control, y no a los intereses mayores de la comunidad y de la emancipación. Desde el punto de vista de la razón instrumental, la acción humana queda limitada a una acción "propositiva racional". Los dos imperativos de capitalismo moderno y de burocratización cobran una fuerza tan poderosa y sostenida que la legitimidad de la acción, sin que tengamos conciencia de ello, llega a ser definida en términos exclusivamente instrumentales. Como consecuencia, la "técnica" remplaza toda consideración de propósito moral, mientras que la necesidad burocrática remplaza a los valores tradicionales que mantienen unida la sociedad. Por ello, como señala Habermas,

> de esta manera, las estructuras tradicionales quedan cada vez más subordinadas a condiciones de racionalidad instrumental o estratégica: la organización del trabajo y del comercio, la red de transporte, información y comunicación, las instituciones del derecho privado y, a partir de la administración financiera, la burocracia estatal.[57]

La noción que tiene Habermas de una sociedad libre y responsable es la de aquella en que participan en la "esfera pública" tantas personas como sea posible. Es el campo en el que intereses diversos se integran en un discurso libre y abierto acerca del programa normativo de la sociedad.[58] Sin embargo, con la racionalización de la sociedad, que hoy es posible por el predominio de la razón instrumental, la esfera pública se ha encogido en buena medida. Hoy es dominio sobre todo de quienes controlan las instituciones de acción propositiva racional (es decir, las empresas, el trabajo y las profesiones). En cierto sentido, la administración ha remplazado a la política como sede del poder social y la autoridad legítimos.

Habermas sostiene que las ciencias sociales sirven inevitablemente a

[56] *Id.*

[57] Jürgen Habermas, *Toward a Rational Society* (trad. al inglés de Jeremy J. Shapiro), Beacon Press, Boston, Mass., 1970, p. 98.

[58] Habermas, "The Public Sphere", *New German Critique* 3, 1974, pp. 49-55.

unos u otros intereses cognoscitivos; no pueden ser del todo neutrales. Lo que él llama las ciencias *empíricas analíticas*, que proceden de una interpretación positivista de la sociedad, sirve a intereses técnicos mientras descuida los intereses prácticos y emancipatorios. Las ciencias empíricas analíticas se basan en una interpretación de la sociedad —y la propagan— que suscribe las posiciones de privilegio para quienes practican la ciencia y la tecnología. Las consecuencias de esto son, por una parte, acallar los intereses y las preocupaciones de quienes, al practicar la ciencia, son considerados como objetos (por ejemplo, subordinados, clientes y ciudadanos), mientras que al mismo tiempo se intensifica la capacidad de otros, como los administradores y los profesionales, de ejercer su control sobre ellos.

Para comprender por qué ocurre esto, debemos recordar la idea de Hegel según la cual los "hechos" sociales así como las "leyes" que gobiernan sus relaciones, *ocultan* en lugar de constituir la realidad de la existencia social. Estos hechos no son objetivamente reales, sino que son "objetivados" (se les hace *parecer* reales) con objeto de mantener las pautas de la conducta social y autoridad institucional. Para Hegel, como para Habermas, la lucha por la libertad entraña una duda y un cuestionamiento radicales de esos hechos; de otra manera, nos aprisionarían. Así, las ciencias empíricas analíticas, en un intento por describir y explicar la realidad social de manera objetiva, tienen el efecto irónico de sostener las relaciones de dominio y la experiencia de la enajenación.

En resumen, la acción propositiva racional

- está facultada por la razón instrumental,
- sirve al interés técnico y cognoscitivo del control social,
- está institucionalizada en la organización burocrática, y
- está perpetuada por la orientación positivista de las ciencias empíricas analíticas.

Las relaciones de dominación que se originan en esta confluencia de factores son distintas de las relaciones de poder que surgen del ejercicio de la coerción física. Están incorporadas en el lenguaje que emplean los agentes al interpretar, describir, evaluar y justificar sus relaciones mutuas. De este modo, pensamiento y acción quedan no sólo *relacionados* con el lenguaje, sino *constituidos* por él. La significación de las instituciones sociales y de las ciencias sociales se deriva en parte de su impacto sobre nuestro idioma. Los procesos que determinan la clase de lenguaje que se utilizará en el intercambio social son sinónimos de lo que hace la gente al estructurar e impugnar sus relaciones mutuas. Por consiguien-

te, el lenguaje es uno de los medios principales para establecer y mantener el control social.

La razón interpretativa (práctica). Habermas y otros teóricos críticos consideran que la teoría interpretativa de Husserl y de Schutz es un antídoto provechoso pero incompleto contra la fuerza racionalizadora de la acción propositiva racional. Como vimos, la razón interpretativa "es el proceso de llegar a comprender y a crear —por introspección— los fines y las reglas de pensamiento y de acción".[59] Este modo de razón permite a la gente comprender los contextos históricos y sociales en los que se toman las decisiones y políticas sociales y se crean, sostienen y transforman las instituciones. De acuerdo con los interpretativistas analizados que ya estudiamos, Habermas sostiene que "la comprensión del significado, no la observación, permite el acceso a los hechos".[60] La interpretación aspira precisamente a eso —la comprensión y el significado— para que podamos considerar las posibilidades de decidir en forma consciente alterar (pero también respaldar, si así lo escogemos) esos mismos fines y reglas. A diferencia de la acción propositiva racional, que implica la *regulación* de la acción para hacerla concordar con las reglas y los fines actuales, la razón interpretativa trata de las cuestiones de *elección* humana o, como diría Habermas, el interés cognoscitivo *práctico* de la "acción ilustrada". A los estadunidenses les parecerá un significado peculiar de lo práctico, dada su tendencia a equiparar lo "práctico" con lo "técnico"; sin embargo, para Habermas lo práctico denota un significado mucho más general que abarca las opciones morales que sustentan una comunidad humana.

La dimensión de la existencia social en la que son pertinentes la acción práctica y la razón interpretativa es lo que Habermas llama *acción comunicativa* (o "interacción simbólica"), en contraste con el interés técnico por regular el ambiente laboral. La acción comunicativa incluye una conversación "gobernada por normas obligatorias *consensuales*, que definen las expectativas recíprocas acerca de la conducta y que deben ser interpretadas y reconocidas al menos por dos sujetos actuantes".[61]

Habermas llama a las ciencias sociales interpretativas "ciencias históricas hermenéuticas". La palabra "hermenéuticas" proviene del dios griego Hermes, quien interpretaba las palabras de los dioses a los humanos. Durante muchos siglos se refirió en particular a la interpretación de

[59] Jay D. White, *op. cit.*, pp. 63-64

[60] Habermas, *Knowledge and Human Interests* (trad. al inglés de Jeremy S. Shapiro), Beacon Press, Boston, Mass., 1971, p. 309.

[61] Habermas, *Toward a Rational Society*, p. 92; las cursivas son del original.

textos religiosos. En los últimos 200 años, su significado se ha secularizado y se refiere en general el estudio de la relación entre la razón, el lenguaje y el conocimiento. Según Habermas, la hermenéutica sirve al interés cognoscitivo de *mantener* unas tradiciones comunes mediante la interpretación del desarrollo histórico y el significado contemporáneo. La razón interpretativa dentro del contexto de las ciencias históricas hermenéuticas refleja una actitud conservadora ante los cambios sociales. La razón interpretativa y el análisis hermenéutico son *necesarios* para la realización de la libertad en el sentido hegeliano; pero, a la postre, son insuficientes para este propósito, pues ni aportan una noción de libertad ni explican las condiciones necesarias para alcanzarla. Esto nos lleva al tema de la razón *crítica* y al papel del habla en la posibilidad de la emancipación humana.

La razón crítica. Para servir a los intereses de la emancipación, la idea que tiene Habermas de la acción comunicativa requiere algunos rasgos adicionales. Por causa de su naturaleza obligatoria, un consenso puede ser y frecuentemente es producto de asimetrías (desigualdades) de poder entre quienes forman parte de él. Estas asimetrías suelen traicionar la comunicación, pues las conversaciones serán mediadas en términos de afanes de dominación por los intereses de los más poderosos y los intereses de defensa propia de los menos poderosos. Como resultado, en la lucha entre vencedores y vencidos se sacrificará la busca de la verdad. Aun a falta de asimetrías de poder, no tendrá éxito mientras se dé por sentado, sin espíritu crítico, el consenso actual.

Esto nos lleva a una distinción crucial que establece Habermas entre la acción comunicativa y el *discurso*. Mientras que la acción comunicativa presupone un consenso acerca de las expectativas comunes, el discurso la pone en entredicho: "El discurso ayuda a poner a prueba las pretensiones de verdad de las opiniones (y las normas) que los hablantes ya no dan por sentadas. En el discurso, la "fuerza" del argumento es la única compulsión admisible, mientras que la busca cooperativa de la verdad es el único motivo permisible".[62]

El discurso es necesario para distinguir un consenso *aceptado*, el cual se da por sentado dentro del modo interpretativo de razón, a partir de uno *racional*. Pero, ¿cómo determinamos si un consenso es racional? Queda proscrito juzgar su racionalidad sobre la base de su contenido sustantivo, ya que la prueba de una "corrección" sustantiva, aun suponiendo que fuera posible, podría utilizarse entonces como motivo para

[62] Habermas, "A Postscript to Knowledge and Human Interests", *Philosophy of the Social Sciences* 3, 1973, p. 168.

limitar el discurso, y esa limitación entrañaría el uso de medios autoritarios, lo que nos llevaría de vuelta a la dominación.

En cambio, la racionalidad de un consenso sólo puede ser determinada por referencia a los procesos que le hicieron surgir. El propio proceso del discurso es el fin; sin embargo, en un sentido un tanto distinto, este "fin" no tiene fin, no tiene un punto final. Desde luego, recuerda la frase de Hegel de que la evolución de la libertad es un proceso continuo cuya terminación sólo puede señalar una dominación renovada.

Si la racionalidad de un consenso por medio del discurso sólo puede ser determinada por referencia a los procesos, entonces ¿cuáles son las características de los procesos racionales? La respuesta se encuentra en el concepto de Habermas de una comunicación no distorsionada, hecha posible por lo que él llama la situación del "habla ideal". El habla ideal es una forma de discurso en la que sólo puede triunfar la fuerza del argumento, y no la dominación. Esto requiere una simetría (igualdad) de poder entre los participantes para impedir que ocurran distorsiones comunicativas derivadas de la dominación. La simetría es necesaria no sólo en el trato cara a cara, sino que deben reforzarla las instituciones y prácticas sociales que favorecen la comunicación libre y sin trabas. Resumamos el argumento de Habermas con las palabras de Thomas A. McCarthy:

> El análisis de la "verdad" conduce a la noción de un consenso logrado en el discurso. El análisis del "consenso" muestra que este concepto atañe a una dimensión normativa. El análisis de la noción de un consenso motivado la une a una situación de habla que se encuentra libre de todas las limitaciones externas e internas, es decir, en la que el consenso se debe tan sólo a la fuerza del mejor argumento. Por último, el análisis de la situación de habla ideal muestra que incluye suposiciones acerca del contexto en el que se halla situada. El resultado de esta cadena de argumentos es que la estructura misma del habla incluye la previsión de una forma de vida en la que son posibles la autonomía y la responsabilidad. "La teoría crítica de la sociedad toma esto como punto de partida." Por consiguiente, su fundamento normativo no es arbitrario, sino inherente a la estructura misma de la acción social que analiza.[63]

La situación del habla ideal describe el discurso que hace posible la emancipación: la meta de la razón crítica. Pero, ¿qué *es* emancipación, y cómo la logramos? Richard Bernstein responde a la primera parte de la pregunta definiendo la emancipación como el "estado de cosas ideal en el que pueden manifestarse un trabajo no enajenante y unas relaciones

[63] Thomas A. McCarthy, "A Theory of Communicative Competence", *Philosophy of the Social Sciences* 3, 1973, pp. 153-154; citado en Bernstein, *op. cit.*, p. 213.

libres".[64] En cuanto a la segunda parte, el contexto social de la situación del habla ideal permite la emancipación por medio de actos de introspección crítica. Basándose en análisis kantianos, marxistas y freudianos, Habermas describe la introspección como un proceso de comprensión personal crítica, por la cual nos liberamos de una dependencia inconsciente de los poderes hipostatizados.[65] Y por "poderes hipostatizados" quiere decir la construcción de significado y los modos de práctica que materializamos sin advertirlo. Por medio del pensamiento cosificado somos incapaces de percibir las posibilidades de acción responsable y autónoma. Por consiguiente, la introspección es el medio por el cual negamos las fuerzas poderosas hacia la materialización que abundan no sólo en el mundo social extrínseco a nosotros, sino también en nuestro interior. En términos más generales,

> la introspección es la capacidad de verse a sí mismo en relación con nuestro propio objeto de atención, ya sea un objeto material, otra persona, un concepto, una limitación ideológica al pensamiento o a la acción o una limitación inconsciente puesta al pensamiento o a la acción. El giro introspectivo nos permite juzgar la verdad y deseabilidad de nuestras relaciones con las cosas que forman nuestro entorno.[66]

Es importante recordar que la introspección es un proceso crítico por el cual *negamos* la certidumbre, y con ello la naturaleza obligatoria de los "hechos" de la existencia social. Sólo por medio de la crítica podemos comprender y transformar las configuraciones de poder que, de otra manera, dominan el pensamiento y la acción. Tanto la razón crítica como la introspección son los medios y los fines de la emancipación humana. O, como lo ha dicho Jay White, "el fin de la razón crítica es él mismo".[67]

La teoría crítica y la administración pública

La influencia de la teoría crítica en el estudio de la administración pública no se manifestó hasta finales de los años setenta.[68] Desde entonces, ha aparecido un pequeño pero impresionante *corpus* bibliográfico que

[64] Bernstein, *op. cit.*, p. 189.
[65] Habermas, *Knowledge and Human Interests*, p. 310.
[66] Jay D. White, *op. cit.*, p. 98.
[67] *Ibid.*, p. 99.
[68] Véase, por ejemplo, Robert B. Denhardt y Kathryn G. Denhardt, "Public Administration and the Critique of Domination", *Administration and Society* 11, 2, 1979, pp. 107-120; William N. Dunn y Bahman Fozouni, *Toward a Critical Administrative Theory*, Sage, Beverly Hills, Calif., 1976; y Hummel, *The Bureaucratic Experience*.

amplía la corriente de la Escuela de Francfort a un análisis crítico de la burocracia pública, la administración pública y la política pública. Estos análisis van desde intereses prácticos tan cotidianos como la comunicación abierta en las organizaciones hasta temas más vastos como la lucha humana por el significado y la realización en la era burocrática.

Uno de los principales colaboradores de la teoría crítica de las organizaciones públicas es Robert B. Denhardt, quien utiliza la idea de Habermas de acción comunicativa para diagnosticar una evidente crisis de legitimidad en el servicio público. En juego está la desconfianza omnipresente y hasta hostil de los ciudadanos hacia los burócratas. Esta desconfianza, según Denhardt, puede interpretarse como

> una marcada falta de congruencia entre los intereses de los burócratas y los del público. En tales circunstancias, bien puede ser que las contradicciones de intereses que parece haber estén basadas en realidad en unas comunicaciones deformadas sistemáticamente entre las diversas partes. De este modo, el análisis de las limitaciones estructurales en las prácticas comunicativas, exigido por la teoría crítica, parecería el mejor lugar para empezar.[69]

En términos de la distinción antes establecida entre intereses técnicos y prácticos, la burocracia sirve para reforzar los primeros. Por otra parte, los ciudadanos, especialmente los que desean un trato más humano o un papel activo en el discurso público, se preocupan por los últimos. Dada la hegemonía de la burocracia sobre la maquinaria de la autoridad pública, los intereses técnicos en la eficiencia y el control dejan poco o ningún espacio a los intereses prácticos de los ciudadanos en el discurso público. Además de restringir la participación ciudadana en la esfera pública, este dominio de la racionalidad técnica, afirma Denhardt,

> se manifiesta en una objetivación de miembros y usuarios y sirve a los intereses de la eficiencia, pero en su preocupación con el mundo externo y "objetivo", actúa para despersonalizar y hacer más rígidos los procesos administrativos. La idea parece ser que puede lograrse un control si se trata a la gente como datos que se deben manipular o como funcionarios que deben ser dirigidos desde arriba. El primer resultado de esta situación es que las personas quedan aisladas y, por consiguiente, se tratan como objetos impersonales. El segundo resultado es que los administradores y otros son apartados de la introspección. Es esta combinación de una mayor "objetividad" y una reducida reflexibilidad la que se encuentra en la base tanto de la enajenación en la burocracia como en la enajenación de la burocracia.[70]

[69] Denhardt, "Toward a Critical Theory", p. 632.
[70] *Ibid.*; las cursivas son del original.

Como ve las cosas Denhardt, los problemas cruciales para los administradores públicos no son, en esencia, problemas de efectividad o de eficiencia. Por definición, éstas son normas *técnicas* (y no prácticas), con las cuales juzgar el desempeño administrativo. Antes bien, un planteamiento crítico a la teoría y la práctica de las organizaciones públicas se interesaría en exponer las pautas de poder y de dominio tanto dentro de la burocracia como en sus relaciones con los ciudadanos que atiende. Estas pautas se manifiestan sobre todo en las distorsiones de la comunicación que ya son internas en las instituciones sociales, como la burocracia en la que se presentan asimetrías de poder.

Basándose en la obra de Habermas, John Forester propone un marco para analizar las distorsiones comunicativas en las organizaciones. Su objetivo normativo es permitir unas condiciones organizativas que conduzcan al discurso y a la comunicación abiertos. Forester empieza por identificar cómo, en el lenguaje ordinario, las personas juzgan la validez de lo que dicen y oyen sobre la base de cuatro afirmaciones:[71]

1. Una *pretensión de verdad* que se refiere a la existencia de algún estado de cosas (por ejemplo, la hora del día, la acción de otro, la presencia de alguien, etcétera).
2. Una *pretensión de legitimidad,* de ser "apropiado en el contexto", porque la misma palabra significa distintas cosas en diferentes situaciones.
3. Una *pretensión de sinceridad* de que el que habla realmente piensa y quiere decir lo que esta diciendo.
4. Una *pretensión de comprensibilidad* o *claridad,* de que lo que se dice tiene un significado claro y coherente (cuando esto queda en duda, preguntamos: "¿qué quieres decir?, ¿quieres repetirlo?").

Cuando, por cualquiera de estos motivos, el que escucha duda de la validez de lo que ha oído, ocurre una distorsión de la comunicación. Esta distorsión es experimentada por el que escucha como una afrenta, porque a no ser que esté absolutamente exhausto, prevé que es posible y a la vez natural un consenso sin coerción. La duda, a menudo experimentada sólo al nivel subconsciente, deja al escucha con una sensación de haber sido engañado, desorientado, manipulado o coercionado. Estas sensaciones pueden ser el resultado de peculiaridades del hablante (por ejemplo, por su tono de voz) o bien de distorsiones de la comunicación que están estructuradas sistemáticamente en las funciones formales que

[71] John Forester, "Critical Theory and Organizational Analysis", en Gareth Morgan (comp.), *Beyond Method: Strategies for Social Research,* Sage, Beverly Hills, Calif., 1983, pp. 236-237.

median en la relación de hablante y escucha.[72] Esto ocurre especialmente cuando las funciones institucionales reflejan las asimetrías de poder. Por ello, es probable que quienes se encuentran en posiciones subordinadas (digamos clientes y ciudadanos) se sientan impotentes para enfrentarse a las pretensiones de validez de quienes son más poderosos (como los funcionarios gubernamentales). Como observa Forester:

> Cuando las organizaciones o entidades públicas están estructuradas de modo que sus miembros no tienen ningún recurso protegido para verificar las afirmaciones de verdad, legitimidad, sinceridad o claridad que les hacen las estructuras establecidas de autoridad y producción, podemos encontrar condiciones de dogmatismo y no de aprendizaje social, de tiranía y no de autoridad, de manipulación y no de cooperación y de distracción y no de sensibilidad. De esta manera, la teoría crítica señala la importancia de comprender práctica y normativamente *cómo* el acceso y la participación en los discursos, tanto teóricos cuanto prácticos, están estructurados sistemáticamente.[73]

El planteamiento crítico de Forester difiere en dos sentidos relacionados de las estrategias de relaciones humanas más convencionales que estudiamos en el capítulo VIII. En primer lugar, considera que el *poder*, y no la eficiencia, es el principal tema en el análisis de la comunicación. Y en segundo lugar, las *condiciones estructurales*, además de las conductas entre personas, que producen una comunicación distorsionada, adoptan un sitio preeminente en su esquema de análisis. Forester llega a esta conclusión:

> Dado que la teoría crítica ofrece un medio de examinar cómo esas distorsiones *institucionales* sistemáticas de la comunicación socavan y amenazan nuestro sentido más ordinario de lo que pareciese ser el caso, ofrece una fenomenología estructural estimulante, política e iluminadora para examinar la naturaleza y las consecuencias de varios modos de organización humana.[74]

A partir de este análisis debe ser evidente que la teoría crítica de la administración ofrece una alternativa clara al énfasis en la eficiencia y la eficacia de la teoría y la práctica administrativas de la corriente principal. Aunque gran parte de su bibliografía ha tratado del análisis de comunicación, no se debe perder de vista en medio de su terminología a menudo esotérica, su planteamiento principal; a saber: que la democratización de las relaciones sociales debe tener precedencia sobre las preocupaciones técnicas de eficacia y eficiencia. Esto expresa que la significación política del discurso acerca de eficacia y eficiencia debe quedar expuesta y sometida a una revisión crítica.

[72] Papel o función, en ese sentido, se refiere a las formas de significado que deben incorporarse en las acciones de quienes ocupan posiciones en una determinada estructura o relación.

[73] Forester, *op. cit.*, pp. 239-240; las cursivas son del original.

[74] *Ibid.*, p. 244; las cursivas son del original.

Ésta acaso sea la cuestión más problemática para formular una teoría de las organizaciones públicas, pues plantea una pregunta fundamental acerca de la relación del individuo con la organización. En general, las primeras obras sobre la administración consideraban con optimismo —en realidad, daban por sentado— que las necesidades de las organizaciones y los individuos eran compatibles. Desde Frederick Taylor hasta Chester Barnard, los teóricos de la organización y la administración en los Estados Unidos fueron apologistas incondicionales del capitalismo estadunidense, el cual se predicaba a partir de este supuesto de que tales necesidades eran compatibles.

Con las obras de humanistas de la administración, como Argyris y McGregor, empezaron a surgir dudas acerca de la coincidencia aparentemente feliz de las necesidades de la administración y de los trabajadores. La pregunta más apremiante planteada por la teoría de la administración durante los años cincuenta y los sesenta se volvió cómo "integrar" al individuo y a la organización. A falta de una teoría social y política implícita que sirviera de guía, el humanismo administrativo cifró sus esperanzas en toda una variedad de filosofías y prácticas administrativas "ilustradas" con objeto de producir esa integración. Sin embargo, en su bibliografía se manifiesta una ambivalencia sobre si, en caso de tener que elegir, sus lealtades se encontraban en última instancia con el individuo o con la organización. Defender la participación o el desarrollo de la organización ante todo porque "es rentable" o es bueno para la "salud organizativa" muestra, por implicación, que las supuestas necesidades de una entidad materializada —la organización— son más importantes que las preocupaciones, los intereses y la carencias de las personas.

Los teóricos críticos no ofrecen alternativas utópicas al método burocrático de organizar. Tan sólo por medio de críticas infatigables a las prácticas y los significados asociados a la burocracia se pueden sacar a luz las patologías que producen para cuestionarlas y refutarlas. En la medida en que hay una verdadera base aun para la más modesta esperanza, debe volverse a plantear la pregunta de hace dos o tres décadas. Como ha dicho Denhardt: *"La pregunta principal ya no consiste en saber cómo puede contribuir el individuo a la operación eficiente del sistema, sino cómo puede trascender ese sistema"*.[75] Sin duda, ésta es una época necesitada de héroes, no de funcionarios.

[75] Denhardt, *In the Shadow of Organization*, The Regents Press of Kansas, Lawrence, Kan., 1981, p. 131; las cursivas son del original.

La teoría interpretativa crítica y el marco de la administración pública

En la bibliografía sociológica, la teoría interpretativa y la teoría crítica representan dos planteamientos muy distintos.[76] Aunque comparten ciertas actitudes epistemológicas, como se aprecia en su compromiso común con la interpretación subjetiva de la acción social y la semejanza de sus críticas a las ciencias sociales positivistas, están divididas en otros aspectos. Entre ellos, una de las cuestiones principales consiste en saber si es posible o deseable separar el interés sociocientífico en la descripción y la explicación del interés práctico y moral por mejorar la vida social. Con algunas destacadas excepciones, los sociólogos interpretativos contestan "sí" en tanto que respaldan la adhesión de Weber a las ciencias sociales objetivas y no valorativas (pero aun así antipositivistas). Por otra parte, los teóricos críticos rechazan la posibilidad de ciencias sociales despojadas de valores afirmando que la descripción y explicación que pretende esa objetividad acaban por reforzar y legitimar los "hechos" del mundo actual, con el resultado de que se vuelve difícil, si no imposible, que la humanidad se emancipe de esos hechos.

Aunque esta diferencia de opinión es grave, parece no haber trascendido (o tal vez haya sido pasada por alto) en la bibliografía sobre la administración pública estadunidense. Allí, los teóricos interpretativos y críticos se han prestado ideas, bastante libremente y, al hacerlo, han forjado el fundamento, al menos, de una síntesis de sus posiciones que sobrepasa sus ocasionales riñas. Por ejemplo, Ralph Hummel, aunque se declara fenomenólogo, toma muchas ideas de la teoría de Jürgen Habermas y su crítica normativa de la burocracia pública, además de las fuentes más convencionales del pensamiento fenomenológico, como Weber y Schutz. De manera semejante, Michael Harmon, cuya "teoría de la acción" fue influida sobre todo por los teóricos interpretativos, encuentra en las obras de éstos la base implícita de una teoría normativa de la administración pública, no muy distinta en su intención de la teoría de la competencia comunicativa de Habermas. Por último, Robert Denhardt, que suele ser considerado un teórico crítico, también se basa en la fenomenología para apoyar su crítica de la burocracia pública.

Donde se evidencia con mayor claridad la síntesis de las teorías crítica e interpretativa en la bibliografía estadunidense es en su crítica de la

[76] Algunos intentos importantes por integrar pero también por apreciar las diferencias decisivas entre estas dos posturas son: Bernstein, *The Restructuring of Social and Political Theory* y Anthony Giddens, *The Constitution of Society,* University of California Press, Berkeley, Calif., 1984.

burocracia. En esencia, esa crítica sostiene que el imperativo racional de la burocracia produce una enajenación omnipresente tanto entre los miembros de las organizaciones públicas como entre los ciudadanos que atienden. De esta manera, la burocracia sofoca el discurso político y público, como tradicionalmente se le concibe, lo cual da por resultado que la burocracia se convierte en el árbitro definitivo de los valores públicos. El elemento práctico de la *teoría* para esa crítica es que ofrece un medio para exponer sistemáticamente la enajenación y otras patologías sociales que genera la burocracia.

A primera vista, la pérdida evidente de estima de la burocracia entre la ciudadanía, junto con la frecuente insensibilidad de la teoría de las organizaciones —en su corriente principal— a los usos prácticos de la teoría, hace sumamente atractiva la síntesis reciente de las teorías interpretativa y crítica que ha aparecido en la bibliografía estadunidense. Por ejemplo, respecto a su crítica de la burocracia, la posición interpretativa crítica parece afín a los sentimientos ambivalentes que los estadunidenses experimentan hacia la burocracia. Gran parte de esta ambivalencia se deriva de la desconfianza tradicional de ese pueblo por el gobierno en general, al que la burocracia ha servido como verdugo conveniente, si bien un tanto abstracto. Sin embargo, el escepticismo con que los estadunidenses consideran la burocracia no es sólo el residuo de sentimientos conservadores y antigubernamentales. Ese escepticismo también se destaca en el centro político, así como entre la izquierda que a partir de los sesenta condenó rotundamente las burocracias públicas por no responder a las quejas de los pobres y de los marginados.

Asimismo, el papel reconocidamente práctico de la teoría exigida por las síntesis interpretativa y crítica parecería estimular a los administradores prácticos que, por razones muy comprensibles, habían dudado hasta aquí del valor de la teoría para impulsar la práctica administrativa. Sería cruel, además de impreciso, rechazar estas dudas como simples pruebas de un antiintelectualismo implícito entre sus profesionales. Pero también es verdad que los estadunidenses, incluyendo sus servidores públicos, por lo general exigen pruebas del "valor económico de las ideas", para tomar un término de William James, valor que surge de su herencia pragmática política y social.

Una comparación de los capítulos anteriores nos revelaría opiniones divididas acerca de los valores y las prácticas que pueden y deben incorporarse en los procesos administrativos. Los conflictos entre estas proposiciones se deben a las distintas opiniones sobre las definiciones operativas de esas normas, los niveles de análisis para los cuales son más apropiadas y su prioridad normativa. Sin embargo, pese a sus muchas e importantes diferencias, los teóricos analizados en esos capítulos coinci-

den en su compromiso implícito con una imagen propositiva racional de la acción de las organizaciones. No sólo presuponen que la acción va dirigida de manera natural a la consecución de algún fin conocido, sino que también sostienen que la acción debe ser evaluada según qué tan bien lo logra.

Al rechazar las bases descriptivas y normativas de la acción racional, los teóricos interpretativos y críticos también postulan unos límites mucho más dilatados para los vectores normativos. Eficiencia y eficacia, los derechos individuales y lo adecuado de los procesos organizativos y la representación y el control de la discrecionalidad adquieren nuevos significados para estos escritores, quienes proponen unas bases para juzgar la eficacia de la acción en las organizaciones públicas que son muy diferentes de las que ofrecen los teóricos que ostentan posturas más establecidas.

Eficiencia y eficacia

Respecto a estos valores de la administración pública —los más tradicionales—, la teoría interpretativa y crítica se separa más radicalmente de la corriente principal de la teoría organizativa. Sus principales objeciones no van contra la sabiduría de la eficiencia y la eficacia como tal. Por ejemplo, nadie, ni siquiera los teóricos analizados en este capítulo, preferiría (en igualdad de circunstancias) la ineficiencia a la eficiencia o la ineficacia a la eficacia. Lo que se cuestiona es la idea de que la eficiencia burocrática es siempre, o casi siempre, compatible con valores más fundamentales, tanto del pueblo que es atendido por la burocracia, como de quienes laboran dentro de ella. El marco mental de la racionalidad propositiva resulta objetable porque mete a la fuerza las necesidades exclusivas de los individuos en categorías uniformes e impersonales, sirviendo así al interés burocrático de una disposición eficiente y autoritaria. Por muchas que puedan ser las virtudes de la eficiencia en algún sentido más general (como mantener bajos los impuestos), sus "beneficios" en un sentido más inmediato son a menudo aquellos que no quisiéramos ni para nosotros ni para nuestros amigos.

Además de criticar la impersonalidad generada por una preocupación por la eficiencia, la teoría interpretativa y crítica también cuestiona una suposición más básica en la que se fundamenta la idea de eficiencia. En concreto, la eficiencia sólo tiene sentido cuando se conocen de antemano los fines de la acción. Por ello, la eficiencia es una norma instrumental para juzgar con cuánta rapidez y economía es posible alcanzar un fin particular, pero no puede decirnos cuál debe ser ese fin. En principio, esto no parecería plantear un problema grave. Podríamos declarar sencillamente que la eficiencia es una norma legítima para evaluar la acción cuando *se conocen* los fines, mientras que otras normas, como las de equidad, imparcialidad o crecimiento personal, deberían ser invocadas cuando la tarea consiste en descubrir cuáles deben ser los fines.

Sin embargo, por muy atractiva que pueda parecer esta división clara, los teóricos interpretativos y críticos arguyen que el problema no es tan sencillo como decidir en forma consciente entre valores alternativos. Los valores no son mera cuestión de elección consciente y racional a cargo de los funcionarios públicos, por bien intencionados y concienzudos que sean. Los valores se hacen manifiestos en acciones definidas por los intereses y los imperativos que acompañan a las funciones formales de las organizaciones. Tienen menos que ver con la elección concienzuda que con los modos de conciencia que a lo largo de la historia ha creado la racionalización de la sociedad. Como bien lo supo Weber, el funcionario burocrático es más un cautivo inconsciente de la autoridad jurídica racional que un opresor consciente y venal. Contra los imperativos burocráticos de impersonalidad, control y técnica, no es probable que ni siquiera unas intenciones buenas y humanitarias logren establecer una gran diferencia.

Los derechos y la adecuación del proceso

Como dijo Gibson Winter, todos los estilos de las ciencias sociales evalúan inevitablemente los procesos sociales dentro del contexto de alguna concepción de la realización humana. Con excepción de este capítulo, las teorías consideradas hasta aquí pintan de diversas maneras esa realización en términos de la satisfacción de fines preespecificados. A veces estos fines son conocidos por los agentes que intervienen en forma individual o junto con otros. En otras ocasiones, los fines básicos de la acción humana son presupuestos por el teórico. En este último caso, los fines pueden corresponder a individuos (como sus "necesidades" psicológicas o su interés económico) o a colectividades (incluyendo la supervivencia de la organización, el mantenimiento del orden, la adaptación, la consecución de metas o la maximización de las utilidades). Sin embargo, en cada ejemplo aflora la idea de que los procesos sociales sólo son los medios instrumentales para alcanzar esos fines.

Esta noción instrumental del proceso social va acompañada por el modo en que las teorías de la corriente principal conciben los derechos individuales. En concordancia con la tradición liberal estadunidense, consideran los derechos individuales de manera esencialmente negativa. Es decir, los derechos se ven tan sólo como protecciones contra las intrusiones ex-

ternas, por lo regular autoritarias, en los asuntos privados. Además, se supone que el deseo de proteger nuestros propios asuntos está motivado por el afán de adquirir más cosas. El *interés* del individuo, cualquiera que sea su contenido particular, consiste en recibir todo lo que sea posible (o al menos, una parte justa) del escaso abasto que ofrece la sociedad.

Los teóricos analizados en este capítulo consideran que esta concepción negativa de los derechos individuales es sintomática de la desintegración moral de la sociedad moderna. En la medida en que glorifica un individualismo atomista y hedonista, el liberalismo olvida la enajenación del individuo y la sociedad. Y la enajenación no sólo es resultado de la dominación fomentada por la autoridad jerárquica, sino de la errónea creencia en que los intereses fundamentales de cualquier individuo son independientes y distintos de los demás. La teoría interpretativa y crítica no niega la necesidad de proteger al individuo de intrusiones injustificadas a su vida privada. Sin embargo, objeta un énfasis en los derechos individuales que acaba por oscurecer el carácter esencialmente social de la existencia humana. En otras palabras, proteger al individuo de la dominación de una autoridad racional, impersonal y jerárquica es necesario para la realización del individuo *dentro de* un contexto social, y no aparte de él.

De acuerdo con su crítica de esta concepción negativa de los derechos individuales, la teoría interpretativa y la teoría crítica sostienen que la realización individual se logra por medio de los procesos sociales en la comunidad humana. Los procesos son importantes en sí mismos, ya que aportan el contexto en el cual se desenvuelven los proyectos de los individuos y se alimentan las relaciones humanas. Lo adecuado de los procesos sociales, dejando aparte toda consideración de la intimidad personal, debe juzgarse por el grado en que permiten el discurso no coercitivo y el ejercicio de la razón crítica e introspectiva. Constituidos por el lenguaje, el discurso es abiertamente social mientras que la introspección es una forma de conversación interna que, sin embargo, está muy influida por la comunicación con los demás. Dos tareas principales de la teoría de las organizaciones se pueden inferir de la relación del lenguaje con el discurso y la introspección. La primera consiste en determinar cómo se pueden alterar las estructuras de autoridad en las organizaciones de modo que permitan el discurso y la introspección. La segunda tarea, relacionada con la anterior, es examinar cómo las funciones formales e informales de las organizaciones pueden inhibir el discurso al deformar la comunicación. En términos más generales, la tarea de los teóricos sociales y organizativos consiste en revelar los medios para fomentar la acción práctica por medio de una comunicación no deformada, tanto en las organizaciones públicas como en la esfera pública en general.

Representación y control de la discrecionalidad

La cuestión de la discrecionalidad concierne al grado en que los administradores deben o pueden hacer juicios independientes en la implantación cotidiana de las políticas públicas. La mayor parte de la bibliografía sobre el tema es normativa, y se encuentra representada insuperablemente por el debate ya clásico entre Carl J. Friedrich y Herman Finer. Friedrich sostiene que la discrecionalidad administrativa es indispensable, dadas las complejidades del gobierno moderno y la ambigüedad inherente a la política pública. Notando la falta de prescripciones claras para una acción que abarcara todos los casos posibles, defiende la necesidad de una discrecionalidad basada en la experiencia profesional y el discernimiento del "sentimiento popular".[77] En contra de esta posición, Herman Finer sostiene que sólo el pueblo, por medio de sus representantes elegidos, es capaz de definir ese sentimiento (o, como lo llamó Finer, el "interés público"). La discrecionalidad, o la sensibilidad administrativas basadas en las necesidades y las carencias constituyen una amenaza al gobierno democrático, pues socavan la base legítima de la autoridad pública.[78]

Desde el punto de vista de la teoría interpretativa, gran parte de esta polémica tradicional está fuera de lugar. La discrecionalidad, o cualquier otra forma de acción administrativa, implica necesariamente no sólo una interpretación de la política, sino también una interpretación del contexto al cual se aplica. La acción social, incluyendo tanto la creación como la implantación de la política pública, es en lo fundamental un proceso interpretativo. Aunque bien podemos proponer normas para una interpretación prudente y juiciosa, alguna forma de interpretación —lo cual es decir, discrecionalidad— es rasgo inevitable de la administración. Y a menos que los administradores se vean reducidos a la condición de funcionarios tecnócratas y sin criterio —como Weber temió que lo serían en la burocracia—, la discrecionalidad es un hecho de la vida.

Otro aspecto que no se resuelve en los debates acerca de la discrecionalidad administrativa es la presuposición implícita de una naturaleza unilateral. Sin embargo, para los interpretativistas, la opción no es entre una obediencia estricta a las reglas y unos juicios prudentes e ilustrados, hechos en privado por el administrador. Antes bien, la pregunta más pertinente es quién y cómo podrá dedicarse a la interpretación de las

[77] Carl J. Friedrich, "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility", en Friedrich y Edward S. Mason (comps.), *Public Policy I*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1940, p. 12.

[78] Herman Finer, "Administrative Responsibility in Democratic Government", *Public Administration Review* 1, 2, 1941, pp. 335-350.

políticas generales cuando se aplican a contextos particulares. Más aún, si y cuando deban tomarse decisiones discrecionales colectiva y no unilateralmente, ¿qué relaciones de autoridad deberán gobernar la toma de esas decisiones? Estas preguntas, a su vez, influyen en el sentido de la representación.

Ahora bien, desde el punto de vista de la teoría interpretativa y crítica, el significado de representación difiere en dos aspectos importantes de gran parte de la bibliografía de la corriente principal de la administración pública. En primer lugar, los teóricos críticos, como Denhardt, sostienen que los imperativos de la acción racional instrumental hacen que la burocracia sea incapaz de representar los intereses más fundamentales del ciudadano, que consisten en participar activamente en la esfera pública. "Representación" es una palabra poco común en el léxico de los teóricos críticos, porque en general concede un papel pasivo a aquellos cuyos intereses deberían favorecer las dependencias públicas. Para que los teóricos críticos le encuentren algún significado, la representación tendría que ser redefinida a fin de que promoviera el compromiso activo de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas y no sólo una pasiva receta de cosas materiales o servicios gubernamentales.

En segundo lugar está la cuestión de cuán adecuadamente están representados los intereses del ciudadano en unas políticas generales que se aplican de manera uniforme a todos. Siempre que la necesidad práctica se impone o entran en juego cuestiones del bien público, la pregunta se vuelve académica. Pero cuando los individuos varían en su interpretación subjetiva de sus intereses, unas políticas generales o agregadas serán incapaces de explicar estas variaciones. Entonces, las decisiones serán "representativas" tan sólo cuando los que son servidos por las organizaciones públicas participen activamente en la toma de decisiones, de acuerdo con sus marcos de significado y en términos de lo que les parece importante.

Conclusión

En el capítulo IV propusimos varias maneras de que la teoría tenga un uso práctico para los administradores: como auxiliar para la introspección crítica, como base para la evaluación normativa y como recurso para comprender el pasado y el presente en formas nuevas y razonadas. Quizá sea justo decir que de las teorías que hemos presentado en la tercera parte, los teóricos interpretativos y críticos interpretan explícitamente los propósitos de la teoría de la manera más congruente con nuestras sugerencias. Sin embargo, resulta irónico que la teoría interpretativa crítica de las organizaciones parezca a menudo ser la antítesis

misma de lo práctico para los que ejercen la administración, en parte, al menos, por su vocabulario esotérico.

Sin embargo, mayor importancia tiene su rechazo al sentido instrumental de lo práctico, presupuesto tanto por quienes practican la administración como por los teóricos de las organizaciones. La crítica que hace la teoría interpretativa crítica del instrumentalismo y por extensión de la racionalización de la vida contemporánea producida por la burocracia, ha conducido a dos sentidos poco conocidos y muy discutibles de lo práctico para los administradores públicos. El resultado ha sido dudar y hasta rechazar de plano algunas opiniones aceptadas ya de larga data, en la teoría y la práctica de la administración pública. En su lugar, la teoría interpretativa y crítica ha sostenido que el uso *práctico* de la teoría es sinónimo de su propósito *moral*.

Los teóricos interpretativos y críticos de la administración pública difieren de los teóricos de la organización de la corriente principal en su esfuerzo por identificar la naturaleza de la lucha del hombre por la libertad y el significado en una era burocrática. Ven esta pugna no sólo como cuestión moral, sino también epistemológica. Es decir, no se puede conocer o comprender la existencia de esa lucha tan sólo por referencia a los hechos del mundo social tal como hoy se manifiestan a nuestra conciencia. La verdad de la existencia de esa lucha se encuentra al menos parcialmente oculta en el inconsciente. Esto sugiere que la característica definitiva de la postura interpretativa crítica tal como se aprecia en la bibliografía contemporánea es la distinción vital que establece implícitamente entre "verdad" y "hecho". Insistir en que la verdad es distinguible en principio del hecho, no exige un conocimiento del contenido particular de aquélla, sino sólo el reconocimiento de que ha sido separada lógicamente de los hechos del mundo actual.

Según la postura interpretativa crítica, los positivistas de la teoría de las organizaciones de la corriente principal, al equiparar en forma ingenua el hecho con la verdad, no reconocen la lucha por la libertad y el significado. De manera similar, los sociólogos interpretativistas, por virtud de su preocupación exclusiva por el carácter subjetivo de los "hechos sociales", a menudo no prestan atención a la fuente de esos hechos. De este modo, el positivismo y la sociología interpretativa siguen siendo en esencia conservadores y conformistas porque ninguno de los dos ofrece un planteamiento moral que incluya la busca individual de la verdad, y, por lo tanto, de la libertad, entre hechos por lo demás opresivos y cosificados del mundo social. El proyecto de administración pública de los teóricos interpretativos críticos consiste en ofrecer precisamente ese planteamiento moral.

XI. TEORÍAS EMERGENTES: LA ORGANIZACIÓN COMO RACIONALIDAD DESCUBIERTA

El capítulo anterior, sobre la teoría interpretativa y crítica, documentó un cambio radical en la bibliografía estadunidense sobre las organizaciones, en varios aspectos significativos. En primer lugar, las ciencias sociales positivistas, que consideran las organizaciones como "hechos" no problemáticos, fueron rechazadas en favor de una epistemología que las ve como proyecciones de la conciencia humana: como fijaciones, por decirlo así, de nuestra imaginación colectiva. En segundo lugar, la idea de que los hechos de la gente se explican sobre todo en términos de la conducta observable fue rechazada en favor del concepto de Weber, según el cual la acción social está constituida por los significados subjetivos que los agentes dan a su propia conducta. En tercer lugar, la racionalidad instrumental, que solía tomarse como el imperativo normativo para la acción de organizaciones, fue exhibida como instrumento de dominación psíquica y social. Por último, la integración de los propósitos individuales y organizativos cedió el lugar a la noción de la trascendencia del individuo en la organización.

En este capítulo ofrecemos cuatro posturas teóricas sobre las organizaciones cuyas tendencias son en general similares. Llamadas aquí "teorías emergentes", sus actitudes respecto a la sociedad y la política se derivan de una orientación esencialmente psicológica.[1] Al mismo tiempo, esta designación no muy rigurosa sólo disimula las muchas diferencias que hay entre las teorías y que se manifestarán pronto, conforme avance el capítulo.

La primera que deberemos considerar es la postura "integradora" de Mary Parker Follett (1868-1933), cuya obra abarca todo el primer tercio de este siglo. Sumamente influida por el movimiento pragmático estadunidense, Follett pensaba que la administración ilustrada era la clave para remodelar la sociedad democrática liberal en tal forma que promoviera el desarrollo psicológico individual en un contexto social cooperativo. La influencia de Mary Parker Follett, bastante limitada aun durante su vida, se desvaneció en las décadas que siguieron a su muerte. Sin embargo, en años recientes ha surgido un cierto aprecio por su pensamiento, que pretendemos fomentar más aquí mediante un resumen de sus principales aportaciones a la bibliografía sobre las organizaciones.[2]

[1] Uno de los autores que tratamos, Frederick Thayer, condicionaría esta descripción alegando que todas las ciencias sociales, incluso la psicología, se derivan de la teoría de las organizaciones.

De los tres planteamientos contemporáneos que analizamos en este capítulo, sólo uno reconoce directamente las ideas de Follett; sin embargo, todos subrayan la calidad emergente —y no planeada en forma racional— de la acción organizativa. La primera es la teoría de "selección natural" organizativa de Karl Weick, la cual se basa en la idea de que los propósitos y las metas de las organizaciones se descubren en retrospectiva. Organizar —según Weick— consiste, en gran parte, en una actividad de busca de sentido efectuada después de la acción, que es más o menos espontánea y no planeada. El planteamiento "transformacional" de Orion White y Cynthia McSwain trata muchos de los mismos temas de Follett y Weick, pero en particular desde el esquema psicoanalítico de Carl Jung. Según White y McSwain, el carácter emergente de la acción requiere una explicación en términos de una teoría del yo que explique la relación de la energía inconsciente con la conciencia despierta.

Por último, la discutida propuesta de Frederick Thayer de eliminar la organización jerárquica (así como la competencia económica y el voto) se presenta como contrapunto radical a la actitud más conservadora hacia el cambio organizativo propuesta por White y McSwain. Thayer, basándose en las ideas de Follett, considera el requerimiento formal de la toma de decisiones consensual —en oposición a la jerárquica— como esencial para la conservación de la vida social y hasta física del planeta.

Introducción

La idea de una acción racional e instrumental está tan arraigada en nuestras ideas acerca de las organizaciones que su existencia misma parece definida por su presencia. El hecho de que *decidir* qué va a hacerse preceda al hecho de *hacerlo* es tan de sentido común, que nos costaría trabajo imaginar que ocurriera al revés. Fincada en nuestra experiencia común, la acción racional parece plausible intuitivamente como descripción de nuestras actividades cotidianas, tanto dentro como fuera de los contextos organizacionales. Esto puede decirse especialmente del primer caso, al punto que suponemos de ordinario que las organizaciones son las encarnaciones institucionales de la acción racional.

La idea de que la racionalidad puede explicar en gran parte la actividad organizacional ha sido la suposición fundamental sobre la cual,

[2] Un ejemplo reciente de este resurgimiento es el papel importante que su obra desempeña en Louis C. Gawthrop, *Public Sector Management, Systems, and Ethics*, Indiana University Press, Bloomington, Ind., 1984.

hasta hace muy poco tiempo, descansó casi toda la teoría de las organizaciones. Al menos hasta que Herbert A. Simon advirtió de los límites de la acción racional, pocos han sostenido seriamente las suposiciones heroicas de racionalidad que caracterizaron las primeras reflexiones sobre administración pública. Pese a habernos señalado las limitaciones humanas de inteligencia, tiempo, información y otros recursos escasos, Simon (como la mayoría de los teóricos de la corriente principal) considera la *intención* de una racionalidad como la principal motivación de la acción en las organizaciones.[3] En forma muy parecida a la idea del pecado original, la noción de que no siempre actuamos racionalmente porque *no podemos* hacerlo muestra esa incapacidad bajo una luz negativa.

Las posturas detalladas en este capítulo afirman que esta fe convencional en la acción racional no se justifica como suposición descriptiva ni normativa en el análisis de las organizaciones. Todos nuestros planteamientos, basados en una vasta gama de premisas, sostienen que semejante concepto de acción racional es una reconstrucción engañosa y artificial de la acción humana. Todos sostienen que nuestra conciencia del significado de la acción (por qué actuamos como lo hacemos) surge de la experiencia social. Es decir, las personas actúan más o menos espontáneamente —sea como respuesta a la naturaleza de las situaciones sociales, a los cambios del ambiente o por la manifestación de una energía inconsciente— y luego, después de los hechos y por medio de la reflexión, tratan de descubrir lo que han hecho. Lo que implica esta interpretación de la acción, en la medida en que sea precisa, es tan profundo que exige una revisión radical tanto de las teorías organizativas como de las suposiciones de sentido común que guían nuestra interpretación de la vida de las organizaciones.

Aunque las diferencias entre los teóricos mencionados son numerosas e importantes, sus obras comparten media docena de temas que le dan coherencia a la corriente:

1. En contra de la opinión racional instrumental según la cual el pensamiento precede, origina y orienta las acciones, éstas preceden al pensamiento consciente. De este modo, la acción de las organizaciones, como todas las demás formas de actividad humana, debe concebirse como el acto de dar sentido en retrospectiva, es decir, de comprender lo que hemos hecho después de hacerlo.

[3] Aunque creemos que esto refleja aún su actitud general hacia la racionalidad, como explicamos en el capítulo VI, en una obra reciente Simon dedica cierta atención a la idea de "planear sin metas", pensando en mejorar las capacidades de aprendizaje y adaptación o las organizaciones. Véase el capítulo VI, "Social Planning: Designing the Social Artifact", en Herbert A. Simon, *The Sciences of the Artificial*, 2ª ed., The MIT Press, Cambridge, Mass., 1981, pp. 161-191.

2. Los propósitos sociales surgen de los procesos sociales. Por lo tanto, estos procesos no son medios instrumentales para alcanzar unos propósitos preestablecidos; antes bien, tienen importancia sobre todo en la medida en que *generan* en lugar de seguir propósitos sociales.
3. El cambio es más natural que la estabilidad en las organizaciones. El problema principal de sus miembros consiste en identificar y suprimir los obstáculos puestos a los cambios, y no en crearlos.
4. Las organizaciones y el hecho de organizar son, tanto lógica como históricamente, anteriores a las políticas. Una teoría democrática de la política sólo puede derivarse de una teoría humana del hecho de organizar.
5. La acción administrativa responsable es, ante todo, cuestión de conciencia propia, y no de asegurar la institucionalidad o la acción correcta en términos "objetivos". Por implicación, la tarea del administrador consiste en facilitar esa autoconciencia y, por lo tanto, la acción responsable, tanto en otros como en uno mismo.
6. El acto de teorizar es un medio valioso para facilitar la acción consciente, tanto en lo individual cuanto en las organizaciones. Organizar y teorizar entrañan procesos esencialmente similares, ya que son actividades que consisten en dar sentido para hacer posible la acción autoconsciente.

La administración pública integradora: Mary Parker Follett

Desde siempre la fe estadunidense en el progreso se ha robustecido por una creencia implícita en la bondad de sus instituciones. Los primeros reformadores liberales de este siglo, que se inspiraban en el pragmatismo filosófico nacional, pusieron su fe en la *posibilidad* de que las instituciones pudiesen guiar eficazmente el progreso social. Pero en sus propuestas —por lo común radicales— para transformar las instituciones democráticas, se aferraron a la idea de que el desarrollo intelectual y el progreso social ordenado podían y debían ir de la mano. El hecho de que en la práctica las instituciones sociales y políticas a menudo no cumplieran las expectativas sociales, era prueba más de una jefatura poco ilustrada que de la necesidad de una revolución.

Así como la intensidad del espíritu reformista en los Estados Unidos durante el siglo ha tenido sus altibajos, también los ha tenido la imagen de la administración pública como instrumentalidad clave de dicho espíritu. Las más de las veces, el papel social legítimo de la administración pública estadunidense ha sido considerado como el de una esclava

neutral a las instituciones políticas. La noción de Woodrow Wilson de una burocracia eficiente y cumplida ha seguido siendo —si tomamos todo en cuenta— la imagen normativa preferida, en comparación, por ejemplo, con la de los activistas de la "nueva administración pública" de finales de los sesenta y comienzos de los setenta. Aunque la realidad del carácter inevitablemente político de la administración pública se ha reconocido desde hace tiempo, ese reconocimiento ha sido nublado por una ambivalencia debida a la falta de toda teoría normativa aceptada que le dé legitimidad.

Cincuenta años bien cumplidos antes de que surgiera la nueva administración pública, Mary Parker Follett trató de transformar la administración pública en un participante vital en el orden democrático.[4] Follett, "pragmática irrestricta", soñó con una edad industrial dinámica. El nuevo orden que vio constituía una alternativa radical y sin embargo benigna a la revolución marxista, a la prevaleciente concepción pluralista de la política en la que unos intereses estáticos e internos se enfrentaban unos contra otros, y a la concepción tecnocrática de la administración abogada por Woodrow Wilson y muchos de los escritores de los *Papers on the Science of Administration*, según vimos en el capítulo VI.

Los intereses de Follett como escritora, reformadora y asesora rebasaron la mera administración pública para incluir la educación vocacional, las relaciones industriales y laborales, la administración de empresas y la administración de la Sociedad de las Naciones. Sin embargo, todas sus actividades estuvieron unificadas por dos creencias profundas: *1)* su compromiso con la idea pragmática de que la experiencia y no la reflexión intelectual apartada era la guía más segura para descubrir la verdad, y *2)* una psicología según la cual el yo no existe antes de la interacción social. Ambas creencias indican que el significado y el propósito humano surgen de la experiencia social. Mary Parker Follett sostuvo que la tarea de la administración era promover la integración armoniosa del crecimiento del individuo en una concepción democrática del progreso social.

Follett criticó rotundamente cualesquiera ideas que se apartaran de sus creencias fundamentales. Un breve resumen de estas nociones nos

[4] Para una descripción de la influencia de Follett sobre el pensamiento de la administración pública, véase James A. Stever, "Mary Parker Follet and Integrative Public Administration", documento presentado en la reunión anual de la American Society for Public Administration, Denver, abril de 1984. Las principales obras de Follett son *The New State: Group Organization the Solution of Popular Government*, Longmans, Green, Nueva York, 1918); *Creative Experience*, Longmans, Green, Nueva York, 1924, y *Dynamic Administration*, Henry C. Metcalf y L. Urwick (comps.) (Harper & Brothers, Nueva York, 1940). En esta sección todas las referencias a páginas entre paréntesis remiten a las dos últimas fuentes. Las cursivas se encuentran en el original a no ser que se diga lo contrario. Las siguientes abreviaturas se refieren a las obras de Follett: *Creative Experience*, "CE" y *Dynamic Administration*, "DA".

dará una clave de la dirección de su pensamiento. Primero, Follett rechazó la idea de que la razón de ser de la organización industrial fuera la maximización de las ganancias y que los trabajadores fuesen simples instrumentos de la producción económica. La función social legítima de las empresas —arguyó— no era distinta de la de las organizaciones públicas; a saber: facilitar los propósitos generales de realización humana y de progreso social.

En segundo lugar, Follett criticó la idea de los pluralistas según los cuales la política incluye esencialmente el choque y, a la postre, el acuerdo entre intereses opuestos. Por esta razón, refutó las estrategias de los trabajadores organizados, que consideraban que sus intereses siempre estaban en pugna con los de la administración. Por ello, Follett fue una defensora de Frederick Taylor, quien ofreció un medio en apariencia científico para integrar las metas de productividad de las organizaciones y las metas de los trabajadores: salarios más altos y mejores condiciones de trabajo.[5]

Por último, Follett fue adversaria eterna de la psicología conductista, que muestra al individuo como un ser pasivo y plegable y, por tanto, sujeto a una manipulación fácil de fuerzas externas y las autoridades. En cambio, sostuvo que el individuo, además de ser inherentemente social, es (o al menos tiene el potencial de ser) participante activo en la creación de su propia experiencia.

Propósito, experiencia y racionalidad

La teoría de la administración y la organización de Mary Parker Follett refutó la suposición de racionalismo implícita en la corriente principal del pensamiento administrativo de su época. Gran parte de la bibliografía tradicional así como de la actual considera que la acción organizativa está orientada naturalmente al logro de fines o propósitos preconcebidos. Follett, quien creía que esta concepción teleológica del propósito era, si acaso, incompleta, insistió en que "la actividad siempre hace más que incorporar un propósito: lo hace evolucionar" *(CE*, p. 83). Aunque compartía la fe de los liberales en el progreso, era una fe que emanaba de una apertura a la experiencia, originada en el proceso social creador, y no de la fuerza del pensamiento intelectual y la acción conscientemente deseada. Por ejemplo:

[5] En realidad, estuvo tan comprometida con la posibilidad de unir intereses aparentemente opuestos que rechazó en forma cortés pero enérgica a Mahatma Gandhi por no ver un "terreno común" con los ingleses, que habían gobernado la India durante más de un siglo *(CE*, pp. 103-104).

> Cuando vemos un fin [propósito] incluido en el proceso, no podemos "elegir" nuestros fines como elegiríamos una causa para serle leal. La vida es más rica: tenemos una responsabilidad mucho mayor, una ética más noble y no menos sino más libertad. La elección no se abandona, pero interviene más adelante en el proceso *[CE*, p. 84].

Más adelante:

> Una voluntad agotada ya no puede disfrazarse de fuerza espiritual. No podemos depender de los hechos ni [...] de nuestra "fuerte voluntad", sino sólo de la plena aceptación de toda la responsabilidad que asumimos en el desenvolvimiento de la vida que va haciendo a la vez los "hechos" y a nosotros mismos *[CE*, p. 150].

Follett tal vez sea la primera teórica importante del "proceso" en el pensamiento administrativo estadunidense. Se separa de la tradición racionalista al afirmar con toda audacia que el propósito *surge de la experiencia social,* así como los "hechos"[6] de la actividad social que afectan esos propósitos. Además, hay un tono claramente moral que se manifiesta en su concepto de un propósito emergente, ya que los mismos procesos sociales que le dan origen también son la materia formativa del desarrollo individual. La "responsabilidad" mencionada en las citas anteriores sólo es posible con la participación activa y reflexiva en los procesos sociales por medio de los cuales se desenvuelven los propósitos colectivos. Aquí, "responsabilidad" no significa adherencia a una norma objetiva de verdad a la que se haya llegado mediante el pensamiento intelectual abstracto, ni una obligación de superordenar la fuente de la autoridad. Antes bien, en el sentido personal al que apunta Follett, se refiere a la comprensión personal y la autorrealización que experimentan los individuos cuando ponen sus energías emocionales en empresas en colaboración.

La integración y la ley de la situación

La idea de Follett de que la acción responsable va vinculada al surgimiento de un propósito colectivo plantea lo que ella llama "la ley de la situación": "Si adoptar una actitud *responsable* hacia la experiencia implica reconocer la situación en curso, una actitud *consciente* hacia la experiencia significa que notamos el cambio que la situación en desarrollo causa en nosotros mismos; la situación no cambia sin cambiarnos a nosotros" *(DA*, p. 65).

[6] Follett a menudo pone comillas en torno de la palabra "hechos" para señalar su condición contingente.

Mientras que la actitud responsable entraña un compromiso, la actitud consciente hace posible una reflexión acerca de uno mismo y de la situación de modo que pueda alcanzarse la objetividad acerca de esta última. Por medio de esta objetividad reflexiva (el término es nuestro, no de Follett), superiores y subordinados "recibirían sus órdenes de la situación". Un resultado de la combinación de las actitudes responsable y consciente consiste en despersonalizar las órdenes al *repersonalizar* las relaciones sociales. En contraste, el dar y recibir órdenes que sean inapropiadas a la situación presente sofoca a la vez el desarrollo del individuo y la aparición de propósitos compartidos. Como lo observa Follett:

> Nosotras, las personas, sostenemos relaciones recíprocas pero debemos encontrarlas en y por medio de toda la situación. No podemos tener una sana relación mutua mientras las tomemos de ese medio que les da significado y valor. Este divorcio de las personas y la situación causa enormes daños. Acabo de decir que la administración científica despersonaliza; la filosofía más profunda de la administración científica nos muestra unas relaciones personales en el entorno del que forman parte *[DA*, p. 60].

Para que algo de esto tenga sentido se requiere, como mínimo, un acuerdo sobre una de las suposiciones básicas de Follett; a saber: que los propósitos de las organizaciones y las necesidades individuales son compatibles en último análisis. Es evidente que Follett se separa aquí de los teóricos críticos, aunque tanto éstos como ella, partiendo de premisas radicalmente distintas, van a terminar casi en el mismo lugar: comprometidos con la democratización de las relaciones organizativas. Pero mientras que Follett se muestra optimista ante las posibilidades de reconciliar al individuo con la organización, la integración de los otros está muy lejos de ser automática. En realidad, la integración es el elemento definitorio y más problemático de una jefatura eficiente. El director —dice Follett— *no* es el "que puede afirmar su voluntad individual y hacer que otros la sigan, sino [...] el que sabe cómo relacionar estas voluntades diferentes de modo que tengan una fuerza propulsora. Debe saber cómo crear un grupo de poder, en lugar de expresar un poder personal. Debe formar un equipo" *(DA*, p. 248).

Sería un error interpretar las palabras de Follett como un impulso disfrazado en favor de la organización, para que devorara al individuo en interés de las metas organizativas. Aunque ciertos individualistas, filosóficos o no, podrían retroceder ante el tono colectivista de sus prédicas, Follett está sinceramente convencida de que se alcanza la libertad individual *por medio* de una relación organizada y no apartándose de ella. La libertad no es libertad *tomada de* otros, sino la que se expresa *con* y a

través de los demás. En este sentido, Follett muestra una tendencia verdaderamente comunitaria, en contraste con muchos de sus contemporáneos cuya fe en el progreso procedía del individualismo atomizado de la teoría del contrato social.[7]

Follett se empeña en distinguir integración de compromiso, el cual separa al individuo del individuo, al grupo del grupo y a la nación de la nación:

> Compromiso es supresión, y como se nos ha enseñado que un impulso suprimido en el individuo será su ruina más adelante, así vemos una y otra vez que lo que se ha suprimido en los compromisos de la política o en las disputas laborales vuelve a surgir para producir resultados más desastrosos. Si, de acuerdo con los freudianos, el hombre saludable es aquel en quien no hay deseos frustrados, así el grupo industrial sano sería aquel en que ningún empleado u obrero hubiese cedido, la nación sana sería la que no se hubiera basado en componendas, la liga de naciones sana sería aquella en que ninguna nación hubiese hecho "sacrificios", pero en la que cada cual buscara el enriquecimiento. Las supresión, *bête noire* de la psicología moderna es, en forma de compromiso, el mal de nuestra actual constitución de la sociedad, en lo político, lo industrial y lo internacional *[CE*, p. 164].

En este fragmento, y en realidad en toda su obra, es evidente el intento de Follett por abarcar su propia experiencia en términos de una síntesis de psicología, filosofía moral y teoría política. En efecto, la teoría de la administración de Follett es una teoría política; esto afecta profundamente la manera en que habla de preocupaciones tan eternas en el pensamiento político como el poder, el consentimiento y la participación.

Dice sobre el poder:

> Hay una idea prevaleciente, que yo considero muy dañina, de que debemos conceder poder al individuo para lograr una actividad conjunta. Pero, en primer lugar, al concentrar el poder no estamos cediéndolo; y en segundo lugar, el poder producido por la relación es cualitativo, no cuantitativo. Lo entenderemos si seguimos nuestra regla al transformarlo todo en actividad, si vemos el poder como el poder de *hacer* algo [*CE*, p. 191].

Sobre el consentimiento:

> La teoría del consentimiento se basa en la falacia absolutamente intelectualista de que se pueden separar pensamiento y acción. La teoría del consentimiento se basa en la suposición de que pensamos con nuestra "mente", y no es así. Se supone que los dirigentes políticos ponen algo ante nuestra mente, a lo que respondemos con ella. Sin embargo, muy a menudo vemos casos en que no hemos logrado persuadir al pueblo, ni con nuestro más cuidadoso razonamiento, para que piense de otra manera, pero después, al darle una oportunidad de adoptar cierto curso de acción, con ello se modifica su "mente" [...] hace mucho tiempo nos habló Mill de un "asentimiento aletargado". No se trata de un proceso vital *[CE* p. 198].

[7] Follett critica enérgicamente la teoría del contrato como base filosófica de la sociedad liberal en el capítulo 15, "From Contract to Community," de *The New State*, pp. 122-136.

Sobre la participación:

> Quienes han pensado en la democracia han pasado la etapa de nada más que perfeccionar los mecanismos del voto y la representación; su objetivo es preparar las conciencias para que actúen unidas y en forma constructiva. Hoy se reconoce que el problema democrático es el de lograr una acción colectiva que sea socialmente válida, que sea satisfactoria según las normas de la vida ilustrada; el problema de cómo mantener el vigor y la creatividad en el pensamiento de todos, y no sólo de unos cuantos espíritus elegidos *[CE*, p. 211].

La coordinación

Cuatro años después de su muerte, uno de los últimos escritos de Follett, intitulado "The Process of Control" fue incluido en los *Papers on the Science of Administration* de Gulick y Urwick.[8] Como sería de esperar, Follett rechazó la idea de que "control" debiera significar dominación, fuese por fuerza de la personalidad o por el ejercicio de una autoridad jerárquica. El control —afirmó— "significa cada vez más control de los hechos. [Más aún], el control central significa cada vez más la correlación de muchos controles, más que un control sobreimpuesto" *(PC*, p. 161). El control, en suma, es un autocontrol colectivo y puede lograrse por medio de la coordinación. A su vez, la coordinación no es una actividad efectuada tan sólo por quienes desempeñan ciertas funciones, sino que es un proceso continuo que incluye a todos los que se encuentran en su situación. Por lo tanto, a Follett le preocupa menos ofrecer un consejo instrumental sobre cómo coordinar que explicar lo

[8] Follett, "The Process of Control," en Luther Gulick y Lyndall Urwick (comps.), *Papers on the Science of Administration*, Institute for Public Administration, Nueva York, 1937, pp. 161-169. Originalmente intitulado "Basic Principles of Organization", el documento fue presentado por primera vez en una serie de lecciones que Follett impartió en una reunión patrocinada por el Deparment of Business Administration de la London School of Economics, en enero de 1933. Corre paralelo a un escrito anterior (1932) estadunidense, "Individualism in a Planned Society", publicado después en la compilación de sus escritos, preparada por Metcalf y Urwick, *Dynamic Administration*, pp. 295-314. Las referencias a las páginas de este texto, entre paréntesis y precedidas por la abreviatura "PC", remiten al volumen de Gulick y Urwick.

que es coordinación. Evita de continuo la prescripción instrumental en favor de una descripción (aunque cargada de una terminología evaluativa) de lo que incluye el proceso de coordinación. Este tono se refleja en los que ella considera los cuatro principios fundamentales de la organización (*PC*, p. 161):

1. La coordinación como la relación recíproca de todos los factores en una situación.
2. La coordinación por contacto directo de las principales personas interesadas.
3. La coordinación en las primeras etapas.
4. La coordinación como proceso continuo.

Con "relación recíproca" Follett quiere transmitir la idea de que los hechos de una situación son alterados sin cesar por un proceso de adaptación mutua entre los agentes. Los hechos alcanzan una significación en virtud de este proceso de ajuste, que revela a los participantes la "ley de la situación". Los individuos obtienen su significado de su participación, que es necesaria para que descubran cuáles son en realidad sus intereses. Los verdaderos intereses del individuo no pueden ser concebidos antes de la acción cooperativa, sino que se realizan por medio de ésta. Dice Follett que "estas relación, coordinación y unificación recíprocas son un proceso que no requiere sacrificios de parte del individuo. La falacia de que éste debe abandonar su individualidad en aras del total es una de las más frecuentes, de las más insidiosas falacias que conozco" (*PC*, p. 163).

El segundo principio de Follett, la "coordinación por contacto directo de las personas interesadas", pone de relieve su convicción de que la coordinación no puede lograrse por medio de la emisión y la recepción vertical de órdenes. Si control significa necesariamente *autocontrol,* el hecho de dar órdenes viola los procesos internos por los cuales los individuos llegan a comprenderse en relación con la situación. Esto es menos un dicho moral que un principio psicológico:

> Sabemos que en el interior de cada individuo se agitan tendencias opuestas. Sabemos que la eficiencia de uno, el éxito en la vida, depende en gran parte de estas varias tendencias, impulsos, deseos, que deberán ajustarse unos a otros hasta formar un conjunto armónico. Sin embargo, nadie puede emitir una orden por la cual yo quede adaptada; sólo se me puede ayudar a adaptarme a mí misma [*PC*, p. 164].

De esta manera, el "contacto directo" parece sugerir esas relaciones horizontales que por definición son anteriores a las órdenes y que revelarán a los actores los hechos procedentes de la situación. Libres de coerción, hacen sus propios ajustes, tanto en ellos mismos como con otros agentes en la situación.

Los principios tercero y cuarto, "cordinación en las primeras etapas" y "coordinación como proceso continuo" son advertencias contra las peligrosas tendencias de los agentes a fijarse prematuramente en situaciones y a suponer que esas posiciones, una vez decididas, permanecerán así. En vista de la idea de Follett de que la acción sensata surge de la experiencia en colaboración, entonces las posiciones preconcebidas y sostenidas por cada individuo tienden a sofocar los procesos creadores requeridos para que surja semejante acción. Además, situaciones y hechos cambian continuamente, creando nuevos problemas conforme se resuelven los anteriores.

Conclusiones de Follett

Las contribuciones de Mary Parker Follett sólo podrán ser bien apreciadas cuando consideremos los niveles múltiples a los que se aplican sus obras, así como los que superficialmente podrían parecer los sentimientos paradójicos que guiaron su pensamiento. Fue psicóloga, pero también teórica de la política y la organización. Fue una moralista y, al mismo tiempo, una mujer eminentemente práctica. Por último, aunque Follett rechazó el socialismo, no abogaba por más de lo mismo, por el capitalismo de *laissez-faire*. Vio los dos males gemelos de la coerción y de la división en ambas formas de la organización social y económica. Las alternativas a esos males se encontrarían en una profunda confianza tanto en las lecciones de la experiencia como en la unificación social, hechas posibles por el esfuerzo cooperativo:

> Nuestra meta es, pues, una coordinación en los negocios, porque sabemos que la empresa genera su propia fuerza motora por medio de la unidad. Y este control autogenerado no es coerción. Pero no creo que este control haya sido comprendido por completo. Todo el mundo sabe que ha terminado nuestro periodo de *laissez-faire*, pero los socialistas quisieran poner en su lugar el control del Estado, y con ello quieren decir la coerción del Estado: encontramos una y otra vez en sus escritos las palabras fuerza y coerción. Quienes emplean esas palabras están cometiendo el error fatal, a mis ojos, de creer que lo opuesto a *laissez-faire* es coerción. No es así. Lo opuesto a *laissez-faire* es coordinación [*PC*, p. 168].

La teoría de la selección natural: Karl E. Weick

En el capítulo IV insistimos en que las teorías más útiles suelen ser las que nos ayudan a reflexionar sobre nuestras suposiciones, que dábamos por sentadas, acerca del mundo, y que nos hacen dudar tanto de nuestros sentidos como de nuestra intuición. *The Social Psychology of Organizing*, de Karl E. Weick, ofrece una fuente estimulante de tales dudas.[9] Dado que el tono del libro a menudo es caprichoso, sería posible pasar por alto la naturaleza poco intuitiva y radical de su sustancia. Casi cada capítulo invierte las suposiciones de causa y efecto que fundan las ideas convencionales acerca de las organizaciones. Tomemos por ejemplo la manera en que Weick usa el término "organizar" en el título mismo de su libro:

> El calificativo "organizacional" tiene una especie de rigidez y de desapego que no tiene la palabra "organizar". "Organizacional" también sugiere que el tema de interés es la sustancia, y no la pauta ni la forma. Nosotros creemos, en cambio, que las cuestiones cruciales en la investigación organizacional giran en torno de pauta y de forma, y no de cuestiones de sustancia [p. 34].

Esto, entonces, lo mueve a hacer una advertencia y dar algunos consejos:

> Cuando la gente habla acerca de organizaciones, se ve tentada a emplear numerosos sustantivos, pero éstos parecen imponer una estabilidad espuria a los ambientes que describen. En interés de una mejor comprensión de las organizaciones deberemos pedir con urgencia a la gente que borre los sustantivos. Si los estudiosos de la organización se vuelven avaros en el uso de los sustantivos, generosos en el uso de los verbos y derrochadores en el uso de los gerundios, entonces se deberá prestar más atención al proceso y aprenderemos más acerca de cómo lo vemos y lo administramos [p. 44].

Weick pasa entonces a definir el hecho de organizar de una manera que al principio parece excéntrica o hasta perversa. El organizar —arguye— es una *"gramática consensualmente validada para reducir la equivocalidad por medio de unas conductas sensatas y entrelazadas"* (p. 3). La idea de una "validación consensual" parece sugerir que por medio de un acuerdo tácito las personas pueden hacer reales para sí mismas y para los demás los objetos y, en especial, los procesos de su atención

[9] Karl E. Weick, *The Social Psychology of Organizing*, 2ª ed., Addison-Wesley, Reading, Mass., 1979; en esta sección todas las referencias de página entre paréntesis remiten a esta fuente; las cursivas son del original a no ser que se indique lo contrario.

colectiva. En contraste, si el tema a discusión fuese el sustantivo "organización", es probable que la tendencia sería considerar que existiera, de algún modo, aparte de los hechos activos de la gente. Como en el empleo del lenguaje, la *gramática* ofrece el medio por el cual las actividades entre la gente se vuelven estables y mutuamente comprensibles:

> Organizar es como una gramática en el sentido de que es un relato sistemático de algunas reglas y convenciones por las cuales grupos de conductas entrelazadas se unen para formar procesos sociales inteligibles para los agentes. También es una gramática en el sentido de que consta de reglas para formar nexos variables y causales en estructuras significativas [...] que resumen la experiencia reciente de las personas que están organizadas. La gramática consiste en recetas para que las cosas se hagan cuando una persona, por sí sola, no puede hacerlas, y recetas para interpretar lo que se ha hecho [pp. 3-4].

Hechos y conversaciones significan distintas cosas para diferentes personas, lo cual quiere decir que son *equívocas*. Los acontecimientos que representan un cambio de lo que ha pasado antes son también equívocos y son precisamente las experiencias en torno de las cuales las personas ejercen sus esfuerzos organizativos. Las cosas que no cambian no requieren este esfuerzo. Además, tales acciones pretenden ser *sensatas*, es decir, apropiadas a la situación, aunque no por fuerza racionales en algún sentido estrecho de estar dirigidas en forma consciente a un fin determinado de antemano. Por último, el organizar es, por necesidad, una actividad social caracterizada por la interdependencia de los actores sociales y que se revela en lo que Weick llama *conductas entrelazadas*.

Lo que Weick omite de su definición del hecho de organizar es tan significativo como lo que incluye. Por ejemplo, no hace mención alguna de las metas, sean de organizaciones como colectividades o de los individuos que las forman. De este modo, la preocupación de los teóricos sociales por la meta de la supervivencia organizacional, así como el postulado de los teóricos de la elección pública de que la acción individual está motivada por la meta de maximizar las utilidades le parecen ficciones, tal vez interesantes, pero no las verdaderas fuerzas motoras de la actividad organizacional. Si acaso, la idea de la racionalidad es la explicación con la que miembros y teóricos de la organización reconstruyen el significado, después de los hechos a partir de la acción organizacional.

La actitud de Weick hacia las metas se manifiesta en su comentario sobre la planeación, que de ordinario se considera vital para alcanzar

las metas. Citando a Michael D. Cohen y James G. March, observa que los planes son *símbolos* que envían mensajes al medio, acerca de lo que la organización hace o podría hacer; son *anuncios* para atraer inversionistas y clientes; los planes son *juegos* "practicados para ver hasta qué punto toma en serio la gente los programas que proponen" (p.10).[10] Por último, los planes son *excusas para la interacción*, ya que "inducen el diálogo entre diversas poblaciones acerca de proyectos a los que acaso concederían poca prioridad. Las interacciones pueden dar resultados positivos inmediatos, pero tales resultados suelen ser incidentales" (p. 11).

Sin embargo, para Weick la planeación en el sentido de una actividad racional y dirigida hacia una meta carece, hasta cierto punto, de importancia como actividad organizacional. Haciendo eco implícitamente a la crítica incrementalista de la planeación racional general que estudiamos en el capítulo IX, Weick invoca la idea de Herbert A. Simon de una "racionalidad obligada" para argüir que quienes toman las decisiones operan a menudo en relativo aislamiento y con un conocimiento limitado de las consecuencias generales y a largo plazo de sus propias acciones. Esto significa que actúan en el "aquí y el ahora", y que se dedican principalmente a resolver los problemas del corto plazo. Atribuir una racionalidad a estas acciones —sostiene Weick— exige una explicación *post hoc* que tiene poca o ninguna relación con los motivos conscientes y compartidos de los agentes.

Aunque cite a Simon en apoyo de su argumento, la teoría de organizar de Weick tiene implicaciones de mayor trascendencia al menos en tres aspectos importantes. En primer lugar, la noción que Weick tiene de organizar invierte las ideas tradicionales de causa y efecto entre las actividades y los acontecimientos en las organizaciones y la relación temporal entre ellos. Por ejemplo, aprueba la descripción, que cita, de Cohen, March y Johan Olsen de las organizaciones como "botes de basura": "Una organización es una colección de opciones en busca de problemas, cuestiones y sentimientos en busca de situaciones de decisión que puedan ventilarse, soluciones que buscan problemas de los que pudieran ser la respuesta, y hombres que toman decisiones en busca de trabajo".[11]

Tomada literalmente, esta definición exagera sin duda el argumento de sus autores, el cual es que las relaciones causales en las organizaciones suelen ser multidireccionales en lugar de unilaterales. Weick observa el hecho de que los administradores no reconocen que esto les causa a menudo graves problemas:

> La mayoría de los administradores se meten en dificultades porque se les olvida pensar en círculos. Lo digo literalmente. Los problemas empresariales persisten porque los administradores siguen creyendo que existen cosas como la causalidad unilateral, las variables independientes y dependientes, los orígenes y las culminaciones. Hay ejemplos por doquier: el estilo de liderazgo afecta la productividad, los padres dan vida social a sus hijos, los estímulos suscitan las respuestas, los fines influyen en los medios, los deseos modifican las acciones. Estas afirmaciones son erróneas porque también operan —lo cual puede demostrarse— en dirección opuesta: la productividad señala el estilo de liderazgo [...] los hijos dan vida social a los padres [...] las respuestas influyen en los estímulos [...] los medios afectan los fines [...] las acciones alteran los deseos [...] en todos estos ejemplos, la causalidad no es lineal, sino circular. Y lo mismo puede decirse de casi todos los hechos organizacionales [p. 86].

Congruente con su preferencia por los verbos sobre los sustantivos, Weick sostiene que los procesos son lógicamente anteriores y, por lo tanto, más importantes que los fines sustantivos. Citemos a Weick: "La propiedad básica de la interdependencia [en las organizaciones] es que las pautas y las *relaciones* entre variables son las realidades con las que hay que enfrentarse; las sustancias son triviales" (p. 79). Parte de la razón de ello es su creencia, que comparte con Floyd H. Allport,[12]

> en que las personas convergen primero en cuestiones de medios que en cuestiones de fines. Los individuos se unen porque cada uno desea efectuar *algún* acto y necesita que otra persona haga ciertas cosas para hacer posible esa actuación. La gente no tiene que ponerse de acuerdo en las metas para actuar colectivamente. Puede buscar fines por completo distintos y por razones del todo diversas. Todo lo que se piden unos a otros en estas etapas iniciales es la contribución de sus actos [p. 91].

La prioridad lógica del proceso sobre la sustancia parece indicar que aquello que llamamos la estructura, designada por el sustantivo "organización" no es más que un derivado de las pautas de relaciones. La estructura de una organización consiste —según Weick— en "conductas interestructuradas repetitivas" (p. 97). Así, lo más real son las pautas de relaciones entre las personas. No hay una realidad básica en las organizaciones que esté aguardando nuestro descubrimiento, ya que las "organizaciones" son invenciones de las personas (pp. 11-12).

[10] Véase Michael D. Cohen y James G. March, *Leadership and Ambiguity*, McGraw Hill, Nueva York, 1974.

[11] Cohen, March y Johan P. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly* 17, 1, 1972, p. 2.

[12] Véase Floyd H. Allport, "A Structuronomic Conception of Behavior: Individual and Colective", *Journal of Abnormal and Social Psychology* 64, 1, 1962, pp. 3-30.

Otro resultado de la insistencia de Weick en los verbos y procesos es que saca a luz la idea de que es el cambio y no la estabilidad el que constituye la regla en las organizaciones. Dado que los verbos tienen la capacidad de mostrar la actividad en una forma que, típicamente, no tienen los sustantivos, dirigen nuestra atención a esos acontecimientos que las personas hacen que ocurran. Por su parte, la estabilidad es una condición necesaria pero artificial que los seres humanos imponen a ese cambio. Si el cambio llega demasiado rápido, no podemos darle un sentido; por lo tanto, necesitamos sentirnos libres de "congelarlo", descomponerlo e imponer algún orden temporal al flujo de la actividad (p. 117).

Otra implicación del énfasis de Weick en la prioridad del proceso sobre la sustancia es que postula que nuestra experiencia de los acontecimientos organizacionales es por fuerza indirecta. Las metáforas son los recursos más empleados para dar sentido a esa experiencia y a las explicaciones ulteriores a los demás. Las metáforas no sólo son agradables, también son necesarias. Surgen dificultades cuando las personas en las organizaciones (y los teóricos) carecen de una conciencia de las metáforas que inevitablemente deben usar y por ello se aferran a metáforas inapropiadas o destructivas. Por consiguiente, Weick recomienda a los administradores que enriquezcan sus repertorios de metáforas para que tengan mayor conciencia de las posibilidades de comprender y de actuar en forma creadora. Éste es un consejo que el propio Weick predicó con el ejemplo al escribir *The Social Psychology of Organizing*, obra que está llena de metáforas evocativas y a veces extravagantes, versos y caricaturas de la revista *Mad* y de *The New Yorker*.

Las interacciones dobles y el acto de organizar

Según Weick, la unidad básica para el análisis del hecho de organizar es la *doble interacción,* que es similar al encuentro cara a cara empleado por los sociólogos interpretativistas. Como unidad fundamental de análisis, denota la conducta de al menos dos personas, en manifiesto contraste con el individuo atomista postulado por la mayoría de los teóricos de mercado. En otras palabras, Weick piensa que organizar es una actividad esencialmente social en la que las

> conductas de una persona dependen de las conductas de las otras, y estas dependencias se llaman *interacciones.* Esta unidad de análisis depende de las pautas de respuesta, pautas en que una acción del agente A evoca determinada respuesta en el agente B (hasta aquí, ésta es una interacción), a la cual responde A (esta secuencia completa es una *doble interacción)* [p. 8].

Las dobles interacciones sirven para reducir lo equívoco de manera sensata.

La selección natural y la retrospección

¿Cuál es la dinámica del proceso de organizar y en qué maneras interesantes e importantes difiere este proceso de nuestras interpretaciones habituales? A grandes rasgos, Weick pone su respuesta en la metáfora de la teoría darwiniana de la selección natural. Así como Darwin vio en la naturaleza procesos evolutivos, Weick ve en la organización social unos procesos análogos, que no son buenos ni malos, lo que equivale a decir que no implican ninguna suposición de "progreso". Tampoco hay ninguna suposición de que la evolución vaya dirigida a un fin o a una meta particular; en otras palabras, no es teleológica.

Al mismo tiempo que Weick toma en serio la metáfora de la selección natural, no la expresa literalmente, reconociendo que los mundos social y natural difieren en formas significativas para el análisis organizacional. Según Weick, las metáforas sirven a la comprensión, pero no son bases válidas ni sustitutos de la filosofía social.

Su modelo evolutivo de organizar se basa en cuatro suposiciones relacionadas:

- Los *procesos* de organizar son básicos; los fines y las metas, secundarios.
- El *cambio* es una condición natural del organizar, mientras que la estabilidad es, o bien una condición artificialmente impuesta, o bien, no genera una actividad organizacional.
- El organizar debe considerarse principalmente como una actividad de *dar sentido.*
- Esta actividad de dar sentido suele efectuarse en forma *retrospectiva* (es decir, después de los hechos), y no prospectivamente.

Estas suposiciones hacen comprensible la frase más significativa, aunque al parecer enigmática y extravagante de *The Social Psychology of Organizing:* "¿cómo puedo saber lo que pienso, hasta que vea lo que digo?" (p. 133).

El modelo de organizar de Weick contiene cuatro etapas básicas: cambio ecológico, puesta en vigor, selección y retención. Aquí las estudiaremos en su secuencia lógica, pero están muy relacionadas, hecho decisivo para descifrar las implicaciones de su pregunta.

Cambio ecológico. Las personas se dedican a actividades de organizar como respuesta a los cambios ocurridos en su medio. Esto no es decir

que los *cambios ecológicos* obliguen de alguna manera a la gente a actuar en ciertas formas, sino tan sólo que tales cambios constituyen la "materia prima para dar sentido a las cosas" (p. 130). Según el modelo de Weick, los ambientes desempeñan un papel mucho menos determinista que, por ejemplo, en la teoría de sistemas de la corriente principal. Además, la referencia al cambio remite al concepto, de sentido común, de que no es probable que se emprenda el acto de organizar si las cosas en el entorno siguen siendo iguales. El aspecto más significativo del cambio ecológico es su relación con la segunda etapa del modelo: la puesta en vigor.

Puesta en vigor. Weick se refiere con frecuencia a "entornos puestos en vigor", con lo que pretende expresar que las personas, al organizar, crean activamente los entornos que después las afectarán. Visto a esta luz, el entorno es a la vez producto y fuente e insumos (p. 228). La *puesta en vigor* expresa la idea de que la percepción (palabra que Weick prefiere evitar a causa de su matiz pasivo) del entorno es un proceso sumamente activo y, en contraste con las dos últimas etapas del modelo, es la única etapa del proceso organizativo en la que las personas se ocupan activamente de las materias primas del cambio ecológico. Aquí es donde una persona "penetra en el enjambre de 'acontecimientos' que la rodean y se esfuerza por suprimir su condición azarosa, e imponer algún orden" (p. 148).

La puesta en vigor es un intento por fijar nuestra experiencia de los acontecimientos de modo que podamos inspeccionarlos. Sin embargo, debemos recordar que estos acontecimientos no sólo "están allí", aguardando a que los descubramos, pues tenemos una parte fundamental, sea en su creación, sea en la importancia que les atribuimos. Weick describe este proceso como *dar un sentido eferente:*

> El calificativo *eferente* significa centrífugo, llevado hacia afuera. La idea de la persona se extiende hacia afuera, es implantada y luego redescubierta como conocimiento. Sin embargo, este descubrimiento se originó en una invención anterior del descubridor. En sentido burdo pero literal, podríamos decir que dar un sentido eferente es pensar en círculos. La acción, la percepción y la asignación de sentido se hallan en una relación circular y apretada que asemeja una de esas profecías que se cumplen por sí solas [p. 159].

La puesta en vigor ofrece la clave para comprender la naturaleza de los entornos y, así, del cambio ecológico. Los entornos no son externos a nosotros. Suponer una separación lógica del individuo y del entorno "excluye la posibilidad de que las personas *inventen* en lugar de descubrir una parte de lo que creen ver" (p. 166).

La selección. Las puestas en vigor organizativas casi siempre tienen un significado equívoco. Los acontecimientos del entorno que percibimos selectivamente y hacia los cuales dirigimos de manera tentativa nuestra atención están, como los juegos de palabras, sometidos a toda una variedad de interpretaciones respecto a su significado e importancia. El siguiente paso, la *selección*, es el proceso por el cual damos sentido a las puestas en vigor organizativas. Según la fórmula de Weick, ("¿cómo puedo saber lo que pienso hasta que vea lo que digo?"), la puesta en vigor es "decir", o sea, participar directamente en los acontecimientos (materias primas) de nuestro propio medio. La selección plantea el proceso de imponer interpretaciones a las puestas en vigor, o sea, "ver" en retrospectiva lo que se ha dicho. La selección, al dar interpretaciones a lo que ha llamado nuestra atención, reduce la ambivalencia de las puestas en vigor y así nos permite erigir un contexto en el cual podamos actuar de modo razonable:

> La selección es el proceso organizativo que genera respuestas a la pregunta "¿qué está ocurriendo aquí?" El proceso de selección escoge directamente sentidos e interpretaciones e indirectamente individuos, departamentos, grupos o metas. El proceso de selección alberga la toma de decisiones, pero es crucial recordar que la toma de decisiones en el modelo organizativo significa seleccionar alguna interpretación del mundo y algún conjunto de extrapolaciones de esa interpretación y luego utilizar estos resúmenes como coacciones de la acción subsiguiente [p. 175].

A menudo se puede invertir la dirección de la causalidad en el modelo (puesta en vigor seguida por selección). Es decir, nuestras predisposiciones a ver de manera particular los acontecimientos del entorno pueden llevarnos a reducir lo equívoco de nuestras puestas en vigor en mayor grado del que por otra parte justificaría la situación. Entonces, como cuestión práctica, Weick recomienda a los administradores desconfiar de los procesos cognoscitivos de selección que acaso impondrían un grado injustificado de orden en el ambiente. En otras palabras, las puestas en vigor deben estar "poco estructuradas" para dar lugar a acciones adaptativas flexibles e improvisadas (p. 187). Al parecer, la acción sensata exige *1)* la capacidad para discernir un grado de ambigüedad más o menos proporcional al grado de "variedad" que haya en el medio, mientras *2)* reduce la ambigüedad lo bastante como para permitir un contexto ordenado para la acción. Sin embargo, en nuestros esfuerzos por lograr un equilibrio razonable entre estos dos requerimientos, Weick considera que el primero es el más difícil de sostener:

> Al menos perceptualmente, el problema para las organizaciones no es de entropía, de pérdida de orden, sino todo lo contrario. El orden es sobrestimado y se le da crédito, sin merecerlo, por la buena adaptación. Las acciones ordenadas a las que se ha dado crédito se repiten, tal vez con mayor fuerza, y de pronto [...] la organización se encuentra cargada con una estructura rígida y anticuada [p. 186].

Weick afirma que sólo en circunstancias excepcionales el grado de ambigüedad es tan grande que paraliza la acción. En pocas palabras, el orden constituye un problema mayor que el caos.

La naturaleza retrospectiva de la acción, incluyendo el hecho de organizar, también queda explicada por la idea de Weick de que la puesta en vigor (el decir) precede a la selección (el ver). En pocas palabras y en obvio contraste con el modelo racional de acción, "la acción precede al pensamiento" (p. 194). Hacer algo requiere un compromiso tan activo e inmediato con los objetos de nuestra atención que sólo *después* logramos parar y reflexionar, "ver" lo que hemos hecho.

Sin embargo, dejar las cosas allí podría producir la falsa impresión de que la acción es simplemente accidental, al azar o sin ningún propósito. Para remediarlo, Weick se basa en la idea de Alfred Schutz de un pensamiento en "futuro perfecto" y en su relación con la acción. En la terminología de Weick, el pensamiento en futuro perfecto es una manera de imaginar (puesta en vigor/ "decir"/ hacer) una acción considerándola (seleccionándola/"viéndola") como ya hecha. Al respecto cita a Schutz:

> El agente proyecta su acción como si ya hubiera terminado y ésta quedara en el pasado. Es un hecho completamente maduro y actualizado que el agente se figura y asigna a su lugar en el orden de su experiencia en el momento de la proyección. Por consiguiente, de manera extraña, como se lo imagina completado, el acto planeado afecta el carácter temporal de lo pasado [...] el hecho de que sea así imaginado como si fuera simultáneamente pasado y futuro puede resolverse diciendo que se le piensa en el tiempo futuro perfecto.[13]

Así pues, la noción de pensamiento en futuro perfecto retiene la idea básica de que la acción precede al pensamiento, pero permite una visión prospectiva de la acción en un sentido temporal en que imaginamos su significado como si ya se hubiese realizado, lo que nos permite en realidad efectuar esa acción.

La retención. El último paso del modelo organizador presenta el "significado" o la "creencia" ("saber lo que pienso"). La retención es el proceso

[13] Alfred Schutz, *The Phenomenology of the Social World,* Northwestern University Press, Evanston, Ill., 1967, p. 61, citado en Weick, *op. cit.,* p. 198. Véase el capítulo x para un análisis de la fenomenología del pensamiento en Schutz.

de aferrarse durante cierto tiempo a aquellas interpretaciones de la experiencia que parecen tener mayor validez a largo plazo. Entre otras cosas, la retención implica el almacenamiento de "mapas causales" que nos dicen cómo se relacionan algunos acontecimientos, procedimientos y acciones. Este término trasmite la idea de que algunas de las puestas en vigor que las personas seleccionan se quedan en la memoria, mientras que otras se olvidan.

La importancia de la retención radica en el hecho de que las creencias recordadas acerca de la significación de hechos particulares y de pautas de causa y efecto nos ayudan a establecer maneras rutinarias de hacer las cosas. A su vez, esto nos permite mantener cierto grado de orden en el fluir constante de los acontecimientos organizativos. Sin embargo, la retención actúa directamente contra la puesta en vigor, el proceso por el cual se empieza por identificar los cambios ocurridos en el medio y se les puede escudriñar. El grado en que se retiene una creencia varía en proporción inversa a nuestra capacidad de identificar los cambios cuando ocurren, es decir, de crear nuevas puestas en vigor. Los procedimientos establecidos, incluyendo los modos (que ya damos por sentados) de ver al mundo, reducen nuestra capacidad de identificar un cambio ambiental cuando ocurre y, por lo tanto, inhiben la creación de otros modos de acción para responder a ese cambio.

La tensión entre la retención y la puesta en vigor me trae a la memoria un comentario del novelista F. McGlashan: "el hombre debe recordar si no quiere perder todo sentido, y debe olvidar si no quiere volverse loco".[14] Crear el equilibrio adecuado entre recordar y olvidar constituye —según Weick— un problema práctico crucial y duradero para los miembros de las organizaciones. Pero de ordinario se equivocan del lado de la memoria que, según dice, debiera ser tratada como la peste (p. 221). Es decir, es importante que los administradores retengan menos de lo que acostumbran, y esto exige un término para describir lo opuesto de la retención; a saber: el *descrédito.*

El descrédito implica dudar de lo que sabemos o suponemos que es verdad imponiendo una ambigüedad a puestas en vigor, selecciones y retenciones. A veces ocurre un equivalente del descrédito cuando accidentes, hechos externos o decisiones superordenadas sirven para eliminar las fuentes de la memoria institucional. Por ejemplo, se pierden registros, el enemigo bombardea los archivos del aparato burocrático (como nos lo informa Albert Speer, con aprobación, en *Inside the Third Reich),* o se destruyen a sabiendas los manuales de procedimientos operativos (según

[14] F. McGlashan, *The Savage and Beautiful Country,* Houghton Mifflin, Boston, Mass., 1967, p. 5; citado en Weick, *op. cit.,* p. 205.

se dice, George Hartzog, director del Servicio Nacional de Parques de los Estados Unidos, hizo esto a finales de los sesenta para que sus subordinados tuviesen que decidir por sí solos cómo actuar sensatamente).

Aunque el descrédito en gran escala puede lograrse a veces institucionalmente, desacreditar en un sentido más personal implica una manera distinta de concebir la relación entre actuar y dudar. Aunque en parte desacreditar significa dudar de lo que sabíamos con certeza, también puede significar actuar *decisivamente* ante la duda, para imponer una certidumbre que niega nuestras propias dudas: "Dudar es desacreditar la información inequívoca, actuar decisivamente es desacreditar la información equívoca. Cuando las cosas son claras, dude; cuando hay duda, trate las cosas como si fueran claras. Ése es el pleno y simétrico significado de desacreditar" (p. 221).

Organizar y teorizar

The Social Psychology of Organizing es menos un libro acerca de la teoría que acerca de teorizar. No sorprende en vista de la preferencia de Weick por las formas verbales; pero el hecho de que "organizar" y "teorizar" sean formas verbales no sólo es un interesante paralelo ni una señal tranquilizadora de que Weick piensa y escribe con congruencia. Antes bien, aunque el propio Weick no hace explícito su punto, organizar y teorizar equivalen prácticamente a lo mismo. Al fin y al cabo todo el análisis que hace Weick de organizar, incluso su definición, lo describe como una actividad de *dar sentido*.

De manera similar, teorizar, aunque puede ser mucho más que eso, es al menos una actividad que consiste en dar sentido, uno de los pocos aspectos del teorizar sobre los cuales hay un acuerdo general. Si nos parece útil o plausible la definición de organizar que hace Weick, entonces lo que hacen los teóricos es organizar y lo que hacen los organizadores (como los administradores) es teorizar. Así pues, en un sentido absolutamente literal, los administradores teorizan todo el tiempo, lo cual debiera obligarnos a reconsiderar lo que queremos decir con la llamada "brecha entre la teoría y la práctica". Puesto que los administradores teorizan de continuo, la médula del consejo de Weick es que deben hacerlo con mucha mayor conciencia, con más variedad e imaginación de las que suelen emplear, y con una conciencia creciente de cómo las rutinas organizativas y los hábitos mentales inhiben toda teorización eficiente.

Como libro supuestamente práctico acerca del teorizar, *The Social Psychology of Organizing* se interesa menos por los descubrimientos empíricos que por las imágenes y las metáforas. Aunque Weick regala

sus propias metáforas con gran profusión, su libro ofrece una invitación, un marco y una serie de metodologías para ayudar a los administradores a crear sus propias metáforas e imágenes en su busca del sentido. Visto de esta manera el modelo de organización en cuatro etapas no debe parecer sobre todo una teoría que ha de ser confirmada o refutada, sino una "metateoría" sobre cuya base los administradores pueden formar teorías apropiadas a sus circunstancias particulares.

La conclusión de Weick

Weick concluye su análisis con una advertencia: "Debe usted complicarse las cosas" (p. 261). "Complicarse las cosas es encontrar un placer en el proceso más que un placer en el resultado. Y ello sigue siendo cierto en el proceso de teorizar así como en el de administrar" (p. 263). En realidad, la idea de que el proceso tiene una importancia intrínseca, en lugar de ser un simple medio hacia un fin, acaso sea el tema más persistente de *The Social Psychology of Organizing*. El modelo de organizar de Weick no depende de un reconocimiento renuente de los "límites" cognoscitivos y psicológicos de la racionalidad, que ya habían observado Simon y varios teóricos de los sistemas, las relaciones humanas y el mercado, como vimos en capítulos anteriores. Antes bien, la visión retrospectiva del acto de organizar, cuando se descubre la "racionalidad" después de los hechos, representa para Weick los procesos naturales y que intervienen tanto en organizar como en actuar de la manera más general. Sólo si apreciamos su fe en la primacía del proceso sobre la sustancia podemos comprender por qué pretende que la última frase de su libro sea tomada con la mayor seriedad: "Las organizaciones mantienen ocupada a la gente; en ocasiones la entretienen, le dan toda una variedad de experiencias, la apartan de las calles, ofrecen pretextos para narrar cuentos y hacen posible la socialización. No tienen nada más que ofrecer" (p. 264).

La teoría transformacional: Orion White y Cynthia McSwain

Aunque Weick ofrece un análisis nuevo y en muchos aspectos atractivo de *cómo* ocurren los procesos de organización, explicar *por qué* ocurren está fuera del ámbito de su investigación. Nos da unas cuantas claves respecto a la fuente, la primera fuerza motora que lleva a las personas a participar en una actividad organizativa o, en términos más generales, a actuar. Indudablemente no le simpatiza el determinismo de las varian-

tes más positivistas de la teoría de sistemas (para no mencionar siquiera la psicología conductista) que explica los actos de organizar casi nada más que en función de "imperativos" del sistema o ambientales. Y sin duda le parecerían estériles y simplistas esas teorías psicológicas que intentan explicar los actos por medio de un número limitado de necesidades o impulsos psicológicos. Por último, su actitud "retrospectiva" respecto a la racionalidad probablemente haría que mirara con malos ojos los temas del interés propio y la maximización de utilidades, postulados por los teóricos del mercado.

Según Weick, los motivos al nivel consciente siguen la acción en lugar de precederla (al menos, en términos de articulación y comprensión personal). Los individuos le parecen activos, no pasivos, pero guiados por motivos que por lo regular comprenden mejor después de haber actuado. Sin embargo, su rechazo de la idea de que la acción se deriva de motivos conscientes y racionales hace más palpable aún la ausencia de una teoría del yo (o de la psique) para explicar así fuera en términos generales la dinámica psicológica de su modelo organizador. Esta falta de una teoría es crucial, porque nos quedamos sin lineamientos al considerar algunas cuestiones básicas respecto a las organizaciones públicas o para determinar, en el contexto del propio modelo de Weick, por qué algunos procesos de organización son preferibles a otros. Para ser coherente con los temas principales del modelo de la selección natural, esa teoría de la psique tendría que ver a las personas como agentes activos, pero no conscientemente racionales, en especial en sus acciones. Es decir, la teoría psicológica debiera explicar el carácter retrospectivo (o emergente) de la racionalidad haciendo referencia a las fuerzas inconscientes que gobiernan las acciones y el desarrollo personal. Tal teoría reflejaría la tendencia de Weick hacia la supremacía de los procesos, en lugar de la "sustancia" o los estados finales.

Entre la bibliografía contemporánea sobre la administración pública, parecen satisfacer mejor estos requerimientos la teoría de las organizaciones transformacional, postulada en las obras de Orion White y de Cynthia McSwain. La teoría transformacional, inspirada sobre todo en la psicología analítica de Carl Jung, no sólo se enfrenta a algunas cuestiones importantes que no toca Weick, sino que ofrece una base estimulante para comprender la naturaleza del cambio y el desarrollo de las organizaciones. Al hacerlo, se enfrenta a algunas de las más importantes cuestiones de valor en la administración pública.

Como la mayoría de los avances de la teoría de las organizaciones, el planteamiento transformacional surge de una gran desilusión con los marcos teóricos anteriores, pero más particularmente, con las organizaciones y los gobiernos cuyos esfuerzos fallidos reflejan las teorías erróneas en que tales esfuerzos están basados. El fracaso de la teoría de las organizaciones de la corriente principal, tal como lo ven White y McSwain, obedece a que descuidaron el papel vital de la energía inconsciente tanto en el desarrollo individual como en la vida social.

Niveles de la realidad organizacional

La posición primera de esta teoría es el yo o la psique, que se enfrenta al mundo simultáneamente en cuatro niveles de realidad: estructural, relaciones sociales, nomológico y de encuentro humano. El paso del nivel estructural al del encuentro humano nos lleva aún más cerca de lo que White y McSwain consideran como la principal fuerza motora de la actividad de las organizaciones, así como de la acción humana en términos más generales.

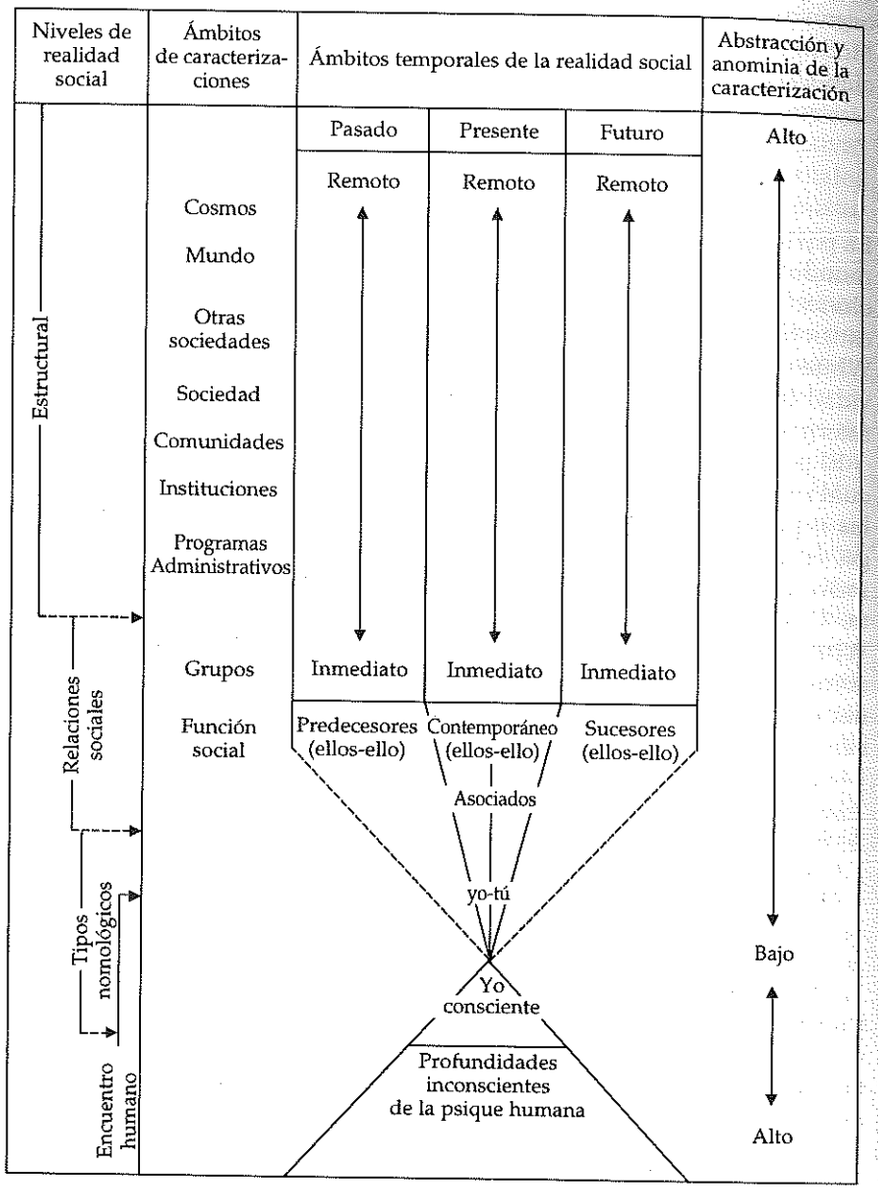
El primero de los cuatro (véase la figura XI.1) es el *nivel estructural,* el cual muestra lo que por lo regular queremos decir cuando pensamos en las organizaciones como entidades grandes e individuales. Sin embargo, es el menos real de los cuatro niveles en el sentido de la conciencia individual, porque es el más alejado de nuestra experiencia inmediata. Congruentes con los teóricos interpretativos del capítulo anterior, White y McSwain observan que "estas pautas pueden interpretarse como un fenómeno residual" de la conciencia humana, en lugar de tener una existencia independiente de ésta.[15] El segundo nivel, las *relaciones sociales,*

> se refiere al ámbito de la conciencia social o mundo de la vida, donde los individuos negocian y renegocian entre ellos. Es el mundo de la experiencia directamente vivida en el cual los individuos se relacionan y actúan en forma recíproca por medio de la conversación y de otros modos de discurso. Este nivel ofrece el punto de acción más importante en la vida organizativa.[16]

Estos dos primeros niveles de realidad corresponden a los habituales métodos de análisis utilizados por sociólogos y psicólogos sociales. En contraste, los dos últimos niveles profundizan en dos áreas psicológicas en las que rara vez se detienen, el de la conciencia y el inconsciente. El *nomológico*, al tercer nivel,

[15] Orion F. White, Jr., y Cynthia J. McSwain, "Transformational Theory and Organizational Analysis", en Gareth Morgan (comp.), *Beyond Method: Strategies for Social Research,* Sage, Beverly Hills, Calif., 1983, p. 294.
[16] *Id.*

FIGURA XI.1. *Esquema transformacional del análisis de la realidad social*



FUENTE: Orion F. White, Jr., y Cynthia McSwain, "Transformational Theory and Organizational Analysis," en Gareth Morgan (comp.), *Beyond Method; Strategies for Social Research*, Sage, Beverly Hills, Calif., 1983, p. 239.

se refiere al ámbito de la conciencia individual. Este ámbito contiene muchos tipos de conciencia por los cuales los individuos experimentan y construyen la realidad de diversas maneras [...] Los distintos modos de conciencia reflejan las preferencias o los estilos de enfrentarse al mundo exterior. En estas distintas actitudes conscientes, la energía psíquica asimila e integra la información que le llega de la experiencia de diversas maneras.[17]

El cuarto nivel, y para White y McSwain el punto inicial básico del análisis, es el *del encuentro humano,* el cual

> incluye un diálogo con los niveles más profundos de la psique humana. Este proceso es activado por energía de las profundidades de la psique, que fluye entre símbolos hasta el yo consciente y el mundo exterior. Esta energía inconsciente ejerce un poderoso efecto en el pensamiento y la acción en el mundo, se reconozca directamente o no.[18]

La conciencia individual (el nivel nomológico) es una energía inconsciente que se ha transformado. La maduración personal es el proceso por el cual esta energía queda cada vez más bajo el control de la persona y, por tanto, más a disposición de la conciencia, lo que permite la acción autónoma. "El proyecto de la vida humana es el desarrollo de una relación apropiada con el inconsciente, de modo que la energía inconsciente se transforme o quede a disposición de la conciencia."[19]

El inconsciente desempeña el papel principal en la maduración del individuo; asimismo, ejerce una profunda influencia, por medio del concepto de *proyección,* sobre la relación del individuo con los demás y con el mundo social. Es decir, la energía inconsciente aporta la fuerza que vincula los cuatro niveles de la realidad social. En vista de la naturaleza técnica de la explicación, nos tomamos la libertad de citar toda una parte del resumen que hace White de la psicología analítica de Jung:

> En términos generales, la psicología analítica considera que el ser humano existe simultáneamente en dos mundos iguales: el mundo cotidiano de la realidad física, que actúa impelido por leyes causales, y el mundo de la "realidad no ordinaria" (para tomar prestado un término ajeno), el cual consiste de las fuerzas psíquicas del individuo y que tienen una naturaleza no causal. Este mundo de las fuerzas psíquicas es el inconsciente, que consta de un elemento personal y uno "colectivo" o transpersonal. Al parecer, Jung veía la psique del individuo en términos evolutivos, como algo muy estructurado y conservador, cual el propio organismo humano. La psique inconsciente, es decir, su ele-

[17] *Id.*
[18] *Id.*
[19] *Ibid.*, p. 295.

mento colectivo, puede operar de manera autónoma y gobernar la vida del individuo como conjunto de reacciones instintivas. En un estado totalmente inconsciente, como imaginamos que era la mente primitiva, la psique inconsciente en forma de instintos determina por completo la vida del individuo. En este estado, el individuo no ve en absoluto la realidad, ya que la operación del instinto despierta poderosas "proyecciones" dentro del individuo que reacciona a ellas y no a las situaciones reales. Por lo tanto, el ser primitivo considera sus sueños tan reales como las experiencias que tiene durante la vigilia. Así, se considera que la tarea del desarrollo psicológico personal consiste en poner bajo control estas poderosas fuerzas instintivas, de modo que el individuo se libere de las proyecciones que causan y pueda enfrentarse mejor a la realidad [...]

La transformación de la energía psíquica incluye lo que es en esencia un proceso científico, proceso por el cual el individuo trata de ver la realidad en lugar de sus propias proyecciones acerca de ella. Pero la clave del proceso no consiste en seguir mecánicamente un método, sino en mantener una actitud científica, es decir, *abierta* hacia la información que aportan los demás. Y esta actitud constituye la esencia de todas las ciencias.[20]

Las relaciones sociales

El desarrollo psicológico del individuo entraña dos aspectos aparentemente paradójicos de su relación con los demás. En primer lugar, exige que se mantenga una distancia saludable entre el individuo y la sociedad. Esta distancia es necesaria para que el individuo pueda hacer elecciones basadas en sus carencias personales. Cuando se mantiene, las relaciones sociales se caracterizan por una *interacción* entre las personas. La tendencia opuesta (y patológica) es hacia *apiñar*, a borrar toda distancia en las relaciones sociales, con el resultado de que se impide la auténtica elección individual. El apiñamiento ocurre de la manera más manifiesta en las multitudes anárquicas, pero de manera irónica también surge de unas disposiciones sociales formales destinadas a evitar precisamente el apiñamiento. Un ejemplo de ello es el abuso de la autoridad por medio del recurso del *mando*. Tal como lo describe White,

> el mando, como forma de acción simbólica, consiste en la "invasión" que hace un individuo del espacio de otro con objeto de "empujarlo" u "obligarlo". Con ello se establece una conexión directa (al no quedar espacio intermedio), y tanto el que manda (o el amo) como el que obedece (el esclavo) se vuelven participantes en una dinámica de apiñamiento que asegura un destino negativo a ambos: la pérdida de su humanidad o su posibilidad humana. Empiezan a sufrir la opresión mutua, que, desde luego, es el fenómeno característico del apiñamiento.[21]

[20] White, "Psychic Energy and Organizational Change", Sage Professional Paper in Administrative and Political Studies, 1,03-001 Sage, Beverly Hills, Calif., 1973, pp. 24-25.

Según White, el desorden del sistema social es resultado de problemas de las *relaciones entre personas*, y no de unas patologías inherentes a ellas mismas. "Mientras las carencias del individuo ocurran en condiciones en que las actitudes conscientes e inconscientes se encuentren en equilibrio dialéctico", no tenemos nada que temer de la expresión auténtica de esas carencias.[22] De este modo, la noción jungiana de la orientación del desarrollo natural del individuo es optimista, a juzgar por las saludables consecuencias sociales que le atribuye.

Así, se requiere una distancia social entre el individuo y el orden social de manera que sea la acción recíproca y no la dominación la que intervenga en sus relaciones. Paradójicamente, esa distancia surge y se mantiene con unas relaciones sociales caracterizadas por la confianza y la aceptación mutuas. Sólo cuando existen estas relaciones es posible que el individuo se perciba en forma clara (es decir, no a la defensiva) en las situaciones y en su relación con los demás, en lugar de ver situaciones y relaciones en términos de proyecciones inconscientes. En otras palabras, el individuo necesita de unas relaciones gobernadas por la aceptación mutua para mediar en la dialéctica entre energía inconsciente y conciencia despierta.

El lenguaje y las relaciones sociales

Si la dominación es el medio por el cual se desploma la saludable distancia social y se niega la elección individual, entonces surge la pregunta de cómo se logra esa dominación o, en realidad, cualquier forma de control social. La teoría transformacional, que en algunos aspectos es coherente con la posición de Weick, sostiene que la dominación es ante todo una función de las formas de lenguaje que las personas emplean en sus conversaciones. Como Weick, los teóricos transformacionales consideran que todas las situaciones son: *1)* inherentemente equívocas (es decir, sujetas a numerosas interpretaciones de lo que está ocurriendo)

[21] White, "Psychological Aspects of Action Theory: An Apologia (Qualified) for Bureaucratic Jargon and Other Ugly Language-Including Awkward Titles", documento presentado en la reunión anual de la American Society for Public Administration, abril de 1978, p. 18. Para un examen estimulante de las patologías asociadas al apiñamiento, véase Jerry B. Harvey, "The Abilene Paradox: The Management of Agreement", *Organizational Dynamics* 3, 1, 1974, pp. 63-80.

[22] White, "Psychic Energy", p. 18.

y *2)* esencialmente únicas, ya que cada situación es tan distinta de las otras que las normas generalizadas de evaluación y juicio sólo tienen una aplicabilidad limitada. Sin embargo, la ambigüedad y la unicidad de las situaciones exigen modos de conversación que difieren del modo *de juicio* implícito en el modelo de acción racional asociado a la conducta burocrática y a la acción programática a gran escala:

> El proceso de acción en el modelo tradicional procede del análisis y pasa a la decisión y a la implantación. El punto principal es una *decisión conclusiva* o *juicio* acerca de cuál es el curso de acción más satisfactorio. El lenguaje del análisis político y la administración es de evaluación y juicio; tales son sus preocupaciones principales. Lo que se representa en la alternativa planteada para remplazar la acción del juicio es un modo de acción que incluye un énfasis mucho mayor en la percepción o en descubrir la índole de la situación antes de actuar, porque ya no se da mayor credibilidad a los juicios pasados sobre las mejores formas de actuar. Lo que se evalúa no es el *conocimiento* (información evaluada, catalogada y almacenada) sino la *información* misma: los datos percibidos ahora.[23]

Así, el lenguaje del juicio impone una uniformidad artificial y a menudo no justificada a numerosas situaciones, la cual niega su carácter equívoco y único. Tales apariencias de uniformidad están representadas por el lenguaje y se mantienen autoritariamente por medio de actos de dominación, que no sólo producen una idea falsa de certidumbre acerca de las situaciones, sino que, al limitar la comunicación abierta, también inhiben el desarrollo individual sano al eliminar la distancia necesaria entre el individuo y el orden social (u organizacional). Basándose en la teoría crítica de Jürgen Habermas, White explica el efecto opresivo que el lenguaje del juicio produce sobre el crecimiento del individuo y las relaciones sociales:

> El juicio crea una forma de falsa conciencia de significado en la comunicación entre personas, por la cual el individuo llega a creer que la conversación que evalúa a los otros es de mayor interés que la que describe la vida propia y la experiencia que tiene junto con su interlocutor [ésta es] una forma de lenguaje que habla tan sólo *acerca* pero no *de* la experiencia como tal y, por lo tanto, es alienadora y opresiva de la manera más insidiosa. En esta forma de lenguaje, el juicio es el contenido único.[24]

[23] White, "Some Notes on Language and the Politics of Paradigmatic Change", documento presentado en la reunión anual de la American Society for Public Administration, abril de 1976, p. 15; las cursivas son del original.

[24] *Ibid.*, p. 16; las cursivas son del original.

Para contrarrestar las tendencias insidiosas del lenguaje del juicio, White propone dos criterios lingüísticos normativos que sirvan para mantener una distancia social saludable entre las personas y promuevan un equilibrio dialéctico entre la actitud inconsciente y la consciente. El primer criterio de lenguaje es el de la *reflexibilidad*, es decir, que el lenguaje refleje vívidamente al individuo lo que ha estado haciendo. Es un lenguaje descriptivo, no de juicio; específico, no general, y pretende distinguir las peculiaridades de la situación en la que el individuo se encuentra. "Un lenguaje reflexivo es aquel que describe la conducta de tal manera que el agente se 'enfrenta' a sus propias acciones, de modo que llame su atención y estimule la reflexión."[25] Esta idea se encuentra implícita, por ejemplo, en las muy difundidas técnicas asociadas a la "realimentación" o el "nivelamiento" entre personas. Se pide a quienes están aprendiendo que no prescriban lo que otra persona *debiera* hacer en favor de una descripción minuciosa y vívida de lo que está haciendo (o parezca estar haciendo). Por otra parte, el lenguaje no reflexivo tiende a ser no sólo de juicio y de naturaleza general, sino que también suele "glosar" lo que la persona ha estado haciendo, por ejemplo, siendo demasiado meloso o eufemístico.

El segundo criterio normativo del lenguaje es su *relacionalidad*, es decir, que el lenguaje reconozca la distancia entre los hablantes. En lugar de afirmar de manera implícita que se trata de afirmaciones "objetivamente ciertas" acerca de la otra persona (invadiendo con ello su espacio vital), las declaraciones relacionales se "limitan" a la interpretación subjetiva —y, por ello, falible— del que habla acerca de lo que la otra persona *parece* estar haciendo. La forma habitual que adoptan las declaraciones relacionales suele empezar con el pronombre "yo", en lugar de atribuir un significado o motivo a la otra persona mediante el uso del "tú". En la jerga de los profesionales del desarrollo organizacional, las "declaraciones yo" muestran una disposición a reconocer el carácter personal y subjetivo de nuestras propias declaraciones, respetando con ello el derecho de la otra persona a hacer elecciones independientes. Hasta el acto de preguntar, aunque muchas veces se considere prueba de una mente investigadora, ejerce un sutil dominio y viola la distancia social "al exigir que el otro entre en nuestro mundo que damos por sentado".[26] Es decir, las preguntas casi siempre "conducen" a alguna parte y por ello son hasta cierto punto manipuladoras. Como las declaraciones que pretenden ser objetivas, las preguntas disuelven esa distancia social que se necesita para hacer una elección autónoma.

[25] White, "Psychological Aspects of Action Theory", p. 24.

[26] *Ibid.*, p. 26. Para otra explicación de este argumento, véase Schutz, *The Phenomenology of the Social World.*

Los procesos transformacionales contra la consecución de estados finales

Por razones similares a las de Follet y Weick, los teóricos transformacionales hacen un énfasis mucho mayor —en lo descriptivo y en lo normativo— en los procesos que en la sustancia o en los estados finales. Este énfasis surge en forma casi automática de la idea de que no podemos conocer conscientemente, al menos en un sentido fundamental, cuáles son las metas o los estados finales hacia los cuales se deben dirigir la acción individual (y mucho menos la organizacional) y el crecimiento. Dado el papel primordial que desempeña el inconsciente, especificar de antemano un estado final preferido, sea de desarrollo individual u organizacional, es por fuerza arbitrario y, por ello, debe ser legitimado por medio de una dominación. Además, la presunción de que determinado estado final de desarrollo es apropiado para todos niega la pauta exclusiva de cada individuo por la cual se desenvuelve su energía inconsciente.

La teoría transformacional también comparte la fe de Weick en que la "racionalidad" —los significados e intenciones de los actos de cada quien— se va descubriendo en forma retrospectiva, lo que pone en tela de juicio la sabiduría de aplicar el modelo instrumental de acción racional para juzgar lo "correcto" de la acción. Si ésta no se puede juzgar como correcta o incorrecta en función del criterio instrumental de un fin especificado de antemano, entonces no nos queda alternativa y habremos de preocuparnos por la calidad de los *procesos* por los cuales maduran y se desarrollan los individuos. En particular, nuestra atención deberá centrarse más en facilitar los procesos que favorezcan una acción *responsable*, que sea consciente y reflexiva, en lugar de tratar de asegurar una acción "correcta", determinada instrumentalmente por medio de normas, juicios, principios morales o el ejercicio de la autoridad.

La acción como conversación: qué decir después

En el análisis precedente se observan dos aspectos relacionados para fundamentar nuestra comprensión de la acción organizacional: *1)* los *procesos* por los cuales se desenvuelve la energía inconsciente y queda accesible a la conciencia por vía del *2) lenguaje*, que media en las relaciones sociales y nos permite comprender lo que hemos estado haciendo (retrospección) e imaginar lo que *podríamos* hacer. Como en el caso de Weick, entonces, *hacer* es *decir*. Desde el punto de vista de White, la acción se ve

como un flujo de información y de afectos (emoción o energía personal) que se aplica en la conversación y otras formas de habla y a partir de las cuales, si deseamos insistir en la distinción, fluye la acción física. Sin embargo, según otra opinión, toda acción puede verse como habla y, en la medida en que es problemática, como un problema del habla. Así, esto se reduce a que el problema de la acción equivale a la pregunta de *qué decir después*. A su vez, esta pregunta incluye una cuestión moral y personal de importancia básica, que es equivalente a la cuestión de la moral pública, o sea, "¿quién soy yo si 'digo' (esto)?" o "¿qué significa 'decir' (esto) acerca de quién soy yo como persona?" [...]

Podemos extender nuestro análisis de la acción hasta un punto final: a la luz de nuestra conceptuación alternativa, la acción afectiva se convierte en *ser capaz de pensar en algo que decir después*, y, cual corolario, *mantener la disposición personal (es decir, sentirse lo bastante bien para seguir hablando).*[27]

La idea de que la acción se debe comprender como procesos del habla nos da, pues, alguna noción de cómo considerar los *problemas* al actuar. Nótese que en el modelo instrumental racional de acción se definen los problemas como la incapacidad de alcanzar una meta u objetivo especificado de antemano. Sin embargo, vistos desde la perspectiva transformacional, los "'problemas' sólo ocurren cuando se estanca el proceso de la acción. Los problemas son *procesos detenidos*".[28] En términos generales, estos procesos estancados resultan de una "percepción glosada", lo que significa que el agente ha perdido el contacto con lo que sigue ocurriendo en la situación. Se logra liberar la acción, al menos en parte, por medio de la conversación con los otros (y también en el diálogo interno) que emplea un lenguaje reflexivo y relacional. La conversación que utiliza ese lenguaje pretende ser de *confrontación*, es decir, "destinada a poner al agente ante la tarea de construir la situación, de centrarla y de encontrarle nuevos significados".[29] Así, en general, las formas de lenguaje son cruciales por virtud de su capacidad de aclarar o bien de deformar la interpretación que el individuo da a su relación con una situación particular.

La administración como medio de facilitar la acción personal

El papel del administrador, según los teóricos transformacionales, consiste en *facilitar la acción personal*. Esto entraña el hecho de ayudar a los empleados a identificar las razones de las acciones bloqueadas haciéndoles ver las disparidades entre sus sentimientos y actitudes hacia sus funciones organizacionales, por una parte, y los requerimientos aparentes de

[27] White, "A Structuralist Approach to Organizational Action", documento leído en la reunión de la American Society for Public Administration, abril de 1983, pp. 21-22; las cursivas son del original.

[28] White, "Public Management as the Facilitation of Personal Action", *Praxis* 2, 2, 1977, p. 14.

[29] *Ibid.*, p. 14.

las situaciones en que se encuentran. Por consiguiente, el administrador "debe trabajar a partir de la suposición de que sólo quienes participan en la situación problemática pueden formarse una idea directa de ella".[30]

De ahí se sigue que el ejercicio de la autoridad empresarial entraña el hecho de enfrentar a los empleados con la naturaleza personal de su responsabilidad, en lugar de imponerles unilateralmente, por medio de recompensas y castigos, los cursos de la acción correcta. Como observa White,

> el administrador debe estar listo para *enfrentar* [...] para poner a los agentes *frente* a la situación cuando le parece que sus percepciones están oscurecidas o son estereotipadas. En términos más corrientes, esto significa que el administrador debe estar dispuesto a asumir la autoridad de su cargo y representar la necesidad de "adueñarse" de la parte propia en las situaciones problemáticas. El papel de la autoridad consiste en ayudar a detener las proyecciones de responsabilidad en los demás.[31]

El significado de responsabilidad, como aquí lo usamos, es básicamente psicológico. Describe el proceso por el cual el empleado, con la ayuda del administrador, es alentado a verse a sí mismo en las situaciones con todo realismo —lo que equivale a decir, en una introspección crítica— en lugar de figurarse esas situaciones sobre la base de proyecciones inconscientes de energía psicológica. Hay también una premisa implícita, que se deriva de sus suposiciones optimistas acerca de las personas: que cuando los empleados "saben lo que están haciendo" en ese sentido crítico e introspectivo, por regla general sus acciones satisfarán las habituales pruebas sociales u organizacionales de acción responsable. Esta idea de la acción responsable de los empleados lleva consigo la suposición de que el administrador, para que sus subordinados lo consideren creíble deberá ser capaz —y considerado como capaz— de emprender a su vez una acción responsable. Es decir, si se piensa que el administrador está manifestando irreflexivamente sus propias proyecciones inconscientes, sus subordinados verán sus acciones como falsas, manipuladoras y, por lo tanto, irresponsables.

El papel de la ética y de los valores

La bibliografía sobre la administración pública ofrece numerosas guías para la acción administrativa. Aunque los contenidos puedan diferir, las obras convienen en que se debe emplear alguna premisa o valor ético

[30] White, "Public Management", p. 15.
[31] *Ibid.*; las cursivas son del original.

fundamental al evaluar las acciones administrativas. En este planteamiento de ética administrativa se encuentran dos suposiciones básicas, que los teóricos transformacionales ven con desconfianza. La primera suposición es que la orientación fundamental de la acción administrativa así como de la acción personal en general surge como una *actitud consciente*. La segunda suposición, relacionada directamente con la primera, es que siempre podrá identificarse un estado o condición final para que ofrezca un punto de referencia relativamente estable con objeto de determinar la conducta "buena" o "debida". En la medida en que se justifica esta segunda suposición, podrán entonces crearse (y aplicarse) reglas y lineamientos estables para orientar la acción. Según esta idea, la acción ética es la acción correcta, lo que produce un énfasis legalista en la "culpa, la prueba o inocencia y el consiguiente castigo".[32]

Varios elementos del punto de vista transformacional ponen en tela de juicio esta actitud y a la vez postulan otra conceptuación de la cuestión de la ética administrativa. El principal elemento, que a estas alturas no debe sorprendernos, es el papel del inconsciente al orientar la acción. Observamos al analizar las formas del lenguaje las advertencias de los transformacionistas contra el uso del lenguaje del juicio, así como su preferencia por un lenguaje introspectivo y relacional. También la ética, como la acción, es una forma de lenguaje.

Desde el punto de vista transformacional, los principios éticos particulares no pueden tener una validez "objetiva" y trascendental, al menos en la medida en que pretenden definir la esencia de un estado de cosas ideal. En cambio, dado el énfasis de los transformacionistas en los procesos de desarrollo *individual*, el discurso ético debe considerarse en términos de su contribución a ese desarrollo. Como lo sostienen McSwain y White,

> Todas las posiciones de valor moral o los valores éticos son, en el fondo, arbitrarios y sólo se deben evaluar por el papel que desempeñan en el establecimiento de una relación dialéctica y reflexiva con el inconsciente, en el cual se deberán revisar y trascender los compromisos de valor originales. Por lo tanto, nuestro único punto de referencia moral pasa a ser el proceso por el cual se transforman los aspectos del inconsciente y son llevados a la aprehensión del lado consciente de la psique.[33]

El lenguaje ético, como cualquier lenguaje, se considera "bueno" en la medida en que ayuda al individuo a comprender reflexivamente las situa-

[32] McSwain y White, "The Case for Lying, Cheating, and Stealing — Personal Development As Ethical Guidance for Managers", *Administration and Society*, de próxima aparición, p. 22 (en manuscrito).
[33] *Ibid.*, p. 18.

ciones de modo que le sea posible emprender una acción responsable. La ética tradicional incluye, por fuerza, juicios arbitrarios, y por ello inapropiados para la situación respecto a lo correcto de las acciones de una persona. Cuando ésta no está a la altura de las normas o los principios de esos juicios arbitrarios, rechazará por buenas razones las normas como inapropiadas para él en esa situación o bien experimentará sentimientos de culpa. McSwain y White dicen que la culpa es un sentimiento que no hace nada por promover la acción responsable ni el crecimiento personal, porque no ayuda al individuo a comprender su parte en la situación. Además, al generar sentimientos de rechazo en lugar de una aceptación personal de la responsabilidad, la culpa divide el sentido de comunidad (es decir, de atención y de auténticas relaciones sociales) que por lo demás es necesario para que ocurra el desarrollo personal. Sin embargo, este planteamiento ético de culpa y castigo no sólo afecta el desarrollo del individuo que ha "errado", sino también la organización. La razón es que al separar la culpa y el castigo, es probable que los directivos reflexionen menos en la forma en que sus propias acciones o las costumbres institucionalizadas de la organización contribuyeron a que el individuo cometiera una acción "incorrecta".

La alternativa es el *enfrentamiento*: no sólo de la organización con el individuo, sino también de la organización consigo misma (incluyendo al individuo cuya conducta está en entredicho inmediato). Desde el punto de vista del desarrollo personal, el enfrentamiento empieza por establecer

> en las organizaciones las condiciones que llevarán a las personas a ver que su mayor interés está en determinar si hay mentiras, engaños y robos, *desde el punto de vista del inconsciente*. Desde este ángulo, es decir, el del inconsciente, estas conductas son meras formas de evadir la tarea de hacer frente y de integrar el material inconsciente. Si los hechos se plantean mal o no, es una cuestión ambigua y de importancia muy relativa para el inconsciente. En tales casos, la pregunta principal consiste en saber si la ambigüedad que rodea a los hechos representa o no una ambivalencia al enfrentarse a algún aspecto del propio yo y de la propia vida. La buena disposición a seguir enfrentando los hechos es lo que los junguianos llaman la "actitud moral", y este nombre indica el único punto firme de referencia para la moral: el registro del desarrollo individual.[34]

Entre otras cosas, pues, el papel de la ética en la teoría transformacional consiste menos en establecer y aplicar normas definitivas de juicio que en generar conversaciones confrontadoras con el objeto de fomentar una acción responsable, más que correcta, y la maduración personal.

[34] *Ibid.*, pp. 22-23; las cursivas son del original.

La teoría y la práctica

Para los teóricos transformacionales, el propósito de la teoría es muy similar al de Weick: elaborar en el proyecto *práctico* de aumentar la comprensión que los agentes organizacionales tienen de las situaciones con objeto de que puedan actuar con sensatez. Se recordará que para Weick el problema genérico de la acción consiste en "lo que hay que decir después". Como en el caso de Weick, el "hacer" (actuar) es equivalente al "decir", lo que es una manera de transmitir la idea de que la acción se efectúa principalmente por medio del idioma. Además, los significados que atribuimos a nuestros usos del lenguaje comprenden las materias primas a partir de las cuales "construimos" las situaciones y, en general, los mundos social y organizacional. Por extensión, la "teoría" es simplemente una manera de hablar y de atribuir significado a situaciones, que se propone conscientemente generar *una conversación reflexiva* acerca de esas situaciones. El propósito de las conversaciones reflexivas es suspender el fluir de los acontecimientos en una situación con objeto de ver sus relaciones. Al explicar cómo funciona la teoría práctica, Weick utiliza la metáfora del marco de una pintura, el cual establece

> relaciones proporcionales de tal modo que los elementos de la pintura se encuentren en la relación apropiada y conveniente, y se distingan de lo que les rodea. Como tales, las teorías pueden ofrecer cierta dosis de seguridad de comprensión cuando nos encontramos ante una realidad compleja y cambiante. Además, brindan sugerencias sobre cómo hablar acerca de una situación. Por lo general, las predicciones y las definiciones prácticas tienen interés suficiente para inspirar la conversación y, por lo tanto, sirven para lo que consideramos una acción efectiva.[35]

Al suspender la situación, la teoría —muy a menudo en forma de metáforas— nos permite ver lo que *podría* estar ocurriendo (obsérvese que estas evaluaciones siempre son tentativas, dada la índole ambivalente de las situaciones) con objeto de decidir lo que sería sensato decir a continuación. El teorizar, pues, sirve como "método para desarrollar una *codificación reflexiva* de las situaciones organizacionales, lo que equivale a decir un diálogo continuo y bien fundamentado" acerca de ellas.[36]

Las normas de la buena teorización que se aplican a quienes practican la administración también son válidas para estudiosos y analistas de las organizaciones. En resumidas cuentas, la buena teoría, lo que equivale a

[35] White, "A Structuralist Approach to Organizational Action", pp. 22-23.
[36] *Ibid.* p. 24.

decir la teoría *práctica*, es lo que nos parece interesante. Como dicen White y McSwain:

> *Algo es cierto en la medida en que es interesante*. Y también es bueno. Como lo señaló Arendt al decir que el mal es lo trivial, nosotros indicamos que la trivialidad es mala. El conocimiento válido es el que es interesante, ya que actúa como analogía que estimula la energía de la persona que lo ve.[37]

Un fin para la jerarquía y la competencia: Frederick Thayer

Tratemos de imaginar cómo las organizaciones, formadas en general para incluir todas las formas de organización social, política y económica, serían estructuradas y administradas si tomamos en serio a Mary Parker Follett. Recordemos que Follett aborrecía la competencia, señalaba en términos generales la necesidad de eliminar la nación-Estado, pensaba que la idea del gobierno representativo era divisoria y anticuada, rechazaba el individualismo del liberalismo occidental en favor de una idea comunitaria, veía el liderazgo como una facilitación y no como una toma de decisiones unilaterales, y se oponía a la coerción en todas sus formas, incluyendo el socialismo de Estado y el capitalismo de *laissez-faire*.

La premisa unificadora de las ideas de Follett fue que la política se derivaba de la idea más general de organización. Éste puede parecer un concepto asombroso, ya que nuestra conciencia del fenómeno de la organización formal surgió mucho después de nuestra conciencia de la política. Además, la tradición democrática occidental del gobierno representativo considera la organización (más precisamente, la administración) como derivada de la política y subordinada a ella. Pero la idea de que la organización es lógicamente anterior parece plausible cuando consideramos que las colectividades organizadas para un esfuerzo cooperativo, a las que llamamos organizaciones, *tuvieron* que ser anteriores a la distribución autoritaria del poder, los recursos, los derechos y los deberes, que ordinariamente consideramos como política. Por tanto, la organización es la idea más génerica. El que durante largo tiempo olvidáramos este hecho bien pudo crear problemas tan graves que se pusieran en peligro la calidad de la vida social y hasta la supervivencia del planeta.

Éste es, en pocas palabras, el argumento que Frederick Thayer presenta en su discutido libro, *An End to Hierarchy and Competition*.[38] Thayer,

[37] White y McSwain, "Transformational Theory", p. 298; las cursivas son del original.

[38] Frederik C. Thayer, *An End to Hierarchy and Competition; Administration in the Post-Affluent World*, 2ª ed., Franklin Watts, Nueva York, 1981; en esta sección, todas las referencias a las páginas que se encuentran entre paréntesis remiten a esta fuente; las cursivas son del original a no ser que se indique otra cosa.

como Follett, propone la imagen radical de un mundo nuevo basada en una teoría no coercitiva de la organización que remplace a las teorías contemporáneas de la política, la economía y la organización. En un libro relativamente breve, Thayer pide que se eliminen las tres principales instituciones del mundo occidental de los dos últimos siglos (y, en la tercera instancia, de los últimos 6 000 años); a saber:

- la democracia política, basada en las ideas de representación y votación;
- la competencia económica;
- la jerarquía.

Thayer propone en su lugar una forma de organización social, política y económica a la que llama "no jerarquía estructurada", en la que no se tomaría ninguna decisión sin el acuerdo de todos los que serían afectados por ella. Las consecuencias de este cambio aparentemente sencillo de las reglas oficiales de la conducta organizacional son tan trascendentales que bien podemos dudar de la posibilidad de que sea aceptado y preguntarnos por qué Thayer considera necesarias tan drásticas medidas. A este respecto, reconoce con dolorosa ironía que "un mundo sin jerarquías *puede ser* imposible de sostener, ya sea el primero de tales intentos o el resurgimiento parcial de algo intentado antes. El mundo social en el que hoy vivimos *es* el mundo verdaderamente imposible de sostener" (p. A-36).

La verosimilitud de la propuesta de Thayer para reestructurar las instituciones sociales según lineamientos consensuales depende de su argumento de que los modos actuales de organización social son imposibles de sostener o bien que no vale la pena sostenerlos. Según el análisis de Thayer, lo peor es la jerarquía, apoyada por la democracia política y la competencia económica. Puesto que los argumentos de Thayer con respecto a la competencia económica no son básicos para los propósitos de este libro, los trataremos sólo de paso. En pocas palabras, su reprobación de la competencia no es menos severa que su condena de la jerarquía y de la "democracia". La alternativa que propone contra la competencia, así como contra la jerarquía y la "democracia", es la no jerarquía estructurada, es decir, la planeación económica y la toma de decisiones por medio de procesos consensuales continuos y superpuestos.

La competencia, a la que Thayer pinta como el equivalente económico de la anarquía política, no nos trae "absolutamente ningún beneficio" (p. 183). Ajena a las críticas sociales y políticas al capitalismo que hace la izquierda política (por ejemplo, que la competencia produce enajenación), la competencia económica falla en sus propios términos de asig-

nación eficiente de los recursos económicos. Por ejemplo, en la competencia oligopólica, los precios son

> el doble o el triple de lo que debieran ser; lo que se puede atribuir al *despilfarro competitivo* de las compañías que no compiten sobre la base de reducciones de precio sino, en cambio, de una publicidad masiva, de esquemas ilimitados de promoción y de una capacidad irracionalmente excesiva y de sistemas de distribución destinados, todos, a robar a sus competidores unos cuantos clientes. Donde comúnmente creemos que estos problemas se pueden resolver por medio de una competencia "más perfecta", esto sólo produce una enorme *sobreproducción*, unos precios peligrosamente decrecientes, abundantes quiebras y un caos social que sólo puede ser contenido por la intervención del gobierno [p. 83].

Jerarquía, "democracia" y enajenación

Thayer sostiene que "convencionalmente se cree que la enajenación ocurre cuando el mundo, la sociedad o la organización no responde al miembro y lo somete a unas fuerzas que no puede comprender ni afectar en ninguna forma significativa" (p. 47). La enajenación, aunque se habla mucho de ella, es elusiva porque probablemente nunca hemos experimentado un estado de *no* enajenación y, por lo tanto, sólo podemos barruntar cómo puede ser. Además, es posible que sean erróneas las explicaciones más aceptadas de cómo y por qué persiste la enajenación. Por ejemplo, critica la opinión de Marx de que la enajenación surge de las contradicciones inherentes al modo capitalista de organización económica. Thayer observa que la enajenación debe remontarse mucho antes del advenimiento del capitalismo y continúa cuando la propiedad, hasta en los países socialistas "ilustrados" como Yugoslavia, pasa de la esfera privada a la pública. No menos dudosa es la idea de Jacques Ellul de que la enajenación es resultado de los efectos despersonalizadores de la tecnología en la época industrial, a diferencia de las relaciones "personalizadas" características de las sociedades feudales.[39]

Las relaciones sociales, sean personales o impersonales (y cualquiera que fuese su época histórica) son enajenantes en la medida en que hay disparidades de poder y autoridad institucionales (es decir, jerarquía).[40] "Las interacciones formales o reconocidas oficialmente en cualquier estructura jerárquica son las de *gobernar* y *ser gobernado, emitir órdenes*

[39] Véase Jacques Ellul, *The Technological Society*, Vintage Books, Nueva York, 1964.

[40] Es importante ver que Thayer emplea la palabra "jerarquía" para describir *cualquier* situación social entre superior y subordinado, y no sólo las formalizadas en los medios burocráticos.

y *obedecerlas, reprimir* y *ser reprimido*" (p. 52). La falla de las explicaciones de Marx y de Ellul consiste en que no reconocieron que las sociedades precapitalistas y feudales, como las sociedades capitalistas y posfeudales, también fueron jerárquicas y no menos enajenantes.

La "democracia"[41] como hoy la practicamos no ofrece una alternativa satisfactoria, ya que se basa en la suposición de una jerarquía:

> Aun en sus mejores aspectos, la "democracia" sólo ha tendido a *limitar* los poderes de los gobernantes, sin modificar la *relación* fundamental entre quienes gobiernan y quienes son gobernados. Esto es así porque todas las teorías de "democracia" contienen la generalizada suposición de que la jerarquía es inevitable, deseable y necesaria, la suposición de que *ninguna organización (familia, iglesia, empresa, dependencia pública, nación-Estado) podrá alcanzar sus propósitos sociales si no es mediante la interacción de los designados como "superiores" y de los llamados "subordinados"* [p. 44].

Thayer condena la democracia política diciendo que no es democrática por varias razones. Primera, la idea del gobierno de la mayoría da por resultado inevitable la dominación jerárquica. Votar es, sencillamente, un medio de determinar quiénes son los ganadores (la mayoría) que entonces podrán dominar a los perdedores (la minoría). En el caso de las elecciones democráticas,

> este acto fundamental de ciudadanía, como hoy la definimos —un acto solitario efectuado poco frecuentemente y fuera de la vista y el oído de todos los demás seres humanos— pretende descartar o vencer a un candidato al que hemos aprendido a odiar o que, al menos, nos disgusta. Aunque a menudo consideramos el acto de votar como un paso positivo anterior a nuestra versión de la vida buena, este disfraz atractivo no puede ocultar su significado negativo. En realidad, el acto se mantiene secreto para que aquellos a quienes tratamos de reprimir no puedan vengarse, reprimiéndonos a nosotros [p. 54].[42]

En segundo lugar, al separar institucionalmente (al menos en teoría) la política práctica de la implantación política, la democracia política prepara el terreno para una dominación jerárquica por medio de las organizaciones burocráticas. La enajenación ocurre no sólo en virtud de

[41] Thayer dice que "la palabra democracia' se refiere a nuestra forma convencional de ver al gobierno. Implica que debemos transformarnos a nosotros mismos si quitamos las comillas" (p. 44).

[42] Sin embargo, los teóricos de la administración, entre ellos Mary Parker Follett, han argüido desde hace tiempo que el voto es una de las formas menos eficaces de toma de decisiones por el grupo, ya que suprime la discusión libre y abierta en interés de ganar y crea divisiones y desconfianzas sociales que después surgen como un menor compromiso con los propósitos colectivos, y hasta como sabotaje.

la disposición burocrática de las oficinas en funciones de superiores y subordinados, sino que empeora más aún por la impersonalidad formalista (documentada inicialmente por Weber) que acompaña estas funciones. Como instrumentalidad primaria de la organización social y política, la burocracia subvierte los valores democráticos de libertad personal y participación que se había propuesto promover y proteger. Como explica Thayer:

> La ficción de libertad e independencia y el corolario objetivo de igualdad política nos alientan a creer que como *personas* interactuamos de manera libre e igualitaria. En las organizaciones *no* somos libres e iguales, por lo que no nos describimos como personas sino como funciones; "actuamos" las normas prescritas por otras funciones. En otras palabras, no nos relacionamos como *personas*: es un marco en el que quedamos enajenados automáticamente unos de otros y de nosotros mismos [p. 50].

Aunque en muchos aspectos el análisis que hace Thayer de la jerarquía y la enajenación tiene gran semejanza con las objeciones a la burocracia enderezadas por los teóricos críticos, su propuesta de una no jerarquía estructurada se equipara más al pensamiento de Mary Parker Follett. Sin embargo, cualquier resumen de los elementos esenciales de la no jerarquía estructurada exige un examen de las suposiciones teóricas en que se basa, así como de las corrientes de la práctica administrativa contemporánea que le dan plausibilidad.

El consenso por medio de la no jerarquía estructurada. La teoría de la no jerarquía estructurada se funda en un conjunto de ideas acerca de la naturaleza humana que ponen en tela de juicio el individualismo implícito tanto en la teoría democrática liberal como en el cristianismo protestante. Invirtiendo la suposición de que el individuo moral es corrompido por una sociedad inmoral, Thayer invoca la idea de H. Richard Neibuhr de que el individuo no puede tener una existencia moral si se mantiene al margen de la sociedad. Lógicamente, la sociedad precede y hace posible la conciencia personal del individuo. En oposición a la noción contactaria de una sociedad poblada por individuos atomistas, la unidad social fundamental es la "comunidad cara a cara en la que los compromisos ilimitados son la regla y en la que cada aspecto de la existencia de cada yo está condicionado por su pertenencia al grupo".[43]

Si la asociación humana es fundamental para el ser, se sigue que lo que las personas valúan sólo surgirá por medio de esa asociación.

[43] H. Richard Neibuhr, *The Responsible Self*, Harper and Row, Nueva York, 1963, pp. 71-73; citado en Thayer, *op. cit.*, p. 124.

Haciendo eco a Follett, dice Thayer que el "*valor* sólo puede definirse como atributo de estar en relación con otro ser" (p. 124). Las repercusiones de esta imagen moral del yo son de gran trascendencia y sientan la base para una teoría de la sociedad, la política y la organización que es radicalmente distinta de la jerarquía:

> Esta teoría moral puede, casi por sí misma, convertirse en una teoría social y política operante. Nadie, ni siquiera quien está designado para tomar las decisiones, puede tener valores propios que lo dirijan o le ordenen imponer valores sociales a otros. Los valores (objetivos, metas y fines) sólo proceden de la relación social en la que las partes son incapaces de coaccionarse. El individuo no lleva valores a la relación, sino opiniones; los valores (objetivos, metas, fines) sólo pueden crearse por medio de procesos *colectivos*. Los valores pueden ser llevados de un proceso social a otro tan sólo cuando son adoptados por los miembros del segundo proceso. El efecto de este planteamiento es desobjetivar tanto a individuos como valores, transformándolos en resultados del consenso de una relación entre personas y subjetividades. La unidad de la acción social *jamás* puede ser el individuo, *sólo* el grupo [pp. 124-125].

En realidad, el pensamiento político estadunidense contemporáneo no brinda mucho apoyo a la idea de Thayer de un nuevo orden político y social; la corriente principal, en particular el pluralismo político, sigue abrazando al individualismo atomista de la teoría del contrato y la economía de mercado. Sin embargo, desde el punto de vista de la teoría de la administración moderna, el análisis de Thayer parece mucho menos radical. Requerir que las decisiones organizacionales y políticas se tomen por consenso formaliza y hace políticamente legítimo lo que los administradores ilustrados, como cuestión de estilo personal, ya hacen por razones muy prácticas. La razón de que la administración participativa y el consenso no funcionen mejor de lo que lo hacen es que contradicen la teoría formal de la jerarquía, implícita en la teoría política democrática e institucionalizada en las organizaciones en toda forma. Mas, pese a la teoría oficial de la jerarquía, varias corrientes organizacionales bien documentadas prometen socavarla. Por ejemplo,

> *los procesos* transorganizacionales cruzan las fronteras organizacionales permanentes, obligándonos a pensar en "sistemas abiertos" de acción. Dentro de las organizaciones, especialmente en el nivel medio, ciertas actividades agrupadas bajo el rubro de "desarrollo de la organización" (DO) buscan la democratización de los procesos de toma de decisiones. Del exterior llegan *exigencias de clientes o de ciudadanos*, de los afectados por las decisiones organizacionales, exigiendo participación en la toma de decisiones. Por último, un creciente *malestar entre los empleados de bajo nivel*, especialmente los de las líneas de montaje, impone *el rediseño de la tecnología industrial* [pp. 10-11].

Aunque estas corrientes dan razones para el optimismo respecto a la eliminación final de las jerarquías, Thayer nos advierte que su influencia al remodelar las organizaciones y la sociedad acaso no soporte los aún ubicuos imperativos jerárquicos. Peor aún: piensa que el desarrollo organizacional, como hoy se practica, está expuesto a la manipulación de los superiores jerárquicos al servicio de sus propios fines.

El consenso y los derechos políticos. Thayer se interesa también por valores organizacionales tan tradicionales como la eficiencia (aunque interpretada en sentido general) y por los derechos políticos. De acuerdo con estos últimos, conviene con Henry S. Kariel en que debemos aceptar como democrática "nada menos que una sociedad cuyos miembros participan todos activamente en un proceso interminable [de actividad cooperativa] *y a quienes no molesta dicha actividad*".[44] Si de esto trata en realidad la democracia, entonces la función de los dirigentes organizacionales (quienes, según el plan de Thayer, nos incluirían a casi todos nosotros en un momento u otro) no consiste en *tomar* decisiones, sino en *facilitar* su surgimiento por medio de la formación de un consenso. Éste es, en realidad, *"el acto primario de ciudadanía"* (p. 38); *"privar al individuo de semejante participación es quitarle su franquicia política"* (p. 40).

El consenso como negociación creadora. Los procesos consensuales que propone Thayer y que llama "negociación creadora" distan mucho de ser revolucionarios, salvo que en su no jerarquía estructurada no hay alternativa legal y políticamente legítima a utilizarlos. Basándose en la teoría y la práctica contemporáneas de la administración, Thayer señala las cinco etapas incluidas en la formación de consenso (p. 137):

- Lograr una idea bien definida de los aspectos esenciales del conflicto.
- Desarrollar una preocupación por la satisfacción de intereses opuestos.
- Descubrir nuevos objetivos o intereses, de modo que los que se encuentren en conflicto puedan ser absorbidos para beneficio de todos.
- Incorporar los nuevos objetivos en un programa práctico.
- Expresar las ideas que surgieran en el proceso en formas que permitan a todos identificar sus deficiencias tal como hoy se aplican.

El consenso y la interdependencia organizacional. Aunque Thayer no da cuartel en su oposición a la jerarquía, la alternativa de una no jerarquía estructurada, al menos en apariencia, podría no diferir mucho de las estructuras organizacionales actuales, tanto en lo interno como en su

[44] Henry S. Kariel, *Open Systems: Arenas for Political Action*, F. E. Peacock, Itasca, Ill., 1969, pp. 96-98; citado en Thayer, *op. cit.*, p. 129.

relación mutua. Sin embargo, sus procesos diferirían debido al requerimiento del consenso. En los grupos pequeños, el consenso constituye una idea ya familiar, pero la parte más difícil es saber cómo (y si) puede funcionar en grupos numerosos, organizaciones y hasta naciones-estados. Para que el consenso triunfe "debemos abandonar el concepto de autonomía organizacional" (p. 173) y reconocer que el acuerdo de un grupo o una organización tendrá que ser alterado cuando quede sintetizado con el de otros grupos y organizaciones. Los representantes de las organizaciones tendrán que reconsiderar sus consensos como posiciones tentativas, expuestas a la alteración y la integración con los de otras unidades:

> Como ningún proceso político puede producir una decisión por sí mismo, y en virtud de sus múltiples superposiciones, todos los planes de consenso pueden llegar a convertirse en la *voluntad colectiva* de *todos* los que participan en *todos* los procesos. Desde luego, el modelo requiere explícitamente abandonar la noción de que cualquier unidad del gobierno (y de cualquier organización) es capaz de entregar un plan apropiado para su propio futuro que no esté entrelazado con los de otras unidades de gobierno (y otras organizaciones) [p. 173].

La exigencia de un consenso, que evoluciona de continuo en las organizaciones, es la única forma de manejar las dependencias recíprocas sin recurrir a la dominación ni degenerar en la anarquía. A este respecto, Thayer insiste en que la alternativa a la jerarquía *no* es la anarquía. El futuro consensual será tal vez *más* estructurado que el presente, y de allí el término difícil pero deliberadamente escogido de "no jerarquía estructurada". Dado que, durante más de 6 000 años,[45] el mundo social ha estado estructurado jerárquicamente, es imposible ofrecer algo que fuera más que un esbozo tentativo de algunos de los rasgos esenciales de las organizaciones (para no mencionar siquiera al mundo en general) sin jerarquía. Aunque Thayer no ofrece pruebas ni un plan definitivo para el futuro, sí especula acerca de algunas de las probables consecuencias de eliminar la jerarquía, incluyendo la decadencia de la nación-Estado y de la guerra; la igualación final de los salarios, con el final concomitante de la idea de ascenso, y la eliminación de los tabúes contra el sexo en las organizaciones: tabúes que ahora existen porque el sexo en las organizaciones suele incluir la explotación y la dominación por superio-

[45] En la segunda edición de su libro (pp. A1-A36), Thayer incluye un nuevo capítulo, "Hierarchy and the Human Brain", en el que sostiene que la jerarquía es una invención un tanto "reciente" que se remonta unos 6 000 años atrás. Extrapolando a partir de alguna teoría antropológica radical, Thayer llega a la conclusión de que el surgimiento de la jerarquía condujo a la invención del lenguaje escrito y al consecuente cambio genético del predominio del hemisferio derecho del cerebro sobre el izquierdo.

res jerárquicos (habitualmente varones) de sus subordinados (casi siempre mujeres). El futuro consensual es, entre otras cosas, un futuro sensual.

Conclusiones de Thayer

En su intento por presentar un argumento convincente para transformar el mundo de la jerarquía y la competencia en un mundo consensual, Thayer se enfrenta por lo menos a dos obstáculos formidables. En primer lugar, debe convencer a sus lectores de que en realidad *están* enajenados, y de que es preferible un estado —apenas imaginable— de *no* enajenación. Dado que el conocimiento de la propia enajenación es, para la mayoría de las personas, apenas asequible por la conciencia, el mensaje de Thayer sólo hará vibrar una cuerda en los pocos ya predispuestos a oírlo.

Una vez convencidos de su enajenación, los lectores deberán estar dispuestos a imaginar y desear un mundo consensual. Es un mundo acerca del cual el propio Thayer (y mucho menos aquellos cuya imaginación es más limitada) sólo pueden hacer suposiciones. Cualesquiera que sean los defectos de la jerarquía, casi todos la recibimos como un mal necesario. El mal conocido de la jerarquía, aun si aceptamos la crítica que le hace Thayer, parece más seguro que la promesa de un mundo feliz, pero en gran parte inconocible, por muy sensual que sea.

Aun para quienes sean capaces de comprender su propia enajenación y que no tengan ningún temor personal a un futuro consensual, quedan preguntas difíciles acerca de las posibilidades de que seamos capaces de crearlo. En primer lugar, un mundo sin jerarquía es un mundo sin autoridad, al menos como hoy interpretamos la palabra. Si White y McSwain tienen razón en su idea de que el enfrentamiento con la autoridad es requisito indispensable para la maduración personal, bien podemos preguntarnos cuál será el sustituto de la autoridad en un mundo de no jerarquía estructurada.

Además, aun si es correcto el diagnóstico de Thayer de la relación de la jerarquía con la enajenación, ¿se pueden satisfacer los requerimientos de nuestra subsistencia material, a falta de ese instrumento organizacional de eficiencia llamado burocracia? Desde luego, la respuesta de Thayer es "sí", aunque, como lo han sostenido Weber y muchos otros, la jerarquía puede ser enajenante al mismo tiempo que muy eficiente. Ni siquiera los escritores que están de acuerdo con Thayer cuando vincula la jerarquía (y por extensión, la burocracia) a la enajenación llegan a pedir la eliminación completa de la jerarquía. Para mencionar aquí sólo un ejemplo, Alberto Guerreiro Ramos ha sostenido que las organizaciones burocráticas son requerimientos indispensables para nuestra supervivencia material; lo mejor que podemos hacer es tratar de limitar su influencia, separándolas de otros dominios (o "enclaves") de la vida social.[46]

Quienes rechazarían de entrada las propuestas de Thayer como absolutamente impracticables, deberán considerarlas a la luz de la alternativa de mantener el *statu quo*. Si hay algún mérito en el argumento de Thayer respecto a la imposibilidad de sostener durante mucho tiempo la institución de la jerarquía y una economía basada en la competencia, entonces la única alternativa bien puede ser un mundo consensual, por muy inverosímil que parezca. Sin embargo, hasta qué punto será radical la no jerarquía estructurada es algo que dependerá de cómo la veamos. Desde el punto de vista de las modernas teoría y práctica de la administración, hasta se puede interpretar como una propuesta más bien minimalista. El cambio de una sola regla —es decir, que no se permita a nadie tomar decisiones unilaterales que sean obligatorias para los demás— no hace más que formalizar lo que ya ponen en práctica los administradores eficientes y verdaderamente democráticos.

La crítica "emergente" de la racionalidad y el liberalismo

La secuencia de los capítulos de la tercera parte refleja una desviación progresiva del espíritu del racionalismo y el instrumentalismo que caracterizó gran parte de la bibliografía clásica sobre las organizaciones así como ciertas partes de su corriente principal. Probablemente no sea aventurado decir que las creencias actuales de la gente acerca de las organizaciones son en general producto de ese mismo espíritu. En cierto sentido, es un espíritu de optimismo acerca de la condición humana, especialmente notable en las sociedades occidentales. El racionalismo y el instrumentalismo revelan al menos un deseo de creer que en el plano de la conciencia sabemos quiénes somos, qué deseamos y, por medio del esfuerzo individual y colectivo, cómo obtenerlo. En la medida en que encontramos obstáculos en el camino, se les suele atribuir a dificultades técnicas que se pueden superar por medio de trabajo arduo, o bien a deficiencias de ciertos individuos que necesitan mejorar, o, si esto no funciona, controlarlos.

Sin embargo, lo anterior no equivale a decir que las personas confíen

[46] Véase especialmente el capítulo 7, "Theory of Social Systems Delimitation: A Paradigmatic Statement", en Alberto Guerreiro Ramos, *The New Science of Organizations: A Reconceptualization of the Wealth of Nations*, University of Toronto Press, Toronto, 1981, pp. 121-134.

uniformemente en que las organizaciones modernas servirán sin falla como instrumentos eficaces para promover el bien colectivo y para satisfacer sus necesidades. Desde hace mucho tiempo es común que los observadores noten y los ciudadanos experimenten tensiones profundas entre las exigencias de un orden social estable y la satisfacción de sus necesidades personales. Esta tensión puede considerarse como una competencia entre dos niveles de racionalidad: la racionalidad de la utilidad individual y la de la supervivencia institucional. En términos políticos, esto es simplemente un replanteamiento del clásico dilema del liberalismo occidental: la tensión entre las exigencias de los derechos individuales y las del orden colectivo.

Follett, Weick, White, McSwain y Thayer ponen en tela de juicio las premisas que fundan el espíritu optimista de nuestra tradición intelectual racionalista. Por extensión, también arrojan dudas sobre nuestra capacidad de plantear bien las preguntas sobre cómo manejar las tensiones entre la racionalidad, según se expresa en estos dos niveles. Como teóricos emergentes, afirman que la mejor manera de "descubrir" la racionalidad es después de los hechos. En efecto, nos piden suspender nuestra creencia, de sentido común, en que la acción se puede comprender en términos racionales conscientes, así como la creencia concomitante en que la acción es juzgada correctamente por el hecho de que satisfaga nuestras metas o corresponda a principios conscientes de conducta. En términos más generales, estos autores nos piden desplazar nuestro discurso acerca de las organizaciones del nivel *político* —la lucha entre intereses conocidos y opuestos— al nivel *psicológico*, donde la lucha se desarrolla misteriosamente dentro de nosotros, es decir, en nuestra psique. Es este giro de lo político a lo psicológico, de una actitud consciente a una inconsciente, el que imbuye la crítica hecha por las teorías emergentes al liberalismo contemporáneo y a las suposiciones acerca de la naturaleza humana en que se basa.

Las creencias acerca de la naturaleza del yo influyen sobre las ideas acerca de la naturaleza del orden social. Por ejemplo, la suposición de que las personas racionales actuarán con objeto de llevar al máximo sus intereses evoca una imagen de un orden social que se mantiene unido por contrato. En un orden liberal y contractual se otorga legitimidad a las diferencias de preferencias de la gente mediante la concesión de derechos individuales. La actitud de una persona hacia otra es de tolerancia, y los derechos son los medios institucionales por los que nos protegemos de ocasionales fallas de esa actitud tolerante. El orden contractual se mantiene unido no sólo por la tolerancia, sino también por la obligación o el deber, cuyos significados se nos enseñan o los aprendemos por experiencia. Es decir, la obligación de tolerar y a la vez de proteger a otros procede de fuentes que son ajenas a las inclinaciones naturales de la psique humana. De este modo, mientras que el liberalismo puede mostrarse optimista acerca de la capacidad de acción racional de los individuos, derivada de la actitud consciente, se muestra mucho menos optimista de las consecuencias sociales de la acción resultante del desenvolvimiento natural de la energía inconsciente.

Desde el punto de vista psicológico, la opinión liberal parece compartir con Thomas Hobbes y Sigmund Freud la misma imagen sombría del hombre, al que considera naturalmente en guerra con los demás y consigo mismo. En la medida en que es correcta esta imagen de la índole humana, el buen gusto y los buenos modales exigen que su expresión sea considerada como asunto privado, libre de la suposición de una moral pública. En palabras de Jean Bethke Elshtain:

> El liberalismo, como tal, es indiferente a los modos de vida que cualquier persona decida adoptar [...] a no ser que sus acciones dañen a algún otro. La sociedad liberal, sosteniendo como evidente la idea de la persona como portadora de derechos inalienables que debe ser libre para determinar sus propios fines, promulga y protege la "libertad negativa". El ciudadano queda libre *de* una moral pública que acaso no comparte, y también de las intrusiones del prójimo en sus asuntos "privados". Nuestra moral política es agnóstica acerca de las concepciones diversas de la "vida buena".[47]

El ideal liberal parece plausible mientras aceptamos la idea de que los individuos son, en esencia, yos independientes empeñados en sus fines privados. Tal opinión dicta que las oportunidades para alcanzarlos sean protegidas de la intervención de otros individuos así como de —salvo en circunstancias extremas— una versión más generalizada del bien público. Al menos en teoría, es relativamente fácil separar los deseos privados de los bienes públicos: los primeros llevan consigo la suposición de una legitimidad moral previa. Así, con base en lo que se ha dicho, sostendremos que la función apropiada del funcionario público es mantener las condiciones en las que se protegen los derechos individuales y, cuando es necesaria una acción colectiva, imponer los términos del contrato social que la hacen posible.

Según los teóricos emergentes, el liberalismo interpreta mal la naturaleza humana y la del orden social. Por ejemplo, la teoría transformacional sostiene que, dado que la acción es el desenvolvimiento de una energía inconsciente cuyo significado se revela retrospectivamente, por lo tanto es falso considerar la acción humana, en sentido fundamental,

[47] Jean Bethke Elshtain, "The New Porn Wars", *The New Republic*, 25 de junio de 1984, p. 18.

como dirigida en forma consciente a la consecución de fines conocidos. Sin embargo, el compromiso liberal con los derechos individuales como valor primordial de la vida política sólo tiene sentido si los fines hacia los cuales se emprende la acción son conocidos por adelantado. En segundo lugar, aunque sin duda es cierto que las personas a menudo definen unos intereses por los que después actúan, el liberalismo parece desconocer no sólo el papel de lo inconsciente sino también la naturaleza *social* del proceso por el cual se crean esos intereses. Los intereses no están predeterminados ni son creaciones autistas de la mente, sino que surgen y son descubiertos en una red de relaciones humanas cuya influencia está abierta sólo en parte a la conciencia.

El proceso dialéctico por el cual la conciencia y la energía inconsciente interactúan está muy influido por la calidad —lo que equivale decir por la autenticidad— de las relaciones sociales. El individuo atomista del liberalismo, con su hincapié en los derechos individuales, exagera y crea una distancia malsana entre la vida privada del individuo y la comunidad de la que forma parte. Si son llevados al extremo, los derechos invocados para *proteger* a las personas unas de otras sirven para destruir los nexos de comunidad que ofrecen las condiciones en las que las personas pueden descubrir, crear y actuar según los "intereses" que convienen a su propio desarrollo. Al colocar sobre la idea de derechos individuales una carga más pesada de la que puede soportar, el liberalismo sienta las condiciones para que la sociedad de masas se encuentre incapaz de tolerar las diferencias de intereses que aquél intenta proteger.

Todos los teóricos emergentes comparten la opinión de que el desarrollo psicológico saludable exige una actitud mucho más comunitaria hacia el orden social que reconozca la unicidad de las necesidades de desarrollo individual, pero también del proyecto común de la gente. Reconocer la importancia de la comunidad remplaza o al menos complementa al individuo privado del liberalismo, con una función más positiva del ciudadano consciente del bien público.

Las teorías emergentes y el marco de la administración pública

Los teóricos emergentes consideran con optimismo las posibilidades inherentes a la vida política y organizativa. Pero el ideal comunitario que proponen tan esperanzados, según otros es hijo del miedo al totalitarismo engendrado por la desintegración social. Como dice Michael J. Sandel:

> La intolerancia florece más donde se dislocan las formas de vida, se pierden las raíces, se anulan las tradiciones. En nuestros días, el impulso totalitario ha brotado menos de las convicciones de unos yos situados confiadamente que de las confusiones de los yos atomizados, dislocados y frustrados, a la deriva en un mundo donde los significados comunes han perdido su fuerza. Como ha escrito Hannah Arendt, "lo que hace tan difícil de tolerar la sociedad de masas no es el número de las personas, o al menos no básicamente, sino el hecho de que el mundo entre ellas ha perdido su poder de reunirlas, de relacionarlas y de separarlas". En la medida en que nuestra vida pública se ha marchitado y nuestro sentido de la participación común ha disminuido, estamos expuestos a la política de masas de las soluciones totalitarias. Así responde el partido del bien común al partido de los derechos. Si tiene razón el partido del bien común, entonces nuestro proyecto moral y político más apremiante consiste en reavivar esas posibilidades cívicas republicanas que están implícitas en nuestra tradición pero que se están borrando en nuestra época.[48]

La cuestión de la comunidad afecta no sólo la política, sino también la organización social. Dado que ésta es una época en la que la organización formal acaso haya trascendido a la política como institución dominante de la autoridad pública, tiene especial importancia ver cómo esta crítica del liberalismo afecta los valores públicos básicos de la administración.

Eficiencia y eficacia

Desde el punto de vista de las teorías emergentes, eficiencia y eficacia adoptan la categoría, si acaso, de normas de segundo orden para juzgar de lo adecuado de la acción organizacional. Dado que estas dos normas se derivan de la lógica de medios y fines del modelo racional de organización, el que sean apropiadas depende por fuerza del grado en que el modelo plantea con precisión la vida organizacional y al mismo tiempo ofrece una imagen normativa preferida de ella.

El doble énfasis de Weick en la naturaleza retrospectiva de la racionalidad y en la importancia de la adaptación organizacional no conduce tanto a un rechazo de la eficiencia y la eficacia como valores legítimos, sino a un reconocimiento de su tensión inevitable con el valor de la adaptación. Eficiencia y eficacia son valores que se predican sobre el supuesto de una certidumbre ante la posibilidad de confusiones. Esto movió a Weick a recomendar a los administradores que desconfiaran de las presiones institucionales en lugar de valorar esas dos normas, cuando el asunto más importante puede ser *qué* hacer, y no *cómo* hacerlo

[48] Michael J. Sandel, "Morality and the Liberal Ideal", *The New Republic*, 7 de mayo de 1984, p. 17.

mejor. Como normas *instrumentales*, eficiencia y eficacia sirven como medidas de responsabilidad para la acción organizativa. Quizá así se explique gran parte de su atractivo, ya que al menos parecen ofrecer normas de la acción *correcta*. Sin embargo, una preocupación excesiva por lo correcto (y, por lo tanto, por lo responsable) puede adquirir mayor estabilidad de la que se justifica en ciertas situaciones, dando por consecuencia el hecho de que la eficiencia y la eficacia se prefieren a expensas de la adaptación.

Los derechos individuales y lo adecuado del proceso

La preocupación del liberalismo por los derechos individuales como piedra angular de su teoría normativa conduce al juicio de que los procesos organizacionales puedan ser evaluados por motivos procesales. Es una noción legalista, gobernada por reglas, de los procesos organizacionales, la cual pretende proteger a las personas unas de otras o asegurar una distribución equitativa de las cosas materiales entre los ciudadanos. De este modo, los procesos organizacionales se juzgan instrumentalmente, es decir, por el grado en que garantizan esa protección y esa distribución equitativa.

La crítica que los transformacionistas hacen al liberalismo, muy semejante a la de Follett, niega la cordura de esta posición, afirmando que los procesos organizacionales se consideran deseables en la medida en que promueven el desarrollo saludable de la gente. Es cuestión de menos reglas procesales y de un diseño organizacional en toda forma (por lo menos no al principio) que de una preocupación por la autenticidad de las relaciones personales, que son necesarias para que la gente descubra los que son sus verdaderos intereses, tanto como individuos cuanto en materia de los proyectos colectivos compartidos con otros. Así, estas relaciones se caracterizan por comprometerse con los demás, y no por liberarse de ellos.

Los puntos de vista liberal y emergente comparten un compromiso común con la acción "autónoma" de los individuos. Sin embargo, la tendencia psicológica del último interpreta la acción autónoma como una actividad mucho menos racional y consciente y mucho más social que el primero. El meollo de la crítica que hacen Follett, Weick y los transformacionistas a la actitud liberal hacia los procesos organizacionales es su convicción de que los procesos de la acción humana son *intrínsecamente* importantes. El hecho de que la acción no deba verse sólo en términos racionales instrumentales no significa una lamentable limitación humana. Antes bien, es apenas un rasgo de la condición humana en que la búsqueda del significado supera en importancia al alcance de las metas.

Los procesos organizacionales formales pueden ser necesarios, a menudo, para proteger los "derechos" individuales. Pero tales procedimientos deben verse, adecuadamente, como codificaciones de unos procesos sociales en evolución natural, y no consagrarlos como inviolables principios de conducta.

Representatividad y control de la discrecionalidad

La extensión apropiada de la discrecionalidad administrativa en la interpretación e implantación de las políticas públicas ha sido continuo tema de disputa en la bibliografía sobre la administración pública. La cuestión, al menos en las obras de la corriente principal, en gran parte gira en torno a la extensión en que los juicios discrecionales pueden representar adecuadamente la intención de políticas particulares o bien el interés público en términos más generales. Según Follett y los transformacionistas, este planteamiento de la cuestión de la discreción está un tanto mal concebido. Follett arguye que la discrecionalidad es inevitable en todos los niveles de la organización. Afirma que los trabajadores "deben ejercer la discrecionalidad en su trabajo porque, en caso contrario, el trabajo no se hace, y no hay supervisión capaz de compensar la falta de discrecionalidad" (*DA*, p. 85).

Además, para Follett el problema no es ante todo el de "representar" unos intereses que ya existen, sino de crear las condiciones en que éstos —si hemos de insistir en el término— se pueden crear y descubrir. "Representar" intereses consiste en integrarlos en su evolución, en lugar de buscar un compromiso entre intereses estáticos y preconcebidos. En lugar de considerar al proceso representativo como un compromiso o como una lucha entre vencedores y vencidos, "debemos enviar a los hombres a unirse para dialogar, no para luchar por algo que ya se había decidido" (*CE*, p. 253). Por consiguiente, el papel implícito del administrador es el de un facilitador de los procesos sociales, que faculta a la gente para que descubra e integre sus intereses en un esfuerzo cooperativo.

Los teóricos transformacionistas tienen dudas acerca de si la política social "macro" que impone una acción programática a gran escala puede, por sí sola, representar las necesidades exclusivas de cada ciudadano. Aun si tales políticas fueran necesarias, su eficacia requiere de vías para decisiones colaborativas en su implantación. La discrecionalidad, en la medida en que la palabra todavía es útil, deberá reinterpretarse para que signifique consulta y participación como la base de la acción.

La querella de los transformacionistas con la noción tradicional de la discrecionalidad es más que nada cognoscitiva. La polémica tiende a

plantear el problema como si se tratara de decidir, sobre la base de unos valores opuestos y sostenidos en forma consciente, qué tipo de discrecionalidad —y en qué medida— se justifica en una situación determinada. Sin embargo, para los transformacionistas, la discrecionalidad definida como decidir conscientemente entre valores en competencia surge —en el mejor de los casos— de una pregunta más importante sobre cómo los juicios de la *realidad* —"¿Qué está ocurriendo aquí en realidad?"— están influidos por proyecciones inconscientes de energía psíquica, además de cómo mediar entre definiciones opuestas de realidad. Lo que nos vemos tentados a llamar problemas de "discrecionalidad" a menudo disimulan una falta de conciencia crítica personal con la consiguiente incapacidad de averiguar cómo y por qué los otros definen de manera distinta la misma situación.

Conclusión

Los lectores que en general simpatizan con las teorías emergentes se sentirán inquietos al menos por dos preocupaciones constantes sobre ellas. La primera corresponde en particular al planteamiento transformacional de White y McSwain, el cual acude en buena medida a la psicología analítica de Carl Jung. En concreto, Jung y los investigadores de la administración pública que se han basado en su obra sostienen lo que muchos considerarían como una imagen demasiado optimista de la acción social debida al desenvolvimiento natural de la energía inconsciente. Un optimismo similar se encuentra en las obras de Follett y Thayer, quienes consideran que el desarrollo individual sano se deriva de un contexto social caracterizado por la cooperación y no por el control externo.

Sin embargo, no todos los psicólogos comparten esta imagen optimista. Freud, para no mencionar más que al pensador más destacado, ofrece un cuadro mucho menos alentador, en el que las fuerzas inconscientes deben —en interés del yo y de la sociedad— ser contenidas y puestas bajo control, y no permitírseles encontrar su expresión natural y auténtica. El optimismo de Jung y el pesimismo de Freud corren paralelos a una división (menos tajante pero de mayores consecuencias sociales), en la conciencia pública acerca de la relación del individuo con el orden colectivo. El atractivo de las teorías emergentes obedece a la suposición tan problemática de que la imagen más optimista es la correcta. Y sin embargo, la verosimilitud de esa imagen depende, así como su alternativa, mucho menos de una elección consciente que de una comprensión más profunda y menos consciente de nuestra experiencia: tanto del

orden social como de nosotros mismos. En vista de la profunda dificultad de dicha comprensión, en el mejor de los casos parece distante una resolución definitiva de estas dos actitudes en conflicto.

La segunda preocupación es la que separa a algunos de los autores que hemos revisado en este capítulo. Atañe a la pregunta de saber si el cambio formal de la estructura organizativa es requisito indispensable para el desarrollo personal que preconizan, entre otros, Follett, White y McSwain. Aunque todos los autores que estudiamos tienen sentimientos similares sobre la prioridad normativa del desarrollo personal, se aprecian dos posiciones aparentemente extremas respecto a la relación del cambio estructural para dicho desarrollo. White y McSwain se aferran a la idea más conservadora de que el cambio estructural se sigue del desarrollo personal. Por su parte, Thayer dice que este cambio es requisito para aquél. En particular, sostendría que el desarrollo individual está obstaculizado inevitablemente por estructuras jerárquicas de autoridad en las que las relaciones sociales son mediadas por sistemas de recompensa y castigo. Que se trate de un terreno intermedio entre ambas posiciones o bien de una síntesis de ellas, es una cuestión aún abierta y de gran importancia.

Cuarta Parte

CONCLUSIÓN

XII. PROBLEMAS PERVERSOS, DIVERSIDAD TEÓRICA Y PRÁCTICA RESPONSABLE

La gran diversidad de las teorías de las organizaciones que hemos presentado en este libro parecerá abrumadora no sólo para los profesionales de la administración, sino también para los estudiosos de la teoría organizativa. A los administradores, esta diversidad les plantea en particular un problema, ya que interpretan el valor práctico de la teoría en la medida en que aporte una base para las definiciones correctas y la solución de problemas. La proliferación de las teorías simplemente acentúa las dificultades, ya formidables, que pasan para descubrir y aplicar planteamientos teóricos con el propósito práctico de lograr que se hagan las cosas. Por su parte, la diversidad plantea a los especialistas un desafío indeseado a la supuesta corrección de sus propios puntos de vista.

En nuestra opinión, ambos empeños por la certidumbre están equivocados, y por lo que casi equivale a una misma razón.

En el capítulo I subrayamos el reconocimiento creciente del carácter "perverso" de los problemas a los que se enfrentan los administradores públicos. Recordemos que la perversidad es un atributo de los problemas que tienen definiciones múltiples y encontradas y en cambio carecen de soluciones claras y cuyas soluciones —necesariamente imperfectas— engendran otros problemas. Para los administradores, aceptar la idea de que los problemas son perversos casi equivale a aceptar la diversidad de las teorías. Ambos requieren una actitud que rechaza la posibilidad de llegar a soluciones definitivas a los problemas, reconociendo que ninguna teoría puede ofrecer un marco del todo correcto para el análisis de los problemas. La perversidad de los problemas es proporcional (además de ser un producto) a la variedad de las explicaciones teóricas de que se dispone para abarcarlos.

De manera similar, los que buscan justificaciones definitivas para sus teorías corren el riesgo de negar la perversidad de los problemas que tratan en sus investigaciones y sus esquemas. Los problemas de investigación, como cualesquiera otros, no existen independientemente del marco de referencia del investigador; antes bien, están definidos *en términos* de ese marco. La naturaleza interactiva de la teoría y la definición de problemas revela la perversidad de ambos.

Gareth Morgan advierte a los teóricos empeñados en mostrar la verdad de sus suposiciones que "es una falacia la conclusión de que las pro-

posiciones de un sistema de pensamiento se pueden demostrar, refutar o evaluar sobre la base de axiomas internos, pues el proceso se vuelve de autojustificación".[1] La naturaleza autojustificadora del proceso es resultado de la calidad perversa de la relación recíproca de la teoría y los problemas, sean de "investigación" o "prácticos". Morgan afirma que la creencia en que las suposiciones básicas de una teoría pueden ser demostradas o establecidas en definitiva por medio de la investigación se basa en la muy discutible suposición de que los objetos de la atención del investigador existen en un mundo externo independiente de sus marcos de referencia:

> La "independencia" de este mundo externo y por lo tanto su validez como punto de referencia fijo con el cual se pueden evaluar las pretensiones de las teorías científicas empieza a fallar en cuanto introducimos la idea de que la independencia de la mente subjetiva y de la realidad objetiva no es más que una suposición. En cuanto concebimos la idea de que lo que ve el "ojo de la mente" en el mundo externo puede ser consecuencia tanto de la naturaleza del ojo como lo es del objeto visto, creamos graves problemas para la idea de que las "pretensiones de verdad" de las teorías científicas pueden juzgarse en función de una norma de conocimiento objetivo basada en una capacidad de reflejar la naturaleza del mundo externo.[2]

En muy diversos párrafos hemos insistido en que la teoría y la práctica y, más genéricamente, el pensamiento y la acción, no sólo están relacionados, sino que en realidad son constitutivos uno de la otra. Por causa de esta conexión —sostiene Morgan—, la teoría no debe ser evaluada por las respuestas definitivas que ofrece, sino por la base que aporta a las conversaciones reflexivas acerca de maneras convenientes de comprender el mundo y de actuar en él. La aparente perversidad de los problemas prácticos y la diversidad de la teoría no constituyen en conjunto un problema en el sentido más lato; en cambio, ofrecen oportunidades de comprensión personal y de apreciar por qué estamos divididos.[3] Las diferencias de las teorías revelan diversos aspectos del mundo que percibimos como si tuviera una existencia externa a nosotros y también las diversas formas en que nos entendemos en relación con ese mundo. A falta de normas definitivas de verdad o de acción correcta, tanto los administradores como los teóricos se enfrentan al mismo problema fundamental de hacer elecciones morales ante incertidumbres prácticas y una diversidad teórica.

[1] Gareth Morgan, "Toward a More Reflective Social Science", en Morgan (comp.), *Beyond Method: Strategies for Social Research*, Sage, Beverly Hills, Calif., 1983, p. 370.
[2] *Ibid.*, p. 371.
[3] *Ibid.*, pp. 381-382.

Sin embargo, todo esto va en contra de las maneras en que por lo general la teoría y la práctica han sido concebidas por quienes se dedican al estudio y a la actividad de la administración pública. En cambio, durante las últimas décadas hemos presenciado una dependencia creciente de una sola postura —el modelo de la ciencia racional— como base tanto para la acción como para el estudio de la administración pública. Esta insistencia ha dado un sentido muy estrecho a la teoría y a la práctica, así como a la relación entre ambas. Una consecuencia de depender de este modelo ha sido poner en entredicho la eficiencia de los procesos gubernamentales al servicio de la sociedad. El modelo y su relación con la teoría y la práctica de la administración pública se analizan en la siguiente sección.

Apartarnos de este modelo como modo básico de acción y de teoría exige un doble esfuerzo de parte de los administradores públicos. En primer lugar, deben pensar de nuevo en el concepto de responsabilidad administrativa (hacemos un breve esbozo en la tercera sección). Luego, deben reconocer la diversidad intrínseca de la teoría como medio de iluminar la acción organizativa. Con este objeto, en la sección final ofrecemos un resumen generalizado de las diversas teorías aquí examinadas, mostrando las seis dimensiones a través de las cuales se pueden evaluar con provecho esas teorías.

La teoría y la práctica administrativas: un cambio de dirección

La función del gobierno cambió de modo radical en los 20 años de historia de los Estados Unidos transcurridos entre las tomas de posesión de los presidentes Kennedy y Reagan. Junto con este cambio apareció lo que puede llamarse una "teoría social operante", una manera de pensar en la acción gubernamental apropiada. Esta teoría operante adoptó dos formas: la programática y la reguladora, y corrió paralela a los avances logrados en la bibliografía de la administración pública en torno a la cuestión de la relación entre la teoría y la práctica.

Muchos profesionales y escritores de la administración pública han comentado (y lamentado) la relación actual de la teoría con la práctica. En su mayor parte han supuesto que la cuestión se reduce a hacer que la teoría sea más aplicable en la práctica, con objeto de mejorarla. La solución —dice el argumento— se encuentra en el lado de más y mejor teoría. Sin embargo, cuando leemos la bibliografía de la administración pública, encontramos una marcada nota discordante: las teorías nunca parecen hacer lo que deseamos que hagan; a saber: decirnos cómo actuar mañana. Al mismo tiempo, la práctica de la administración pública está

preñada de teoría; no hay un área importante de la administración pública (salud, educación, bienestar o ciencia) que no esté repleta de su propia bibliografía teórica, para no mencionar siquiera las grandes teorías de la política pública encarnadas en las economías keynesiana y de la oferta.

A todo esto se le suele llamar la "brecha entre la teoría y la práctica". Pero, ¿cuál es el "problema" de esta brecha? Como respuesta, vamos a argüir tres cosas:

- El desencanto del público ante el gobierno, que ha crecido en los últimos 20 años, es en gran parte resultado de una desilusión de la teoría operante del control social, la cual presupone que las acciones programáticas y reguladoras son *los* medios apropiados para enfrentar los problemas sociales.

- Paralela a la teoría operante se encuentra la creencia, ya histórica, de la administración pública académica en la teoría como medio de explicación y de predicción con fines de control social. Esto hace casi imposible que la bibliografía atienda las preocupaciones de quienes la practican y les ofrezca un conocimiento práctico útil para comprender sus ambientes públicos en el trabajo cotidiano.

- Por lo tanto, es esencial que revisemos nuestras ideas acerca tanto de la acción gubernamental como de la teoría de la administración pública y que evaluemos otra vez nuestro compromiso con la noción del control social. Semejante evaluación exige un marco mental absolutamente distinto, tanto para actuar como administradores públicos cuanto para teorizar acerca de la administración pública.

La teoría operante: de John Kennedy a Ronald Reagan

A los estadunidenses les gusta medir su historia por décadas y valerse de sus presidentes como piedras de toque para sus periodos de conciencia nacional. Las dos décadas transcurridas entre las elecciones de John Kennedy, el presidente más joven de este siglo, y Ronald Reagan, el más viejo en la historia de la república, delimitan una época que expresa a la vez las esperanzas y las frustraciones de la tecnología administrativa. Si alguna vez hubo una sensación de dirección durante esos 20 años, fue definitivamente a la baja. Por ejemplo, los sociólogos la encontraron en las encuestas de opinión pública que preguntaban a la gente por la enajenación que sentía de la sociedad que la rodeaba: en 1966, 29% de los interrogados dijeron que sí se sentían enajenados; para 1982, la cifra había aumentado hasta llegar a 56%. La misma pauta se muestra en las

encuestas de las actitudes de los estadunidenses hacia sus instituciones sociales, las cuales indican un creciente desencanto de la actividad organizacional a gran escala.[4]

En cambio, durante esta época creció el gobierno (además de las tasas de interés, la inflación y el desempleo). El dinero que gastamos en él, la medida en que se nos pidió regular nuestras vidas, la cantidad de servicios que le exigimos y, ante todo, nuestro concepto de él como algo totalmente apartado y por encima de nosotros. La creencia de principios de los sesenta en la función positiva del gobierno, se había convertido al término de la siguiente década en una convicción de que era opresivo.

Si hay una palabra que caracterice esos 20 años, es *reglas*. Se dedicó considerable energía a establecer, violar y modificar las reglas por las que se rige la sociedad estadunidense. Los derechos civiles y la discriminación sexual, la conservación de la energía y la ecología, la regulación y la desregulación atañeron a las reglas. Y en estos 20 años, el administrador público llegó a desempeñar el papel principal tanto de creador como de aplicador de reglas.

Tras toda esta promulgación de reglas estaba una teoría operante del control social: la conducta de individuos y grupos puede determinarse ordenando y estructurando en las formas predeterminadas sus relaciones mutuas y con su entorno inmediato. Esto tuvo un corolario: el refuerzo negativo (habitualmente como amenazas de demandas o de sanciones fiscales) es el modo más eficaz de hacer que se cumplan las reglas formuladas sobre la base de la teoría social operante. Tanto la teoría como su corolario quedaron expresados en dos formas básicas: la programática y la regulatoria.

La actividad *programática* intenta resolver un problema estructurando el entorno social de la zona problemática. Por ejemplo, se establecen dependencias para supervisar programas cuyos objetivos son manipular y controlar los elementos que tales dependencias (y su legislación) suponen que son los factores causales del problema. Así, aparecieron la Oficina de Oportunidad Económica, de los años de Johnson, la Dirección de Aplicación de la Ley, de los de Nixon, y el Departamento de Energía, de los de Carter. En cada caso (y en otros similares), el propósito era el mismo: especificar los objetivos en términos de resultados como función de las características conductuales alteradas y luego dar fondos a los funcionarios investidos con la autoridad de intervenir en la situación problemática. Con la iniciación de un programa surgía una esperanza

[4] Los datos de este párrafo proceden de un discurso de Amitai Etzioni, Universidad George Washington, febrero de 1983. Numerosos estudios confirman estos mismos descubrimientos y se han popularizado gracias a obras como la de John Naisbitt, *Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives*, Warner Books, Nueva York, 1982.

tanto entre los que recibían los programas como entre el público en general: que llegaran los resultados deseados. Sin embargo, lo que a menudo ocurrió fue una decepción, porque pocas veces se satisficieron las expectativas tan pronto como se había esperado (o nunca). Esto a su vez dio paso a una actitud de cinismo ante tal acción programática.

Se ha explicado ese desencanto de diversas maneras, incluso por referencia a la propensión de los organismos legislativos a imponer objetivos generales (e irrealizables). Sin embargo, lo que rara vez se ha cuestionado, y debiera serlo, es la teoría social operante sobre la cual se fundamentó esa acción programática. Su posición básica es que hay una relación necesaria, directa y lineal de causa y efecto entre los objetivos institucionalmente especificados (como mandatos legislativos) y la conducta individual o del grupo pequeño. Una manera de considerar el malestar en aumento contra el gobierno y la acción institucional es verlo como reflejo de un cinismo creciente ante esta actitud teórica.

La otra forma de estructurar gubernamentalmente el entorno social, la *regulatoria,* puede verse bajo esa misma luz. Pero, además, el impulso básico de la actividad regulatoria siempre ha sido la idea de racionalizar (y por lo tanto estabilizar y regularizar) las acciones de individuos y grupos dentro de una configuración social.

La lógica racionalizadora de lo regulatorio insiste en ordenar y estandarizar los límites de cierto medio y las acciones que ocurren mediante el establecimiento de reglas jerárquicas, estructuradas en términos del poder del Estado para emplear la fuerza legítima con objeto de imponer sus mandatos. Hay asimismo una jerarquía del conocimiento: se acude a los expertos para hallar soluciones (reglas) generalizadas a problemas cotidianos específicos. En ambos ejemplos, la especificación del problema y su solución se dejan en manos de quienes tienen el poder coercitivo. Para nuestros propósitos, digamos que el efecto es anestesiar la teoría social operante de todo examen serio.

La teoría para el control: el modelo de la ciencia racional

En virtud de la posición ambigua de la administración pública como disciplina académica o como área de actividad profesional (o como ambas cosas), los especialistas del campo se han visto obligados desde hace largo tiempo a enfrentarse a cuestiones complejas acerca de la relación de la teoría con la práctica. El propio término "teoría" ya es bastante ambiguo, pues tiene varios significados y, por consiguiente, sirve a una variedad de propósitos. Para hacer frente a esta ambigüedad, los especialistas en administración pública acostumbran distinguir entre los significados y los propósitos de las teorías por medio de categorías formales. Una catalogación representativa y que ha ejercido gran influencia es la de Stephen K. Bailey, quien identifica cuatro categorías generales de teorías en la bibliografía sobre la administración pública.

1. La *teoría descriptiva explicativa,* la cual comprende proposiciones y modelos cuya intención es explicar y predecir la acción en la administración pública.
2. La *teoría normativa,* cuyo objetivo es "establecer prescriptivamente estados futuros[5] elucidando las premisas de *valor* según las cuales se debe emprender y juzgar la acción administrativa.
3. La *teoría supositiva,* que incluye aquellas "proposiciones que articulan las suposiciones básicas acerca de la naturaleza del hombre y la tratabilidad de sus instituciones".[6]
4. La *teoría instrumental,* que se refiere a aquellas corrientes cuyo propósito es la aplicación del conocimiento a las tareas prácticas de alcanzar los objetivos administrativos.

Según Bailey, las teorías instrumentales "son las que 'rinden'. Todo lo demás es pedantería. Un hombre puede estar enterado de la realidad, inspirado en su sentido de lo que se necesita y tener una comprensión profunda de la naturaleza humana [...] pero si carece de sabiduría instrumental [...] más le habría valido quedarse en la cama".[7]

La catalogación de Bailey y en particular su insistencia en la teoría instrumental como culminación y recompensa del teorizar, reflejan ciertas presuposiciones comunes tanto de estudiosos como de profesionales acerca de lo que es la teoría y de lo que debe hacer. El propósito primordial de la teoría académica, así como de la teoría social operante, es hacer posible el control. En este concepto de control se encuentra implícita la suposición de que la relación entre la teoría y la práctica es unidireccional; específicamente, que la teoría imbuye e impulsa la práctica: no al revés. Así, aunque la práctica ofrece los datos en que se basa la teoría, una vez formulada la teoría ésta es, entonces, la razón para alterar la práctica. Esta concepción de la teoría en la administración pública remite la teoría social operante al apoyar un impulso programático y a la vez regulador.

[5] Stephen K. Bailey, "Objectives of the Theory of Public Administration", en James C. Charlesworth (comp.), *Theory and Practice in Public Administration: Scope, Objectives and Methods,* American Academy of Political and Social Science, Filadelfia, Pa., octubre de 1968, p. 129.
[6] *Ibid.,* p. 133.
[7] *Ibid.,* p. 136.

Una característica de esta orientación es epistemológica: se supone que la teoría (ideas acerca del mundo) y no la práctica (acción en el mundo) es la base del conocimiento válido. Otra característica es política: la relación entre teoría y práctica es una especificación jerárquica del poder. Al igual que en la teoría social operante, es la política la que impulsa la administración, y por lo tanto, aquí la teoría impulsa la práctica. En ambos casos, se trata de una relación de subordinación en la que los intereses de la segunda parecen ser derivados y guiados por los de la primera. Por último, la tercera característica es normativa: la forma en que está estructurada la relación entre teoría y práctica revela determinada actitud de valor hacia la conciencia y la responsabilidad humanas. La teoría, al tratar de la conducta (acción observada, mediada por el sistema de valores del observador), se vuelve normativamente superior y por lo tanto más significativa que la práctica, la cual trata sólo con la acción (humana y vinculada a acontecimientos concretos).

Sin embargo, sobre todo en los años recientes, estas creencias tradicionales acerca de la relación de la teoría con la práctica han sido impugnadas por las ciencias sociales. Asimismo, el desacuerdo entre ellas ha invadido la bibliografía sobre la administración pública y es importante causa de fricción entre las facciones en pugna. También es la principal base de la diferencia entre las diversas posturas esbozadas en la tercera parte. Pero la polémica no se limita a los académicos; forma parte integral del debate (y el malestar) más generales acerca de la función del gobierno en la sociedad estadunidense. El debate no sólo gira en torno a la cuestión de lo que el gobierno debiera (o no debiera) hacer, sino también sobre lo que el gobierno puede y no puede hacer. La pregunta puede plantearse con relativa claridad: ¿es posible explicar —y por lo tanto predecir y controlar— las acciones del pueblo mediante el uso de conceptos deterministas, como causa y efecto o estímulo y respuesta, que son inseparables de esta noción de la teoría y que se aplican por medio de programas y regulaciones?

La teoría social operante... de nuevo

Gran parte de los escritos y de la obra de la administración pública entre 1960 y 1980 se basó en la teoría social operante. Esto ha sido causa de frustraciones, dentro y fuera del gobierno, acerca de la capacidad de éste para resolver los problemas sociales que han azotado la nación. Cuando nuestras teorías fallan y no logran ofrecer una explicación adecuada, surge la tendencia a culpar a nuestro gobierno y no a nuestra ciencia ni a nuestras teorías.

El modelo racional de la ciencia tiene dos características que soportan el análisis, porque en conjunto se conectan con la teoría social operante. La *suposición causal directa* en esa formulación de teorías se encuentra incluida en los aspectos programáticos de la teoría social operante. Asimismo, su prima intelectual, la *suposición racionalizante,* forma parte del aspecto regulador. Este supuesto indica que el análisis minucioso de un problema o de una política llevará *necesariamente* a la determinación racional de los insumos y las decisiones que guíen la acción.

La suposición causal y la racionalizante, como la propia teoría social operante, han guiado gran parte de la actividad administrativa en las décadas transcurridas entre las tomas de posesión de Kennedy y de Reagan. También han llegado al meollo de nuestro pensamiento acerca de lo que el gobierno debiera o no debiera hacer. Ambas apoyan un tipo particular de control social que favorece las fuerzas externas contra la motivación individual, la coerción y la obediencia contra la persuasión y el acuerdo y la planeación jerárquica de los objetivos preestablecidos contra la mediación de intereses en aras del descubrimiento de objetivos comunes.

La teoría y la práctica

Todo esto nos lleva, de vuelta, a la noción de "teoría o práctica" que ha imbuido los últimos años de pensamiento y acción en la administración pública. En realidad, esto ha evolucionado hasta convertirse en el principio de "la teoría como administración". Al aumentar la influencia del gobierno en los últimos 20 años, también se ha intensificado la función del administrador público como agente clave en el gobierno de la sociedad. Como tal, el administrador público se ha vuelto el actor central en la aplicación de una teoría; manipulando el entorno (y la gente que hay en él) y racionalizando los procesos de esta manipulación, será posible crear un mundo más grande y mejor para todos. Durante la década de los treinta y los cuarenta manipulamos plantas y animales para incrementar geométricamente nuestra producción de alimentos. Lo mismo hicimos con nuestros procesos de maquinaria y producción durante los cincuenta para aumentar nuestra productividad económica. Durante los sesenta y los setenta quisimos hacer lo mismo con nuestras instituciones sociales. En todo esto, sobre todo en las dos últimas décadas, el motor fundamental (aunque no el único, como aseguran algunos) ha sido el gobierno: el gobierno en la persona del administrador, la trabajadora social, el analista de políticas y el político.

En su análisis de la teoría de la administración pública, Stephen Bailey hace una afirmación improvisada: "No hace falta insistir en la utili-

dad de la teoría como ejercicio de comprensión con fines de control".[8] Sin embargo, tal vez sea eso en lo que debemos profundizar si queremos comprender los límites de ese control y, por lo tanto, los límites de la teoría como medio para facilitarlo; debemos hacerlo si queremos utilizar la tecnología administrativa de la administración pública como instrumento para gobernar la sociedad en lugar de simplemente controlarla y para elegir nuestro futuro colectivo.

La responsabilidad administrativa

Nuestro argumento anterior es que el modelo de la ciencia racional ha imbuido hasta tal punto nuestras concepciones de la teoría y de la práctica que hoy aparece como el paradigma dominante tanto para la teoría de la acción gubernamental como la de la administración pública.[9] Aunque los beneficios de su uso sean innegables, también es evidente que nos hemos aprendido demasiado bien el modelo racional sin asimilar en cambio sus limitaciones. No sólo hay limitaciones en nuestras *capacidades* de control, sino también en lo *deseable* del control como primer modo de acción gubernamental. Este paradigma niega la perversidad de los problemas y la necesaria diversidad de la teoría.

Por otra parte, afirmamos que una acción eficiente y humana en y por el gobierno no sólo controlaría cuando fuera apropiado hacerlo, sino que también reflejaría una capacidad de aprender de los procesos de experiencia social y confiar en ellos. Aprender de nuestra experiencia requiere una función muy distinta para la teoría que el del control, tal como lo implica el modelo racional. En cambio, debemos ver la teoría cada vez más como un medio de interpretar, criticar, reflexionar y en general dar sentido a lo que hacemos como administradores, como ciudadanos y, colectivamente, como naciones y gobiernos.

Al mismo tiempo, la teoría, en toda su diversidad, puede servir a todos estos intereses sólo mientras reconozcamos el juicio personal, la comprensión reflexiva de nosotros mismos y de nuestra experiencia colectiva, así como la decisión de lo que debemos valorar, deben tener precedencia sobre nuestros esfuerzos por controlar. Como administradores públicos, debemos tratar ante todo con la cuestión de la responsabilidad administrativa; sólo entonces sacaremos provecho de una ojeada a las teorías que hemos presentado.

[8] *Ibid.*, p. 128.

[9] Gran parte de esta sección se basa en Richard T. Mayer y Michael M. Harmon, "Teaching Moral Education in Public Administration", *Southern Review of Public Administration* 6, 2, 1982, pp. 217-226.

La función del administrador consiste en mediar y no sólo en juzgar o resolver problemas; en interponerse entre dos bandos como amigo imparcial de ambos. El administrador media no sólo entre la política del gobierno y los gobernados, sino también entre los intereses que forman los bandos de esa ecuación tradicional. Por ello, desempeñar ese papel esencial exige que sea responsable en tres ámbitos: el profesional, el político y el personal.

La responsabilidad profesional

Asumir la responsabilidad profesional de los actos propios exige un estado mental y una moral. Significa tener suficientes conocimientos de la tarea encargada para apreciar sus consecuencias y no permitir que esos conocimientos dominen la apreciación de la situación. Ser objetivo es necesario en el sentido de tener la capacidad de sopesar las pruebas en turno, tanto impersonal (sin pensar en las ganancias personales) como imparcial (sin preocuparse por quién recibe los beneficios). En otras palabras, ser profesional significa no tomar decisiones de acuerdo con factores subjetivos y estar consciente de que ésta es nuestra responsabilidad profesional.

Este sentido de ser profesional —o, mejor dicho, de actuar con profesionalismo— corresponde a la explicación de Laurin Wollan, quien sostiene que, pese a las diferentes definiciones de profesión, hay tres cosas que casi todos aceptan que son los profesionales: ético, vocacional y culto.[10] El elemento ético que se invoca cuando alguien habla de actuar profesionalmente tiene que ver con códigos y preceptos y, lo que es aún de mayor importancia, con el concepto de que tal elemento se internaliza y, a la vez, no es exclusivo del individuo. El profesional es semiautónomo, se gobierna por sí solo y se disciplina por sí solo. Por ello, la acción profesional se basa en un entendimiento autodirigido de la acción apropiada.

El aspecto "vocacional", como lo emplea Wollan, se refiere al sentido de un llamado que ponemos en nuestro trabajo, un llamado al servicio. No es coincidencia que empleemos expresiones como "el servicio público", "el servicio militar", "el servicio civil" y "el servicio social". Nos presentan imágenes de un imperativo que supera nuestro yo individual.

Por último, tenemos el elemento de ser culto. Con esto Wollan parece querer decir no sólo preparado, sino, más aún, informado y educado. Hay un cuerpo de conocimientos al que podemos recurrir como profesionales, uno que se aprende por el estudio y por la acción.

[10] Laurin A. Wollan, Jr., "Lawyers in Government 'The Most Serviceable Instruments of Authority'", *Public Administration Review* 38, 2, 1978, pp. 105-112.

La responsabilidad política

Actuar con un sentido de la responsabilidad política significa estar enterados de los valores sociales predominantes como se expresan no sólo por los pronunciamientos del régimen que se encuentra en el poder, sino también por la ley y la constitución, así como por la historia de la sociedad. Significa comprender que cualquier decisión tomada por un administrador público que afecte las vidas de la gente (en lo corporativo y en lo individual), por muy técnica y neutra que parezca, siempre formará parte de una decisión política porque asigna recursos públicos a través de la mediación de intereses. Por último, significa reconocer que las decisiones administrativas se toman en nombre del público —no sólo en nombre de la organización, la dependencia o la oficina— y por ello no pueden menos que hablar políticamente al interés público, por mal definido que esté.

Ser políticamente responsable también es ser responsablemente político. Aunque la dicotomía wilsoniana de política y administración haya sido, de tiempo atrás, socavada como instrumento analítico, subsiste una diferencia conceptual (y práctica) entre las dos. El saber que hay y debe haber una diferencia importante nos mueve a definir en términos explícitos, aunque todavía generales, la relación apropiada de la política en y con la administración.

No debe sorprendernos que una parte de esa definición fuera expresada por Woodrow Wilson cuando subrayó que la ciencia de la administración —por entonces naciente— debía ser adaptada a las peculiaridades del sistema político estadunidense. Sostuvo que en el consenso de valor del sistema debía darse una vasta discrecionalidad en la toma de decisiones a los administradores para la aplicación de la ley.[11]

Escritores posteriores han adoptado una noción más generosa de lo que significa para los administradores tener responsabilidad política. No obstante, en vista de la complejidad de la administración moderna, puede dudarse de que Wilson estuviera en absoluto desacuerdo con algunas de estas conclusiones. Por ejemplo, el consejo de Carl Friedrich de que la discrecionalidad administrativa tome en cuenta el sentimiento popular así como las normas de la conducta profesional casi no va en contra de la prescripción de Wilson.[12] Y tampoco la descripción, más contemporánea, que hace Gibson Winter de la función del administrador como ejecutor de las políticas públicas:

[11] Woodrow Wilson, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly* 2, 2, 1887, pp. 197-220.

[12] Carl J. Friedrich, "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility", en Friedrich y Edward S. Mason (comps.), *Public Policy I*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1940, pp. 3-24.

> La política tiene que ver con los problemas del hombre al enfrentarse al futuro: el problema del hombre como creador de la historia y, a la vez, como criatura de la historia. La política enuncia lo que se considera posible, deseable y significativo para la empresa humana. En este sentido, la política es el nexo del hecho, el valor y el significado último en el que se reúnen las reflexiones científica, ética y teológica filosófica.[13]

Sin duda, hay espacio para discutir acerca de los límites apropiados de la discrecionalidad administrativa —como debe ser evidente por nuestro estudio de los capítulos anteriores—, en especial al determinar lo que "es posible, deseable y significativo para la empresa humana". También es claro que la polémica ya no puede ponerse en términos absolutos. Es probable que se encuentren los límites —y que se les reencuentre, así como regularmente se resuelven los problemas perversos— examinando la tensión entre las responsabilidades política y profesional.

La responsabilidad personal

Actuar de acuerdo con la responsabilidad personal es reconocer que las acciones propias afectan las vidas de las personas. Las fuerzas sociales, las instituciones, los partidos y hasta el gobierno mismo son quimeras: son maneras que tenemos de hablar, de generalizar sobre las acciones combinadas de otros y son modos de registrar nuestra historia. Son reales en la medida en que estamos al margen de ellas y en la medida en que les permitimos alterar y definir nuestra vida. Sin embargo, en el fondo consisten en las acciones emprendidas por innumerables individuos, cada uno de los cuales es responsable; es decir, los otros miembros de la sociedad pueden pedirle cuentas de las consecuencias de la acción colectiva. La utilidad de determinar la responsabilidad en ese sentido no se encuentra en provocar paroxismos de culpabilidad, sino, antes bien, en recordar a todo el que trabaja, piensa, enseña y aprende en un entorno administrativo, que no podemos librarnos de las consecuencias de nuestras propias acciones. No podemos imponer la carga de esas acciones a otros, a las instituciones o las reglas. Y no podemos ocultar nuestras acciones tras una pantalla de retórica acerca de órdenes, requerimientos o similares.

La responsabilidad profesional, la política y la personal no son nociones acumulativas ni excluyentes. Cada una tiene sentido sólo por relación con las otras dos. Cada una ofrece un freno contra las patologías de

[13] Gibson Winter, "Toward a Comprehensive Science of Policy", *Journal of Religion* 50, octubre de 1970, p. 352.

las otras que se desarrollarían si fuesen las únicas que guiaran las acciones de los administradores. Por ejemplo, la responsabilidad política salva al profesionalismo de volverse un instrumentalismo estrecho y a la responsabilidad personal de ser un narcisismo ético o un dogmatismo moral. A su vez, la responsabilidad profesional contiene la tendencia de la política a degenerar en oportunismo y de la personal a caer en una impracticabilidad ingenua. Por último, la responsabilidad personal aclara la diferencia entre la responsabilidad política y la obediencia ciega, y entre el profesionalismo y el insensato tecnicismo.

Lo que se necesita es un equilibrio y un llamado a la negociación constante de las tensiones entre los tres aspectos de la acción administrativa responsable. Una vertiente de esto surge al tratar, pensar y trabajar en organizaciones. Dado el panorama teórico que pintamos en este volumen, debe ser claro que creemos que no hay nada que pudiera llamarse *la* teoría explicativa de la acción organizacional. Todas las teorías que hemos investigado —y, hemos de suponer, todas las que no hemos tocado— ofrecen ideas útiles a la vez que nos ciegan ante aspectos importantes de la forma en que la gente se organiza.

Resumen de la diversidad de la teoría organizacional

Todo esto es un argumento en favor de una imagen sumaria de las diversas posturas de la teoría de las organizaciones de cómo se relacionan con las cuestiones generales que los administradores deben considerar al basarse en la teoría con propósitos prácticos. Por consiguiente, en vez de resumir por separado cada postura teórica, las hemos comparado desde el punto de vista de las seis dimensiones generales que presentamos en el capítulo II. Cada dimensión postula sus propias preguntas, de interés práctico para los administradores:

1. *Los intereses cognoscitivos* de las posturas teóricas. Para empezar, ¿por qué sabe usted o desea saber acerca de la teoría? ¿A qué propósitos prácticos espera usted servir?
2. *Las metáforas dominantes implícitas en las diversas posturas.* ¿Qué imágenes generales son o pueden ser útiles para ordenar su comprensión de las organizaciones y del hecho de organizar?
3. *Las unidades y niveles primarios de las posturas.* ¿Qué punto de vista debe usted tomar, el del observador externo y desinteresado, el del ciudadano preocupado, el de la dirección general o el del trabajador ordinario? ¿En qué grado debe concentrar su atención, dados sus actuales intereses o circunstancias?

4. *Las premisas que hacen las posturas teóricas acerca de la relación del individuo con la organización y la sociedad.* ¿Deben los individuos, incluido usted, integrarse más a las organizaciones, protegerse de ellas, o prepararse para trascenderlas? ¿Son las organizaciones instrumentos de dominación social o son asociaciones benignas de actividad cooperativa?
5. *El significado y la sede de la racionalidad adoptada por cada postura.* Individual o colectivamente, ¿hasta qué punto podemos saber *a)* por qué hacemos lo que hacemos, y *b)* cuáles serán las consecuencias de esa acción? ¿Precede el pensamiento a la acción o sucede lo contrario? En otras palabras, ¿se sigue nuestra experiencia principalmente de nuestras decisiones conscientes acerca de metas y objetivos o bien surgen las metas y objetivos de nuestra propia experiencia?
6. *Los valores primarios explícita o implícitamente incorporados en las posturas teóricas.* ¿Qué es más importante: alcanzar metas, ser eficiente, actuar de acuerdo con un principio, comprender lo que usted y los demás están haciendo, promover los procesos sociales humanos o que nos dejen en paz? ¿En qué bando está usted? ¿Hay que escoger "bandos"?

Intereses cognoscitivos

En el capítulo X vimos el argumento de Jürgen Habermas de que las ciencias sociales pueden distinguirse de acuerdo con los tres tipos genéricos de intereses humanos cognoscitivos a los que sirven: el control técnico (las ciencias empíricas analíticas), la comprensión interpretativa (las ciencias históricas hermenéuticas) y la emancipación humana (las ciencias de orientación crítica). Como todas esas catalogaciones, la tipología de los "intereses cognoscitivos" de Habermas es también discutible, incluyendo su suposición inicial de que las ciencias sociales sirven en forma directa a *cualquier* "interés", salvo el del conocimiento por el conocimiento mismo.

En cambio, si aceptamos la idea de que la teoría de las organizaciones sirve a intereses prácticos, entonces, ¿cómo pueden distinguirse con provecho las diversas posturas que estudiamos en la tercera parte? El cuadro XII.1 ofrece un marco para responder a esta pregunta *1)* utilizando la catalogación de Habermas para indicar los intereses cognoscitivos que fomenta cada postura teórica, y *2)* describiendo los intereses prácticos de los administradores que trata cada postura. Al revisar el cuadro XII.1, hay que tomar en cuenta algunas advertencias. Primera, *cualquier* postura puede servir a un interés general en su comprensión interpretativa (el segundo tipo de Habermas del interés cognoscitivo) en virtud de

CUADRO XII.1. *Intereses congnoscitivos y usos prácticos de la teoría*

Postura teórica	*Intereses cognoscitivos*	*Intereses prácticos servidos por los administradores*
Teorías neoclásicas	Técnico	Explicación y predicción para permitir la elección racional, dada la gran incertidumbre y la imperfecta información.
Teorías de sistemas (Katz y Kahn, Thompson)	Técnico	Comprender factores relacionados con la supervivencia y estabilidad organizacional; reducir incertidumbre para lograr el control sobre el medio o la adaptación a él.
(Buckley)	Técnico pero también interpretativo	Igual que arriba, pero también comprender cómo se negocia el orden organizacional entre sus miembros.
(Ackoff y Gawthrop)	No claro: técnico o emancipatorio	Crear estrategias colectivas para el cambio organizacional democrático.
Teorías posteriores sobre las relaciones humanas	No claro: técnico o emancipatorio	Integrar las necesidades individuales y organizacionales mediante procesos participativos y estilos democráticos de liderazgo.
Elección de las teorías del mercado público (Buchanan y Tullock, Ostrom)	Técnico	Maximizar la utilidad acumulativa; responder a la diversidad de necesidades del usuario; permitir elecciones no coercitivas por individuos privados.
Incrementalismo (Braybrooke y Lindblom)	Técnico	Mejorar y no resolver definitivamente problemas; adaptarse a la incapacidad de utilizar el análisis general.
Teorías interpretativa y crítica (Schutz, Silverman)	Interpretativo	Comprender las diferencias en las definiciones situacionales y de los problemas y cómo reducen la eficiencia de las relaciones laborales.
(Winter, Harmon, Hummel)	Emancipatorio, pero también interpretativo	Igual que arriba; pero también comprender cómo las estructuras organizacionales y los modos asociados de lenguaje y de razón crean desigualdades de poder, dominación y enajenación.

CUADRO XII.1. *Intereses congnoscitivos y usos prácticos de la teoría* (concluye)

Postura teórica	*Intereses cognoscitivos*	*Intereses prácticos servidos por los administradores*
Teorías emergentes (Follet)	Interpretativo y emancipatorio	Comprender cómo unas decisiones no impuestas producen experiencias compartidas que permiten el descubrimiento de metas sensatas.
(Weick)	Interpretativo	Comprender cómo diferentes metáforas pueden iluminar en retrospectiva el significado y las consecuencias del acto de organizar
(White y McSwain)	Interpretativo y emancipatorio	Comprender cómo la energía inconsciente afecta las posibilidades de acción consciente y responsable
(Thayer)	Interpretativo y emancipatorio	Comprender cómo las estructuras de decisión afectan la calidad de los procesos sociales, los niveles de enajenación individual y la asignación de recursos.

que le aporta un marco nuevo para considerar las organizaciones y para organizar. En segundo lugar, cada postura quizá favorezca diversos intereses cognoscitivos; sin embargo, un tipo suele ser el principal. En tercer lugar, hemos interpretado deliberadamente la emancipación (el tercer tipo de interés cognoscitivo de Habermas) en una forma más general de lo que él se propuso, incluyendo en esta designación aquellas posturas teóricas cuyas tendencias humanistas reflejan una marcada preocupación por el desarrolllo personal. Por último, a la luz de la diversidad de las opiniones *dentro* de cada postura, hemos notado, donde lo consideramos apropiado, las mayores preocupaciones prácticas de cada uno de los principales colaboradores que hemos analizado.

Metáforas dominantes

El empleo de metáforas es inevitable al percibir, dar sentido y producir el mundo social. En vista de nuestra incapacidad para captar los aspectos de la vida social tan sólo mediante la observación sensoria utiliza-

mos metáforas (aunque a menudo no tenemos conciencia de estarlo haciendo) como lentes por los cuales absorbemos y filtramos nuestros datos sensoriales, los ordenamos y disponemos en esquemas significativos y luego actuamos como si esas metáforas tuviesen una validez objetiva como representaciones del "mundo real". Cuando nuestras propias metáforas coinciden con las de quienes nos rodean, éstos llegarán a vernos como sensatos y realistas. Cuando nuestras metáforas son vívidas y evocativas y resuenan con la experiencia inconsciente, reprimida o simplemente olvidada de los demás, podrán mirarnos como líderes, como influyentes o aun como visionarios. Cuando no hay coincidencia o concordancia entre nuestras propias metáforas y las de los demás, pensarán que estamos trastornados.

También los teóricos emplean metáforas aunque suelan hacerlo en forma más consciente y explícita que las personas en la vida cotidiana. Las metáforas pueden guiar a los teóricos de las organizaciones y otros teóricos sociales y hasta determinar las direcciones y los métodos de sus análisis, mientras que en otros casos se pueden descubrir o inventar otras metáforas, aparentemente buenas, después de ser analizadas, para resumir o para dar sentido a lo que han observado. Sin embargo, en uno y otro casos, los teóricos suelen mostrarse enérgicos al defender sus metáforas preferidas y, como el resto de nosotros, terminan atribuyendo a sus metáforas una validez objetiva, afirmándolas a veces como fundamento de una versión "científica" del mundo social.

El cuadro XII.2 ofrece una breve comparación de las metáforas predominantes implícitas en las posturas presentadas en la tercera parte. Esperamos que, al subrayar de esta manera las diferentes metáforas, combatiremos la tendencia a considerarlas como sinónimo de una representación "fiel" de las organizaciones o del hecho de organizar. Al proponer estas metáforas como imágenes concisas de las diversas posturas teóricas no pretendemos que por fuerza coincidan con las que otros teóricos aportan.

Las unidades primarias y los niveles de análisis

Aunque las unidades básicas del análisis utilizadas por los teóricos de la organización pueden parecer tan sólo puntos de partida convenientes para la investigación, suelen reflejar las creencias de los teóricos sobre lo que es más real y más básico para comprender los temas de su investigación. La elección de una unidad fundamental de análisis constituye una afirmación sobre aquello de lo que, en último análisis, dependerán la interpretación y la explicación de las organizaciones. De este modo,

Cuadro XII.2. *Metáforas y posturas teóricas predominantes*

Postura teórica	*Metáfora predominante*	*Aspectos de organización señalados por la metáfora*
Teorías neoclásicas	Conjunto de decisiones	Medios y premisas por los cuales los actores intentan hacer elecciones racionales.
Teorías de sistemas	Organismo biológico	Interdependencias con el entorno; insumos, procesos y productos de energía.
Teorías ulteriores de relaciones humanas	Integración	Procesos sociales por los cuales las necesidades y metas individuales y organizacionales se pueden satisfacer simultáneamente
Teorías de mercado	Mercado	Procesos de intercambio económico y social, asignación de recursos y adaptación mutua entre individuos y grupos.
Teorías interpretativas y críticas	Idioma	Reglas y procesos para negociar, mantener y cambiar pautas de relaciones sociales.
Teorías emergentes	Surgimiento	Dinámica social y psíquica que afecta el desenvolvimiento de energía individual y el descubrimiento de propósitos compartidos.

la unidad encarna un compromiso filosófico tanto como un punto de vista metodológico para el teórico.

Las unidades fundamentales de análisis son distinguibles, en parte, por los niveles (o por su condición general) de los fenómenos a los que se remiten. En la terminología del marco de la administración pública que aparece en la primera parte, es probable que ciertas unidades inclinen la investigación hacia uno de los tres campos organizacionales: el interorganizacional, el intraorganizacional o el de la organización y el individuo. El atractivo para los administradores de una unidad bien puede depender del campo que consideren más apropiado para comprender sus actividades cotidianas. Dónde se está de pie, como suele decirse,

depende de dónde se esté sentado. Sin embargo, una conciencia de esas unidades de análisis que parece *menos* aplicable a nuestras actividades diarias puede conducir a una apreciación de por qué *otros* están de pie y se sientan *donde* lo hacen. El punto de vista de la dirección general difiere de los puntos de vista de supervisores de nivel medio, programadores de computadoras, clientes, ciudadanos interesados y líderes políticos.

A pesar de todo, debemos ser cautelosos, porque las unidades fundamentales de análisis difieren no sólo con respecto a los niveles a los que dirigen la atención, sino también en función de los motivos o propósitos particulares que encarnan. Por ejemplo, tanto los teóricos del mercado como los especialistas modernos de las relaciones humanas se valen del individuo como unidad básica, y sin embargo le atribuyen muy diferentes motivos fundamentales. El realizador de Abraham Maslow dista mucho del maximizador de utilidades interesado de Buchanan y Tullock.

A mayor abundamiento, estas diferencias de los motivos básicos de los individuos también son significantes en la medida en que señalan un compromiso con ciertos valores. Para Maslow, la gente *debe* autorrealizarse; para los teóricos de la elección pública, el *buen* gobierno promueve y protege el derecho del individuo a buscar sus propios fines interesados, y para los teóricos de sistemas, la satisfacción de las necesidades organizacionales de supervivencia, homeostasis, control o adaptación son beneficios positivos, al menos implícitamente.

El cuadro XII.3 resume las seis posturas teóricas de acuerdo con *1)* sus unidades fundamentales de análisis, *2)* los campos organizacionales a los que dirigen su atención inmediata, *3)* los tres tipos de cuestiones organizacionales a los que arrojan luces, y *4)* la cuestión de en *cuáles* puntos de vista dentro de la organización tiene mayor aplicación la unidad fundamental.

Relación del individuo con la organización

Las suposiciones que hacen los teóricos sociales acerca de la relación del individuo con la sociedad reflejan una combinación de creencias sobre la naturaleza humana y la naturaleza del orden social. Una suposición acerca de una de ellas es la imagen especular de la otra. Como microcosmos del orden social general, los teóricos consideran a las organizaciones como clases especiales de colectividades sociales que existen en ciertas relaciones particulares con los individuos que las comprenden o las habitan. Las formas diversas en que los teóricos conciben la naturaleza fundamental de esa relación no son el resultado de una investigación empírica, sino que están especificadas de antemano sobre la base de la reflexión filosófica, de una experiencia exclusiva de la vida del teórico o, simplemente,

CUADRO XII.3. *Unidades fundamentales y campos de análisis*

Postura teórica	*Unidad primaria (y campo) de análisis*	*Cuestiones iluminadas por la unidad primaria (desde cuál punto de vista)*
Teorías neoclásicas	Decisión (intraorganizacional)	Premisas subyacentes y límites a la toma de decisiones racional (desde el punto de vista del tomador de decisiones)
Teorías de sistemas	Sistema visto holísticamente (interorganizacional, intraorganizacional)	Mantenimiento y dirección de la organización en conjunto frente a la incertidumbre ambiental (desde el punto de vista de dirección general)
Teorías modernas de las relaciones humanas	Individuo que se actualiza (organización individual)	Promoción del crecimiento y el desarrollo individual mientras se alcanzan metas de la organización (negociadas por el trabajador y el administrador).
Teorías de mercado	Individuo interesado en sí mismo (organización individual, interorganizacional)	Diseños de estructuras eficientes para asignar recursos; maximizar la utilidad agregada, mientras se adapta a los efectos laterales negativos (desde el punto de vista de los diseñadores de estructuras de decisión).
Teorías críticas interpretativas	Encuentro cara a cara; el individuo enajenado (organización individual, interorganizacional)	Desarrollo de procesos no coercitivos para lograr un consenso en torno de propósitos compartidos y relaciones sociales (significado subjetivo de todos los actores, incluyendo los miembros y clientes de la organización.
Teorías emergentes	Encuentro humano intrapsíquico; experiencia social compartida (organización individual, interorganizacional)	Promover el crecimiento individual mediante una comprensión reflexiva de la experiencia psíquica; descubrimiento de propósitos compartidos que surgen de la experiencia social y no pensamiento racional (desde el punto de vista del individuo reflexivo).

de una intuición no meditada. Las creencias de los teóricos acerca de la relación de la organización con el individuo también están íntimamente vinculadas a esos intereses cognoscitivos y a las metáforas y unidades fundamentales de análisis que guían sus investigaciones.

Dos posiciones extremas muestran la gama de opiniones acerca de esta dimensión. Una de ellas es la convicción de Chester Barnard de que los individuos derivan su naturaleza moral en virtud de su participación anuente en las organizaciones. Aunque sin duda las organizaciones pueden ser mal administradas, en realidad Barnard considera a la administración *eficiente* como sinónimo de la realización de la naturaleza naturalmente benigna y hasta benévola de la organización. La imagen que se proyecta del individuo es la de un yo sumamente social cuyos propios intereses, si tiene la suficiente capacidad de realizarlos, son idénticos a los de la organización.

En el otro extremo se encuentran los teóricos críticos, quienes consideran los "hechos" optativos del mundo social, incluso las organizaciones, como grilletes que frustran la lucha natural del individuo por emanciparse. Allí donde Barnard ve cooperación, los teóricos críticos encuentran pautas más profundas e inconscientes de dominación. Lo que Barnard podría ver como desviación individual, los teóricos críticos quieren tomarlo como prueba de una acción autónoma y saludable. Para Barnard, los abismos entre los propósitos organizacionales y las acciones de individuos recalcitrantes constituyen aberraciones, y por ello son *problemas de administración* que se deben resolver. Para los teóricos críticos, esas mismas diferencias son inherentes a la condición humana y, como tales, son prueba de una lucha *política* que se debe descubrir y explicar.

Por supuesto, hay posiciones intermedias entre estos extremos. Por ejemplo, los teóricos modernos de las relaciones humanas, en profundo conflicto con sus propias inclinaciones, intentan equilibrar o integrar los intereses encontrados de individuos y organizaciones. Otros más, incluyendo a los teóricos de la elección pública y algunos teóricos interpretativos y emergentes, sólo consideran *formas particulares* de organización social —principalmente la jerarquía— como causantes de divisiones de los dos niveles. Para los primeros, el principal remedio podría encontrarse en la idea del *mercado*, mientras que para las dos últimas posturas, la respuesta está en las organizaciones *consensuales*.

El cuadro XII.4 resume las seis posturas de la tercera parte, en función de sus actitudes respecto a la relación del individuo con la organización. Describimos cada postura, primero, en función de si asignan a la organización o al individuo la primacía normativa y, en segundo lugar, de acuerdo con su norma para la realización del individuo en relación con la organización.

CUADRO XII.4 *Relaciones entre la organización y el individuo y normas para la plena realización humana*

Postura teórica	*Prioridad normativa*	*Norma de realización individual*
Teorías neoclásicas	Organización (implícita)	Recompensas individuales derivadas de la consecución de las metas organizacionales.
Teorías de sistemas	Organización (pero en escritos ulteriores, pasa a la síntesis con necesidades individuales)	Buen acomodo e integración con la organización como sistema social, logrando propósitos compartidos (a veces determinados democráticamente).
Teorías modernas de las relaciones humanas	Individuo (ambivalente pero que acepta la legitimidad de las metas organizacionales)	Autorrealización, dentro de las limitaciones legítimas impuestas por el liderazgo de la organización.
Teorías de mercado	Individuo (por la organización no es más que una acumulación de individuos privados)	Ejercicio de la libre elección en busca de intereses privados; reducción de los costos de la interacción social en la toma de decisiones.
Teorías críticas interpretativas (síntesis de la administración pública)	Individuo (la organización se deriva de relaciones cara a cara)	La autorrealización permitida por relaciones y discursos sociales no coercitivos; emancipación por medio de la introspección.
Teorías emergentes	Individuo (la organización es el producto de una experiencia compartida)	Descubrimiento retrospectivo del significado de la experiencia social y psíquica

El significado y la sede de la racionalidad

Aunque casi todos los teóricos de las organizaciones luchan con el problema de la acción racional, los significados y la importancia normativa de la racionalidad varían marcadamente en sus obras. Se trata de una cuestión de inmensa importancia práctica, ya que los significados de la racionalidad determinan en gran parte la manera en que se interpretan

y catalogan la eficiencia y la eficacia de las organizaciones en relación con otros criterios normativos del desempeño organizacional. Las diferencias de opinión acerca del significado de la racionalidad reflejan las distintas prioridades respecto a la relación de los fines (y términos similares, como metas y propósitos) y los medios (es decir, los procesos sociales). Además, los teóricos no se ponen de acuerdo sobre el nivel de análisis en que se debe situar la racionalidad (o las posibilidades de ésta). Por ejemplo, ¿la sede básica de la racionalidad es el individuo consciente o bien es la organización como conjunto unificado?

En la raíz misma de estas controversias se encuentra la cuestión de saber si el pensamiento precede lógicamente a la acción (experiencia) o si la acción precede al pensamiento. Como en nuestro estudio de las unidades fundamentales de análisis, se pueden identificar dos posiciones extremas respecto a esta pregunta. La primera es la de Herbert A. Simon, cuya estricta separación de fines y medios, de valores y hechos, implica que el pensamiento precede o al menos *debe* preceder a la acción. Según Simon, lo racional tiene poco o nada que ver con la manera en que los fines se especifican; antes bien, por la norma se vincula y evalúa la acción en términos de su correspondencia con los fines ya elegidos: la acción es un instrumento para su consecución. Así, aunque los propios fines no tengan por fuerza una base racional, su especificación consciente precede y ofrece la norma con la cual después podrá juzgarse la acción. Pese a los *límites* a la acción racional, de los que Simon tenía clara conciencia, la intención de ser racional sigue siendo, a pesar de todo, la característica que define la acción humana.

El otro extremo se aprecia en las obras de Mary Parker Follet y de otros teóricos emergentes quienes declararon que la acción precede al pensamiento. Los fines, que según Follett son de naturaleza social o colectiva, son *productos* de la experiencia social, y no preconcebidos por la reflexión consciente e intelectual. La "ley de la situación", que hay que interpretar como un desenvolvimiento gradual de la experiencia colectiva, nos permite captar sólo en retrospectiva la "racionalidad" de nuestros propósitos colectivos. El valor de los fines se puede descubrir por medio del reconocimiento del valor inherente a los procesos sociales auténticos y creadores.

Como en el caso de las otras dimensiones que hemos resumido, muchos de los teóricos analizados en la tercera parte adoptan posiciones entre esos dos extremos polares. A menudo, su trato de la racionalidad es menos explícito que el de Simon y Follet, y tal vez requieran de inferencias imperfectas sobre su opinión a este respecto. Sin embargo, el cuadro XII.5 resume la gama de opiniones en las seis posturas teóricas en lo que atañe al significado y la sede de la racionalidad y las relaciones del pensamiento y la acción que implican.

CUADRO XII.5. *Significado y sede de la racionalidad*

Postura teórica	*Sede de la racionalidad*	*Significado de la racionalidad (relación de pensamiento y acción)*
Teorías neoclásicas	Quién toma las decisiones	Logro instrumental de fines preconcebidos en condiciones de incertidumbre (el pensamiento precede a la acción).
Teorías de sistemas	Organización en conjunto	Adaptarse a imperativos para supervivencia organizacional; lograr propósitos colectivos (el pensamiento precede a la acción en el nivel individual).
Teorías modernas de relaciones humanas	Individuo autorrealizado	Satisfacer necesidades de autorrealización ante imperativos organizacionales de racionalidad instrumental (pensamiento y acción actúan en forma recíproca).
Teorías de mercado	Individuo egoísta	Maximizar la utilidad individual y acumulada al menor costo (el pensamiento, es decir, las decisiones acerca de los fines, precede a la acción).
Teorías críticas interpretativas	Individuo (informado por la razón interpretativa y crítica)	La racionalidad incluye el uso de la razón interpretativa y crítica para comprenderse uno mismo y a los procesos sociales (la acción precede al pensamiento).
Teorías emergentes	Procesos sociales e intrapsíquicos	Se descubre la acción racional retrospectivamente por medio de una experiencia social cooperativa y la confrontación personal (la acción precede al pensamiento).

Valores primarios

Los valores sociales que afirman las teorías de las organizaciones rara vez son productos de elecciones intelectuales adoptadas de antemano e independientes de otras consideraciones analíticas; tampoco fueron añadidos arbitrarios al marco para el análisis de las organizaciones después de los hechos. Antes bien, los valores quedan incorporados en marcos de análisis y son inseparables de las cinco dimensiones que acabamos de ver. Los valores son, al mismo tiempo, producto de estas cinco

dimensiones y sus fuerzas impulsoras. En la medida en que hay diferencias en o entre las posturas teóricas respecto a las cinco dimensiones, esa variación se refleja en los distintos valores que sustentan. Tener claros estos puntos nos ayudará a comprender por qué los teóricos han escrito lo que han escrito. Y, lo que es aún más importante, nos ofrecen claves sumarias sobre las consecuencias probables de tomar en serio las teorías de las organizaciones, y descubrir dónde se encuentra su "valor inmediato". Así, el cuadro XII.6 puede verse como un resumen de resúmenes en el que cada postura queda identificada por los valores primarios que representa o que trata de promover.

CONCLUSIÓN

Hemos subrayado los aspectos descriptivos y normativos de la práctica de la administración pública que en conjunto forman un contexto incomparable para examinar la teoría de las organizaciones. Tanto en la primera parte como en este último capítulo, hemos intentado mostrar cómo ese contexto ilumina el carácter marcadamente perverso de los problemas que la administración pública se ve obligada a definir, resolver o paliar, aunque sólo sea de modo temporal e imperfecto. Por estos esfuerzos, como lo hemos sostenido, el valor práctico de la teoría no es principalmente instrumental; antes bien, su valor radica ante todo en imbuir la tarea moral de aclarar lo que evaluamos y lo que debemos evaluar. Tal vez no sea coincidencia que los teóricos de las organizaciones que más han reconocido el carácter moral de la teoría son los pocos que también han sido grandes administradores. Sin duda, Chester Barnard fue uno; otro fue sir Geoffrey Vickers, quien, poco antes de su muerte ponderó la pregunta de por qué, para empezar, necesitamos una teoría. Se opuso a la creencia, por entonces prevaleciente entre los sociólogos, de que quienes toman las decisiones en las organizaciones necesitaban o hasta podían beneficiarse de una teoría para los propósitos instrumentales de explicación, predicción y control. Sin embargo, en lugar de desdeñar el acto de teorizar, como cosa impráctica, Vickers concluyó con una nota alentadora a la que nos sumamos:

> Pero aguarden. Hay un sentido en el que convengo de corazón: en que necesitamos una teoría de la toma de decisiones. En alguna parte, creo que en *Art of Judgment*,[14] he dicho que el proceso de decisión se dirige a enterarse de lo que se necesita, y no a aprender cómo obtenerlo. Si ésa es una teoría, entonces sin duda la necesitamos. El criterio del método es que debe presentar [...] las diversas combinaciones de valores de las que disponemos. Y el resultado es que terminamos no sólo decididos sobre lo que debemos hacer, sino con nuevas concepciones de lo que vale la pena hacer. Así, partimos de un lugar diferente la próxima vez [...] espero que todos sepan ahora que las decisiones que son sólo instrumentales (cuál es la "mejor" manera de lograr lo que se desea) forman una clase de toma de decisiones que carece de importancia, a no ser que los criterios de lo "mejor" también estén abiertos a la evaluación.[15]

Buscar la acción correcta, como lo sabía bien Vickers, no implica una "mejor manera" moral. Imbuida por las pasiones encarnadas en los preceptos morales, la acción correcta también aprecia la ambigüedad moral que inevitablemente acompaña a la toma de decisiones administrativa. La diversidad de las teorías sirve de continuo recordatorio de esa ambigüedad moral, mientras que el acto de teorizar ofrece los medios necesarios para actuar en forma responsable.

[14] Véase sir Geoffrey Vickers, *The Art of Judgment: A Study of Policy Making*, Basic Books, Nueva York, 1965.

[15] Vickers, "Notes", *Dialogue, The Public Administration Theory Network* 1, 3, 1979, p. 4.

CUADRO XII. 6. *Valores primarios de las teorías de las organizaciones*

Postura teórica	*Valores primarios*
Teorías neoclásicas	Eficiencia, consecución racional de las metas.
Teoría de sistemas	Supervivencia y adaptación organizacionales en torno. Logro de propósitos colectivos por medios democráticos.
Teorías modernas de las relaciones humanas	Logro de metas organizacionales promoviendo la autorrealización del individuo.
Teorías de mercado	Libre elección individual y máxima utilidad acumulada; reducir los males sociales conocidos, responder a los diversos intereses organizacionales y ambientales.
Teorías críticas interpretativas	Promover el discurso y los procesos no coercitivos de toma de decisiones organizacionales, reduciendo la enajenación individual mediante la emancipación de las estructuras sociales y organizacionales materializadas.
Teorías emergentes	Descubrir propósitos compartidos por medio de procesos sociales humanos no coercitivos; facilitar la conciencia reflexiva para permitir una acción personal responsable.

BIBLIOGRAFÍA

Ackoff, Russell, *Redesigning the Future: A Systems Approach to Societal Problems,* John Wiley and Sons, Nueva York, 1974.

Allison, Graham T., Jr., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis,* Little, Brown, Boston, Mass., 1971.

——, "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in all Unimportant Respects?", *Setting Public Management Research Agendas: Integrating the Sponsor, Producer and User,* OPM Document 127-153-1, pp. 27-38, Office of Personnel Management, Washington, D. C., febrero de 1980, en Richard J. Stillman II, pp. 453-467, *Public Administration: Concepts and Cases,* 3ª ed., Houghton Mifflin, Boston, Mass., 1984.

Allport, Floyd H., "A Structuronomic Conception of Behavior: Individual and Colective", *Journal of Abnormal and Social Psychology* 64, 1, 1962, pp. 3-30.

Appleby, Paul B., *Big Democracy,* Alfred A. Knopf, Nueva York, 1945.

——, *Policy and Administration,* University of Alabama Press, University, Ala., 1949.

——, *Morality and Administration,* University of Louisiana Press, Baton Rouge, La., 1952.

Argyle, Michael, "The Relay Assembly Test Room in Retrospect", *Occupational Psychology* 27, 1953, pp. 98-103.

Argyris, Chris, *Personality and Organization,* Harper & Row, Nueva York, 1957.

——, *Integrating the Individual and the Organization,* John Wiley and Sons, Nueva York, 1964.

——, *Intervention Theory and Method: A Behavioral Science View,* Addison-Wesley, Reading, Mass., 1970.

——, "Being Human and Being Organized", en Warren G. Bennis (comp.), *American Bureaucracy,* Hawthorne, Aldine, Nueva York, 1970.

——, "Some Limits of Rational Man Organizational Theory", *Public Administration Review* 33, 3, 1973, pp. 253-267.

——, "Organization Man: Rational *and* Self-Actualizing", *Public Administration Review* 33, 4, 1973, pp. 354-357.

——, *Reasoning, Learning, and Action: Individual and Organizational,* Jossey-Bass, San Francisco, Calif., 1983.

——, y Donald Schön, *Theory in Practice: Increasing Professional Effectiveness,* Jossey-Bass, San Francisco, Calif., 1974.

Argyris, Chris, y Donald Schön, *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective,* Addison-Wesley, Reading, Mass., 1978.
Aron, Raymond, *Main Currents in Sociological Thought: Durkheim, Pareto and Weber,* vol. 2, Anchor Books, Doubleday & Co., Nueva York, 1970, p. 245.
Bachrach, Peter, *The Theory of Democratic Elitism: A Critique,* Little, Brown, Boston, Mass., 1970.
Bailey, Stephen K., "Objectives of the Theory of Public Administration", en James C. Charlesworth (comp.), *Theory and Practice in Public Administration: Scope, Objectives and Methods,* American Academy of Political and Social Science, Filadelfia, octubre de 1968, pp. 128-139.
Baretz, Loren, *The Servants of Power,* Greenwood Press, Westport, Conn., 1974.
Barnard, Chester, *The Functions of the Executive,* Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1968 (publicado por primera vez en 1938).
——, *Organization and Management,* Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1948.
Barrett, William, *The Illusion of Technique,* Anchor Books, Garden City, N. Y., 1979.
Bateman, Peter, *et al., Administration of* AFDC *in Illinois: A Description of Three Local Offices,* Abt Associates, Inc., Cambridge, Mass., julio de 1980, p. 156.
Bateson, Gregory, *Steps to an Ecology of Mind,* Ballantine, Nueva York, 1972.
Bellone Carl (comp.), *Organization Theory and the New Public Adminstration,* Allyn and Bacon, Boston, Mass., 1980.
Bendix, Reinhard, *Max Weber: An Intellectual Portrait,* University of California Press, Berkeley, Calif., 1960.
Bennis, Warren G., *Changing Organizations,* McGraw-Hill, Nueva York, 1966.
—— (comp.), *American Bureaucracy,* Hawthorne, Aldine, Nueva York, 1970.
Berger, Peter L., y Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality,* Doubleday and Co., Garden City, Nueva York, 1966.
Bergson, Abram, cit. en Howard S. Ellis (comp.), *A Survey of Contemporary Economics,* Richard D. Erwin, Homewood, Ill., 1948, p. 417.
Bernstein, Richard, *The Restructuring of Social and Political Theory,* University of Pennsylvania Press, Filadelfia, Pa., 1978.
Bertalanffy, Ludwig von, *General Systems Theory,* George Braziller, Nueva York, 1968.
Bethke Elshtain, Jean, "The New Porn War", *The New Republic,* 25 de junio de 1984, p. 18.
Biller, Robert P., "Toward Public Administration, Rather Than an Administration of Publics: Strategies of Accountable Disaggregation to Achieve Human Scale and Efficacy, y Live within the Limits of Intelligence and Other Scarce Resources," en Ross Clayton y William B. Storm (comp.), *Agenda for Public Administration,* University of Southern California, Los Ángeles, Calif., 1979, pp. 151-172.
Bion, Wilfred R., *Experiences in Groups,* Basic Books, Nueva York, 1961.
Blake, Robert R., Jane S., Mouton, *The Managerial Grid: Key Orientations for Achieving Production Through People,* Gulf, Houston, Tex., 1964.
Blankenship, L. Vaughan, "Public Administration and the Challenge to Reason", en Dwight Waldo (comp.), *Public Administration in a Time of Turbulence,* Chandler, Scranton, Pa., 1971, pp. 188-213.
Blau, Peter M., y W. Richard, Scott, *Formal Organization: A Comparative Approach,* Chandler, San Francisco, Calif., 1962.
Braybrooke David, y Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision; Policy Evaluation as a Social Process,* The Free Press of Glencoe, Glencoe, Ill., 1963.
Buchanan, James M., y Gordon Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy,* University of Michigan Press, Ann Arbor, Mich., 1962.
Buckley, Walter, *Sociology and Modern Systems Theory,* Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1967.
—— (comp.), *Modern Systems Research for the Behavioral Scientist,* Aldine, Chicago, Ill., 1968.
——, "Society as a Complex, Adaptive System", en Jong S. Jun y William B. Storm (comps.), *Tomorrow's Organizations: Challenges and Strategies,* Scott, Foresman, Glenview, Ill., 1973, pp. 198-213.
Burrell, Gibson, y Gareth Morgan, *Sociological Paradigms and Organizational Analysis,* Heinemann Educational Books, Londres y Postsmouth, N. H., 1979.
Carey, Alex, "The Hawthorne Studies: A Radical Criticism", *American Sociological Review* 32, 2, 1967, pp. 403-416.
Caro, Robert A., *The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York,* Knopf, Nueva York, 1974, pp. 71 y 73.
Carvath, Donald L., "The Disembodied Dialectic: A Psychoanalytic Critique of Sociological Relativism", *Theory and Society* 4, 1, 1977, pp. 73-102.
Catron, Bayard L., y Michael M. Harmon, "Comments in Response to Ostrom on Methodological Individualism", *Dialogue: The Public Administration Theory Network* 2, 6, 1979, pp. 8-11.
Charlesworth, James C. (comp.), *Theory and Practice in Public Administration: Scope, Objectives and Methods,* American Academy of Political and Social Science, Filadelfia, Pa., octubre de 1968.

Churchman, C. West, *Design of Inquiring Systems,* Basic Books, Nueva York, 1971.
Cohen, Michael D., y James G. March, y Johan P. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly* 17, 1, 1972, pp. 1-25.
——, y James G. March, *Leadership and Ambiguity,* McGraw Hill, Nueva York, 1974.
Collins, Randall, *Conflict Sociology: Toward an Explanatory Science,* Academic Press, Nueva York, 1975.
Comte, Augusto, *The Foundation of Sociology,* Kenneth Thompson (comp.), John Wiley and Sons, Nueva York, 1975.
Cyert, Richard M., y James G. March, *A Behavioral Theory of the Firm,* Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1963.
Dahl, Robert A., "The Science of Public Administration: Three Problems", *Public Administration Review* 7, 1, 1947, pp. 1-11.
Dahrendorf, Ralf, *Class and Class Conflict in Industrial Society,* Stanford University Press, Stanford, Calif., 1959.
De Gregori, Thomas R., "Caveat Emptor: A Critique of the Emerging Paradigm of Public Choice", *Administration and Society* 6, 2, 1974, pp. 205-228.
Denhardt, Robert B., *In the Shadow of Organization,* The Regents Press of Kansas, Lawrence, Kan., 1981.
——, "Toward a Critical Theory of Public Organization", *Public Administration Review* 41, 6, 1981, pp. 628-635.
——, *Theories of Public Organization,* Brooks/Cole Publishing Company, Monterey, Calif., 1984.
——, y Kathryn G. Denhardt, "Public Administration and the Critique of Domination", *Administration and Society* 11, 2, 1979, pp. 107-120.
Downs, Anthony, *Inside Bureaucracy,* Little, Brown, Boston, Mass., 1966.
Dunn, William N., y Bahman Fozouni, *Toward a Critical Administrative Theory,* Sage, Beverly Hills, Calif., 1976.
Easton, David, *A Framework for Political Analysis,* University of Chicago Press, Chicago, 1979, p. 33.
Ellul, Jacques, *The Technological Society,* Vintage Books, Nueva York, 1964.
Etzioni, Amitai, *The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes,* The Free Press, Nueva York, 1968.
—— (comp.), *A Sociological Reader on Complex Organizations,* Holt, Rinehart and Winston, Nueva York, 1969.
Fayol, Henri, *General and Industrial Management,* Constance Storrs (trad.), Sir Isaac Pitman and Sons, Londres, 1949.
Finer, Herman, "Administrative Responsibility in Democratic Government", *Public Administration Review* 1, 2, 1941, pp. 355-350.

Follett, Mary Parker, *The New State: Group Organization the Solution of Popular Government,* Longmans, Green, Nueva York, 1918.
——, *Creative Experience,* Longmans, Green, Nueva York, 1924.
——, *Dynamic Administration,* Henry C. Metcalf y L. Urwick (comps.), Harper & Brothers, Nueva York, 1940.
Forester, John, "Critical Theory and Organizational Analysis", en Gareth Morgan (comp.), *Beyond Method: Strategies for Social Research,* Sage, Beverly Hills, Calif., 1983, pp. 234-246.
Frankfurt Institute for Social Research, John Viertel (trad.), *Aspects of Sociology,* Beacon Press, Boston, Mass., 1972.
Frederickson, H. George, "Toward a New Public Administration", en Frank Marini (comp.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective,* Chandler Publishing, Scranton, Pa., 1971, pp. 309-331.
—— (comp.), "A Symposium: Social Equity and Public Administration", *Public Administration Review* 34, 1, 1974, pp. 1-51.
——, *New Public Administration,* University of Alabama Press, University, Ala., 1980.
Friedrich, Carl J., "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility", en Friedrich y Edward S. Mason (comps.), *Public Policy I,* Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1940, p. 3-24.
Garfinkel, Harold, *Studies in Ethnomethodology,* Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1967.
Gawthrop, Louis C., *Public Sector Management, Systems, and Ethics,* Indiana University Press, Bloomington, Ind., 1984.
Gerth, H. H., y C. Wright Mills (trad. y comp.), *From Max Weber: Essays in Sociology,* Oxford University Press, Nueva York, 1946.
Giddens, Anthony, *New Rules of Sociological Method: A Positive Critique of Interpretive Sociologies,* Basic Books, Nueva York, 1976.
——, *The Constitution of Society,* University of California Press, Berkeley, Calif., 1984.
Goffman, Erving, *The Presentation of Self in Everyday Life,* Doubleday, Garden City, N. Y., 1959.
Golembiewski, Robert T., *Men, Management, and Morality,* McGraw-Hill, Nueva York, 1976.
——, *Public Administration as a Developing Discipline: Part II,* Marcel Dekker, Nueva York, 1977.
——, "A Critique of 'Democratic Administration' and Its Supporting Ideation", *American Political Science Review* 71, 4, 1977, pp. 1488-1507.
——, "Observations on Doing Political Theory: A Rejoinder", *American Political Science Review* 71, 4, 1977, pp. 1526-1531.

Golembiewski, Robert T., y William Eddy (comps.), *Organization Development in Public Administration: Part I,* Marcel Dekker, Nueva York, 1978.
Goodsell, Charles T., *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic,* Chatham House, Chatham, N. J., 1983.
Gouldner, Alvin W., *The Coming Crisis in Western Sociology,* Heinemann, Londres, 1970.
Green Phillip, y Sanford Levinson (comps.), *Power and Community: Dissenting Essays in Political Science,* Pantheon Books, Nueva York, 1969.
Gulick, Luther, y Lyndall Urwick (comps.), *Papers on the Science of Administration,* Institute of Public Administration, Nueva York, 1937.
——, "The Twenty-Fifth Anniversary of the American Society for Public Administration", *Public Administration Review* 25, 1, 1965, pp. 1-4.
Habermas, Jürgen, *Toward a Rational Society* (trad. al inglés de Jeremy J. Shapiro), Beacon Press, Boston, Mass., 1970.
——, *Knowledge and Human Interests* (trad. al inglés de Jeremy S. Shapiro), Beacon Press, Boston, Mass., 1971.
——, "A Postscript to Knowledge and Human Interests", *Philosophy of the Social Sciences* 3, 1973, pp. 157-185.
Habermas, Jürgen, "The Public Sphere", *New German Critique* 3, 1974, pp. 49-55.
——, *Legitimation Crisis,* Beacon Press, Boston, Mass., 1975.
Hampden-Turner, Charles, *Radical Man,* Anchor Doubleday Books, Garden City, N. Y., 1971.
Handler, Joel F., *Protecting the Social Service Client,* Academic Press, Nueva York, 1980, pp. 23 y 25.
Harmon, M. Judd, *Political Thought: From Plato to the Present,* Mc Graw-Hill, Nueva York, 1964.
Harmon, Michael M., "Organization Development in the State Department: A Case Study of the ACORD Program", *Report of the Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy,* vol. 6, U. S. Government Printing Office, Washington, D. C., junio de 1975, pp. 65-78.
——, *Action Theory for Public Administration,* Longman, Nueva York, 1981.
Hart, David K., "Social Justice, Equity, and the Public Administrator", *Public Administration Review* 34, 1, 1974, pp. 3-11.
Harvey, Jerry B., "The Abilene Paradox: The Management of Agreement", *Organizational Dynamics* 3, 1, 1974, pp. 63-80.
——, "On Tooting Your Own Horn: Or, Social Intervention as the Process of Releasing Anal Flatus in the Confines of Religious Institutions, by Bobby Lee Bemus, Blue Point College, Blue Point, Texas, As Told to Jerry B. Harvey", The George Washington University, Washington, 1984, pp. 8-9 (manuscrito inédito).

Held, Paul, *Introduction to Critical Theory: Horkheimer to Habermas,* University of California Press, Berkeley, Calif., 1980.
Herzberg, Frederick, *Work and the Nature of Man,* World Publishing Co., Cleveland, Ohio, 1966.
Herzberg, Frederick, "One More Time: How Do You Motivate Employees?", *Harvard Business Review* 46, 1, 1968, pp. 53-62.
Hirschman, Albert O., *Exit, Voice, and Loyalty,* Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1970.
Horkheimer, Max, *Critical Theory,* The Seabury Press, Nueva York, 1972.
Hummel, Ralph P., *The Bureaucratic Experience,* 2ª ed., St. Martin's Press, Nueva York, 1982.
Jay, Martin, *The Dialectical Imagination: A History of the Frankfurt School and the Institute of Social Research, 1923-1950,* Little, Brown, Boston, Mass., 1973.
Kariel, Henry S., *Open Systems: Arenas for Political Action,* F. E. Peacock, Itasca, Ill., 1969.
Katz, Daniel, y Robert L. Kahn, *The Social Psychology of Organizations,* 2ª ed., John Wiley and Sons, Nueva York, 1978.
Kaufman, Herbert, "Administrative Decentralization and Political Power", *Public Administration Review* 29, 1, 1969, pp. 3-15.
——, *The Limits of Organizational Change,* University of Alabama Press, University, Ala., 1971.
Kirkhart, Larry, "Toward a Theory of Public Administration," en Frank Marini (comp.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective,* Chandler, Scranton, Pa., 1971.
Kuhn, Thomas S., *The Structure of Scientific Revolutions,* 2ª ed., University of Chicago Press, Chicago, Ill., 1970.
Landsberger, H. A., *Hawthorne Revisited,* Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1958.
LaPorte, Todd R., "The Recovery of Relevance in the Study of Public Organization", en Frank Marini (comp.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective,* Chandler, Scranton, Pa., 1971, pp. 17-48.
Likert, Rensis, *New Patterns of Management,* McGraw-Hill, Nueva York, 1961.
——, *The Human Organization,* McGraw-Hill, Nueva York, 1967.
——, y J. G. Likert, *New Ways of Managing Conflict,* McGraw-Hill, Nueva York, 1976.
Lilla, Mark T., "Ethos, 'Ethics', and Public Service", *The Public Interest* 63, 2, 1981, pp. 3-17.
Lindblom, Charles E., "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review* 19, 1, 1959, pp. 79-88.

Lindblom, Charles E., *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Partisan Mutual Adjustment,* The Free Press, Nueva York, 1965.
——, *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems,* Basic Books, Nueva York, 1977.
——, "Still Muddling, Not Yet Through", *Public Administration Review* 39, 6, 1979, pp. 517-526.
Long, Norton E., "Power and Administration", *Public Administration Review* 9, 3, 1949, pp. 257-264.
Lowi, Theodore, *The End of Liberalism,* Norton, Nueva York, 1969.
Luthans, Fred, *Introduction to Management: A Contingency Approach,* McGraw-Hill, Nueva York, 1976.
McGlashan, F., *The Savage and Beautiful Country,* Houghton Mifflin, Boston, Mass., 1967, p. 5.
March, James G. (comp.), *Handbook of Organizations,* Rand McNally, Chicago, Ill., 1965.
——, y Herbert A. Simon, *Organizations,* John Wiley & Sons, Nueva York, 1958.
Marini, Frank (comp.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective,* Chandler, Scranton, Pa., 1971.
Marx, Carlos, *Writings of the Young Marx on Philosophy and Society,* Loyd D. Easton y Kurt H. Guddar (comp. y trad.), Doubleday, Nueva York, 1967.
Maslow, Abraham, *Motivation and Personality,* Harper and Brothers, Nueva York, 1954, p. 82.
——, *Toward a Psychology of Being,* D. Van Nostrand Company, Inc., Princeton, N. J., 1962.
——, *Eupsychian Management,* Richard D. Irwin, Homewood, Ill., 1965.
——, "The Superior Person", en Warren G. Bennis (comp.), *American Bureaucracy,* Aldine, Hawthorne, Nueva York, 1970, pp. 27-38.
Mayer, Richard T., y Michael M. Harmon, "Teaching Moral Education in Public Administration", *Southern Review of Public Administration* 6, 2, 1982, pp. 217-226.
Mayo, Elton, *The Human Problems of an Industrial Civilization,* Macmillan, Co., Nueva York, 1933.
McCarthy, Thomas A., "A Theory of Communicative Competence", *Philosophy of the Social Sciences* 3, 1973, pp. 135-156.
——, *The Critical Theory of Jürgen Habermas,* The MIT Press, Cambridge, Mass., 1978.
McGregor, Douglas, "The Human Side of Enterprise", *Management Review* 46, 11, 1957, pp. 22-28.
——, *The Human Side of Enterprise,* McGraw-Hill, Nueva York, 1976.
——, *Leadership and Motivation: Essays of Douglas McGregor,* Warren G. Bennis y Edgar Schein (comps.), The MIT Press, Cambridge, Mass., 1966.
——, *The Profesional Manager,* Warren G. Bennis y Caroline McGregor (comps.), McGraw-Hill, Nueva York, 1967.
McSwain, Cynthia, J., "Administrators and Citizenship: The Liberalist Legacy of the Constitution", *Administration and Society,* de próxima aparición.
——, y Orion F., White, "The Case for Lying, Cheating, and Stealing—Personal Development as Ethical Guidance for Managers", *Administration and Society,* de próxima aparición.
Mead, George Herbert, *Mind, Self, and Society,* University of Chicago Press, Chicago, Ill., 1934.
Meier, Kenneth J., *Politics and the Bureaucracy,* Duxbury Press, North Scituate, Mass., 1979.
Merton, Robert K., "Bureaucratic Structure and Personality", *Social Forces* 18, 1940, pp. 560-568.
——, *On Theoretical Sociology,* The Free Press, Nueva York, 1967.
Michael, Donald N., *On Learning to Plan—and Planning to Learn,* Jossey-Bass, San Francisco, Calif., 1973.
Mills, C. Wrigth, *White Collar: The American Middle Classes,* Oxford University Press, Nueva York, 1951.
——, *The Sociological Imagination,* Oxford University Press, Nueva York, 1959.
Mooney, James D., y Alan C. Reilly, *Onward Industry,* Harper & Brothers, Nueva York, 1931, p. 19, cit. en Gulick y Urwick, *Papers on the Science of Administration,* Institute of Public Administration, Nueva York, 1937.
Morgan, Gareth (comp.), *Beyond Method: Strategies for Social Research,* Sage, Beverly Hills, Calif., 1983.
Mosher, Frederick C., *Democracy and the Public Service,* Oxford University Press, Nueva York, 1968.
—— (comp.), *American Public Administration: Past, Present, Future,* University of Alabama Press, University, Ala., 1975.
Mouzelis, Nicos P., *Organization and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories,* Aldine Publishing Co., Chicago, Ill., 1967.
Mueller, Dennis L., "Public Choice: A Survey", *Journal of Economic Literature* 14, 2, 1976, pp. 395-433.
Myrdal, Gunnar, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations,* Pantheon, Nueva York, 1968, p. 2 221.
Nagel, Ernest, "Problems of Concept and Theory Formation in the Social Sciences", en Maurice Natanson (comp.), *Philosophy of the Social Sciences,* Random House, Nueva York, 1963, pp. 189-209.

Natanson, Maurice de (comp.), *Philosophy of the Social Sciences,* Random House, Nueva York, 1963.
Neibuhr, H. Richard, *The Responsible Self,* Harper and Row, Nueva York, 1963.
Nozick, Robert, *Anarchy, State, and Utopia,* Basic Books, Nueva York, 1974.
Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action,* Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1965.
Ostrom, Elinor, "The Desing of Institutional Agreements and the Responsiveness of Police", en L. Rieselbach (comp.), *People vs. Government,* Indiana University Press, Bloomington, Ind., 1975, pp. 274-299.
Ostrom, Vincent, *The Intellectual Crisis in American Public Administration,* ed. rev., University of Alabama Press, University, Ala., 1974.
——, "Some Problems in Doing Political Theory: A Response to Golembiewski's Critique", *American Political Science Review* 71, 4, 1977, pp. 1508-1525.
Parsons, Talcott, *The Social System,* Free Press, Nueva York, 1951.
Percy, Walker, *The Message in the Bottle: How Queer Man Is, How Queer Language Is, and What One Has to Do with the Other,* Farrar, Straus y Giroux, Nueva York, 1975.
Perrow, Charles, *Complex Organizations: A Critical Essay,* 2ª ed., Scott, Foresman, Glenview, Ill., 1979.
Pfeffer, Jeffrey, y Gerald R., Salancik, *The External Control of Organizations,* Harper and Row, Nueva York, 1978.
Popper, Karl R., *The Open Society and Its Enemies,* George Routledge and Sons, Londres, 1945.
——, *The Logic of Scientific Discovery,* Harper Torchbooks, Nueva York, 1968.
Radcliffe-Brown, A., *Structure and Functions in Primitive Society,* Cohen and West, Londres, 1952, p. 180.
Ramos, Alberto Guerreiro, *The New Science of Organizations: A Reconceptualization of the Wealth of Nations,* University of Toronto Press, Toronto, 1981.
Rawls, John, "Justice as Fairness", *Philosophical Review* 67, abril de 1958, pp. 164-194.
——, *A Theory of Justice,* Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1971.
Redford, Emmette, S., *Democracy in the Administrative State,* Oxford University Press, Nueva York, 1969.
Rex, J., *Key Problems in Sociological Theory,* Routledge and Kegan Paul, Londres, 1961.
Rittel, Horst W. J., y Melvin Webber, "Dilemmas in a General Theory of Planning", *Policy Sciences* 4, 2, 1973, pp. 155-169.

Roethlisberger, F. J., y William J. Dickson, *Management and the Worker,* Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1939.
Rourke, Francis E. (comp.), *Bureaucracy, Politics, and Public Policy,* Little, Brown, Boston, Mass., 1976.
—— (comp.), *Bureaucratic Power and National Politics,* Little, Brown, Boston, Mass., 1978.
Runciman, W. G. (comp.), *Max Weber: Selections in Translation,* Cambridge University Press, Cambridge, Mass., 1978.
Schutz, Alfred, *Collected Papers,* vol. I, Arvid Brodersen (comp.), Martinus Hijhoff, La Haya, 1962.
——, "Concept and Theory Formation in the Social Sciences", *The Journal of Philosophy* 51, 9, 1954, pp. 257-273.
——, *The Phenomenology of the Social World,* Northwestern University Press, Evanston, Ill., 1967.
Scott, William G., "Organicism: The Moral Anesthetic of Management", *Academy of Management Review* 4, 1, 1979, pp. 21-28.
——, y David K. Hart, *Organizational America,* Houghton Mifflin, Boston, Mass., 1979.
——, Terrence R., Mitchel, y Philip H., Birnbaum, *Organization Theory: A Structural and Behavioral Analysis,* 4ª ed., Richard D. Irwin, Homewood, Ill., 1981.
Seidman, Harold, *Politics, Position and Power: The Dynamics of Federal Organization,* 2ª ed., Oxford University Press, Nueva York, 1975.
Selznick, Philip, "Foundation of the Theory of Organizations", *American Sociological Review* 13, 1, 1948, pp. 25-35.
——, *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation,* Harper and Row, Nueva York, 1957.
Silverman, David, *The Theory of Organizations,* Basic Books, Nueva York, 1971.
Simon, Herbert A., "The Proverbs of Public Administration", *Public Administration Review* 6, 4, 1964, pp. 53-67.
——, "'Development of Theory of Democratic Administration': Replies and Comments", *American Political Science Review* 46, 2, 1952, pp. 494-496.
——, "Organization Man: Rational or Self-Actualizing?", *Public Administration Review* 33, 4, 1973, pp. 346-353.
Simon, Herbert A., *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization,* 3ª ed. rev., The Free Press, Nueva York, 1976.
——, *The Sciences of the Artificial,* 2ª ed., The MIT Press, Cambridge, Mass., 1981.

Simon, Herbert A., Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson, *Public Administration,* Alfred A. Knopf, Nueva York, 1950.
Spencer, Herbert, "The Social Organism", *Essays: Scientific, Political and Speculative,* vol. 1, D. Appleton, Nueva York, 1981, p. 306.
Sykes, A. J., "Economic Interest and the Hawthorne Studies: A Comment", *Human Relations* 18, 1965, pp. 253-263.
Tarbell, Ira, *New Ideals in Business,* p. 315, cit. en Frank Barkley Copley, *Frederick W. Taylor Father of Scientific Management,* vol. 2, American Society of Mechanical Engineers, Nueva York, 1923, p. 347.
Taylor, Frederick Winslow, "The Principles of Scientific Management", *Scientific Management,* Harper & Brothers, Nueva York, 1947.
Thayer, Frederick C., "General System [s] Theory: The Promise That Could Not Be Kept", *Academy of Management Journal,* 15, 4, 1972, pp. 481-494.
——, "Organization Theory as Epistemology," en Carl Bellone (comp.), *Organization Theory and the New Public Administration,* Allyn and Bacon, Boston, Mass., 1980, pp. 113-139.
——, *An End to Hierarchy and Competition; Administration in the Post-Affluent World,* 2ª ed., Franklin Watts, Nueva York, 1981.
Theroux, Phyllis, "Amazing Grace", *Washington Post Magazine,* 18 de octubre de 1981, pp. 34-35.
Thompson, James D., *Organizations in Action,* McGraw-Hill, Nueva York, 1967.
Vaill, Peter B., "Management as a Performing Art", *Personnel* 53, 4, 1976, pp. 12-21.
——, "Integrating the Diverse Directions of the Behavioral Sciences", en Robert Tannenbaum, Newton Margulies y Fred Massarik (comps.), *Human Systems Development: New Perspectives on People and Organizations,* Jossey-Bass, San Francisco, Calif., pp. 547-577.
Vickers, sir Geoffrey, *The Art of Judgment: A Study of Policy Making,* Basic Book, Nueva York, 1965.
——, *Freedom in a Rocking Boat: Changing Values in an Unstable Society,* Penguin, Baltimore, Md., 1970.
Wahba Mahmound A., y Lawrence G. Bridwell, "Maslow Reconsidered: A Review of Research on the Need Hierarchy Theory", *Proceedings of the Academy of Management,* 1973, pp. 514-520.
Waldo, Dwight, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration,* 2ª ed., Holmes and Meier, The Ronald Press, Nueva York, 1984.
——, "Development of Theory of Democratic Administration", *American Political Science Review* 46, 1, 1952, pp. 81-103.

Waldo, Dwight, *Public Administration in a Time of Turbulence,* Chandler, Scranton, Pa., 1971.
——, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View,* Chandler and Sharp, Novato, Calif., 1980.
Weber, Max, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (trad. al inglés de Talcott Parsons), G. Allen & Unwin, Londres, 1930.
——, *Economy and Society,* Guenther Roth y Claus Wittich (comps.), University of California Press, Berkeley, Calif., 1968.
Weick, Karl E., *The Social Psychology of Organizing,* 2ª ed., Addison-Wesley, Reading, Mass., 1979.
White, Jay D., *Public Policy Analysis: Reason, Method, and Praxis,* tesis doctoral, George Washington University, 1982.
White, Leonard, *The Study of Public Administration,* Macmillan, Nueva York, 1939.
White, Orion F., Jr., "Psychic Energy and Organizational Change", Sage Professional Paper in Administrative and Political Studies, 103-001 Sage, Beverly Hills, Calif., 1973.
——, "The Concept of Administrative Praxis", *Journal of Comparative Administration* 5, 1, 1973, pp. 55-86.
——, "Public Management as the Facilitation of Personal Action", *Praxis* 2, 2, 1977, pp. 12-15.
——, "Communication-Induced Distortion in Scholarly Research—The Case of Action Theory in American Public Administration", *International Journal of Public Administration* 5, 2, 1981, pp. 119-150.
——, y Cynthia J. McSwain, "Transformational Theory and Organizational Analysis", en Gareth Morgan (comp.), *Beyond Method: Strategies for Social Research,* Sage, Beverly Hills, Calif., 1983, pp. 292-305.
Wildavsky, Aaron, *The Politics of the Budgetary Process,* 4ª ed., Little, Brown, Boston, Mass., 1984.
Wilson, Woodrow, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly* 2, 2, 1887, pp. 197-220.
Winter, Gibson, *Elements for a Social Ethic: The Role of Social Science in Public Policy,* Macmillan, Nueva York, 1966.
Wollan, Lourin A., Jr., "Lawyers in Government 'The Most Serviceable Instruments of Authority'", *Public Administration Review* 38, 2, 1978, pp. 105-112.
Wren, Daniel A., *The Evolution of Management Thought,* Ronald Press, Nueva York, 1972.
Yamada, Gordon T., "Improving Management Effectiveness in the Federal Government", *Public Administration Review* 32, 6, 1972. p. 765.

ÍNDICE ANALÍTICO

acción: como medio y para un fin: 43; *véase también* racionalidad instrumental; personal *versus* organizacional: 41-43; social: Max Weber y la: 108-114; como un proceso interpretativo: 389; teoría de la elección pública en la: 310-312; teóricos interpretativos de la, y conducta: 344-346; y pensamiento; *véase* pensamiento y acción, relación del

Ackoff, Russell: 226-229, 238; en el expansionismo: 227-228; en la planificación interactiva: 227; en la teleología: 228

administración democrática: 54, 100, 213, 243-244, 250-251, 263, 266-270, 273, 279, 283-284, 299, 303-305; como participación: 250-251, 269-271, 276, 285; Mary Parker Follett y la: 400; la nueva administración pública y la: 274-275; Vincent Ostrom y la: 303-305

administración: *véase también* administración democrática; ciencia de la: 50-51, 52, 53, 165, 170; como política: 51, 52, 54-55; como "proverbios": 172, 175-179, 303; principios de la: 50, 51, 171-174, 175, 192; *véase también* Gulick, Luther

administradores públicos: definición de los: 33-34

administrativa, responsabilidad: *véase* responsabilidad administrativa

antipositivismo: 338

Appleby, Paul B.: 51-54, 65, 79; y el carácter político de la administración: 51-52

Argyris, Chris: 62, 134, 242-243, 247n, 256-263, 270-272, 277-278, 282, 383; y las características del individuo sano: 257-258, 262; y el aprendizaje de "doble lazo": 261; polémica con Herbert Simon: 242, 244-245; y el desarrollo de organizaciones: 258-261, 282; y Donald Schön: teoría adoptada y teoría en uso: 260; aprendizaje organizacional: 260-261

autorrealización: 243, 262, 284; Abraham Maslow y la: 250-251; Douglas McGregor y la: 252-256

Bachrach, Peter: 271, 283-284

Bailey, Stephen K., categorías de las teorías: 457

Barnard, Chester: 89, 102-103, 133-134, 139, 156, 160, 184, 192, 197-198, 203, 212, 215, 217, 234, 240, 247, 258, 268n, 383, 472, 476; antecedentes personales: 140; eficiencia y efectividad: 151-152; en el individuo y la organización: 145, 147-148, 153-154, 192, 246, 247, 253; la organización como sistema: 142-144, 148, 246; moralidad y liderazgo: 149, 153-154, 192, 246-247; propósito organizacional: 143, 148; y equilibrio de la organización: 143-144, 153; y la autoridad: 142, 145-146, 161; y la comunicación: 145, 147-148; y la cooperación: 141-144, 149, 152, 246-247; y la economía de la organización: 144; y la ficción de la autoridad superior: 145-146, 148, 247; y la función del ejecutivo: 147-150, 152; y la organización formal e informal: 144-146, 151; y las zonas de indiferencia: 146, 186

bases normativas de la administración pública: 54; *véase también* vectores normativos de la administración pública

Bateson, Gregory: 359

Bennis, Warren G.: 242, 243, 261-266, 272-273; crítica de la burocracia: 263-264; democracia organizacional: 263-266; desacuerdo con Chris Argyris: 261-263; David Silverman y: 266

Bentham, Jeremy: 287, 288

Berger, Peter L., y Thomas Luckmann: 96, 344-345; materialización: 348-349, 352, 354

Bergson, Abram: 316

Bernstein, Richard: 336, 371-372; emancipación: 378

Blumer, Herbert: 224-225

Braybrooke, David, y Charles F. Lindblom: 289, 313-322, 329; análisis incremental: 318-319; crítica al ideal general (ideal sinóptico): 314-318; incrementalismo desarticulado: 314-315; separación de los hechos y los valores: 318; valores mejorativos y perentorios: 320-322

Buchanan, James M., y Gordon Tullock: 289-297, 304-308, 310, 314, 330; costos de la acción colectiva: 293; descentralización: 297; interés propio individual: 292-293; metodología de: 290-291; "postulado individualista": 288-293, 308; reglas

para la toma de decisiones: intercambio: 294-296; unanimidad: 294-295
Buckley, Walter: 224-226, 238; crítica de: por Chris Argyris: 258; por Warren G. Bennis: 263-264; por Robert B. Denhardt: 380-381, 390; por Michael M. Harmon: 363-366, 368; por Ralph P. Hummel: 367-368; por los nuevos administradores públicos: 283; por los teóricos interpretativos y críticos: 384-385; por los teóricos interpretativos: 361-369; por Vincent Ostrom: 301, 305-306; por Frederick C. Thayer: 434; por Max Weber: 105-106, 114-115, 362-363; Weber, Max: teoría de: 72, 104-106, 114-116, 119150n, 202
burocracia: 106, 119, 240; Jürgen Habermas; 373-374; Max Weber: 114; y la expansión ferroviaria: 114-120
Burrell, Gibson, y Gareth Morgan y los postulados de la ciencia social: 336-340; Immanuel Kant: 451

ciencia social: bases filosóficas de la epistemología: 335, 337-338; metodología: 332-333, 339-340; naturaleza humana: 334, 338-339, 347-348; objetividad *versus* subjetividad: 334-340; ontología: 336-337; como valor: 50, 333, 334-336, 353-356, 362, 371, 384; *véase también* dicotomía hecho y valor; Gibson Winter y la: 354-356
cognoscitivo, interés: *véase* interés cognoscitivo
Cohen, Michael D.: 406
comunicación: Chester Barnard: 145, 147-148; John Forester y la, como demanda de validez: 381-382; Jürgen Habermas y la, como acción comunicativa: 372, 376; Herbert A. Simon y la: 180; Orion F. White, hijo, lenguaje y: 421-425
conductualismo: 54, 163-164, 182
consenso: James M. Buchanan y Gordon Tullock, como unanimidad: 294-295; John Forester: 381; Jürgen Habermas: 377, 378; Michael M. Harmon: 364-366, 368; Frederick C. Thayer: 434-438
contingencia, teoría de la: 250, 277
cooperación: Chester Barnard y la: 141-143, 144, 149-150, 152, 246; Mary Parker Follet y la, como coordinación: 401-403; Frederick W. Taylor: 129-131
coproducción: 77, 83, 94
crítica e interpretativa, síntesis en la administración pública: 384-386
crítica, teoría: 369-380; *véase también* Habermas, Jürgen y la administración pública: 379-383
Cyert, R. M.: 163-165

Dahl, Robert A.: 51-54, 56
decisión, reglas de: 293-295; Michael M. Harmon y las: 363-369
decisiones, toma de: 65; como base de la administración pública: 34-37, 64-65; crítica a la, central: 289, 313; David Braybrooke y Charles F. Lindblom y la: 317-318; Herbert A. Simon y la: 175-177, 179-180, 186-189, 330-331
Denhardt, Robert B.: 51n, 383-384, 390; crítica de la burocracia: 380-381; en Chris Argyris: 261; en Robert T. Golembiewski: 279; en Georg Wilhelm Hegel: 370
derechos: 73-78; *véase también* vectores normativos de la administración pública; individuales: 73-78; nociones básicas y: 153-155; teorías emergentes y: 444-445; teoría de sistemas y: 236-237; teoría neoclásica y:195; teorías de mercado y: 328; y la teoría moderna de las relaciones humanas: 277-282; y teorías interpretativas y críticas: 387-388;
determinismo: 94, 339, 354; teoría de sistemas y el: 221, 224, 226-229, 339, 355; Frederick C. Thayer y la supervivencia organizacional: 236
Dickson, William J.: 134-139
dicotomía clásica: *véase* política y administración, dicotomía entre
dicotomía hecho y valor: 136, 151, 333-334; *véase también* positivismo; David Braybrooke y Charles F. Lindblom y la: 317-318; Herbert Simon y la: 181-183, 193-194, 474
Dilthey, Wilhelm: en *verstehen*: 343
discrecionalidad: 42, 61, 78-84; *véase también* representación; vectores normativos de la administración pública; Chester Barnard y la: 155-156; Herman Finer y la: 389; Carl J. Friedrich y la: 389, 462; Herbert A. Simon y la: 194-195; Frederick W. Taylor y la: 155; teoría de sistemas y la: 236; teoría interpretativa y crítica: 389-390; teoría neoclásica y la: 195; teorías de base y la: 155-156; teorías emergentes y la: 445-446; teóricos modernos de las relaciones humanas y: 284; James D. Thompson y la: 219; Max Weber y la: 155-156
dominación legal-racional: Max Weber y la: 72, 113-114, 152, 155, 206, 363; organizaciones como instrumentos de la: 253, 258; social: 370, 375-376, 392

Easton, David: 206
efectividad: 67-68, 70-72, 213-214; *véase también* eficiencia; vectores normativos de la administración pública
eficiencia: 67-73, 267; *véase también* efectividad; vectores normativos de la administración pública; Chester Barnard y la: 152; Luther Gulick y la: 170; teorías interpretativas y críticas y la: 386-387; Vincent Ostrom y la: 299, 302, 304; POSDCORB y la: 171; Herbert A. Simon y la: 178, 188, 196; teoría de sistemas y la: 236-238; teoría moderna de las relaciones humanas y la: 275-277; teoría neoclásica y la: 194, 196; teorías básicas y la: 151-152; teorías de mercado y la: 329; teorías emergentes y la: 443-446; y la impersonalidad: 386
Ellul, Jacques: 432, 433
Elshtain, Jean Bethke: 441
emancipación: *véase* interés de emancipación
emergentes, teorías: 392-447; término único: 286
enajenación: 385, 454-455; Jürgen Habermas y la: 372, 374; Frederick C. Thayer y la: 431-432, 438
encuentro cara a cara: Michael M. Harmon: 345, 360-361; Ralph P. Hummel y el, como "relaciones nosotros": 365-366; H. Richard Niebuhr y el: 434; Alfred Schutz y el, como "relaciones nosotros": 347, 358; teoría interpretativa y el: 345-346; Karl Weick y el, como interacción doble: 408-409; Gibson Winter y el, como "yo intencional": 358
equilibrio: 202-203; *véase también* organización como sistema; Chester Barnard y el: 144, 152-153
Escuela de Francfort: *véase* Instituto de Investigaciones Sociales
estructuras (tipos) ideales: Louis C. Gawthrop y el uso de las: 232-233; David Silverman y las: 350; Max Weber y el concepto de las: 104, 106-109, 119, 150, 338

Fayol, Henri: 124n, 142, 166, 172-173
fenomenología: 272n, 341, 354; *véase también* Husserl, Edmund
Finer, Herman, y la rendición de cuentas: 389
Follett, Mary Parker: 166, 268n, 282, 392, 393, 395-403, 424, 430, 433n, 440, 444-445, 447; en la relación entre pensamiento y acción: 393, 474; experiencia personal: 396-397; y el propósito emergente: 398; y la coordinación como cooperación: 401-403; y la integración del individuo y la organización: 397-400; y la ley de la situación: 398; y la libertad: 399; y la participación: 401; y pragmatismo: 396
Forester, John: 381-382; pretensión de validez: 381; y la función formal en la comunicación: 381-382
Friedrich, Carl J.: y la discrecionalidad: 389, 462; y la rendición de cuentas: 80; y POSDCORB: 170
función organizacional: 40-43, 56, 62, 66, 225, 235, 389; John Forester: 382; Daniel Katz y Robert L. Kahn: 211-212
funcionalismo: *véase* sociología estructural-funcional

Gawthrop, Louis C.: 230-234, 238; ontología y construcción ontológica: 231-232; red x y red y: 232-233
gestión científica: *véase* Taylor, Frederick W., y la gestión científica
Giddens, Anthony: 384n; el voluntarismo: 345
Golembiewski, Robert T.: 278-279, 282, 308, 311-312; crítica a la teoría de la elección pública: 308, 312; Robert B. Denhardt y: 279
Gulick, Luther: 79, 124n, 165-166, 170-172, 298, 301-303; Vincent Ostrom y: 301-302; y Lyndall Urwick: 165, 173, 176, 179

Habermas, Jürgen: 372-381, 384, 465, 467; acción comunicativa: 372, 376; conversación y situación del habla ideal: 376-377; emancipación: 378-379; introspección: 379; modos de razón: 373-379
Harmon M. Judd: 287n
Harmon, Michael M.: 259n, 311, 339, 345, 359-361, 384; disgregación de las decisiones: 360-361, 367-368; el encuentro cara a cara: 345, 360-361; mutualidad: 359; reglas de decisión: 363-369
Harvey, Jerry: 277, 421n
Hawthorne, experimentos: 134-137, 151n, 155n, 240-241, 247
hecho y valor, dicotomía: *véase* dicotomía hecho y valor
Hegel, Georg Wilhelm: 370, 375, 378; Robert B. Denhardt y: 370
hermenéutica: 376-377
Herzberg, Frederick: 242
Hirschman, Albert O.: 289, 297n, 322-329; salida: 322-327; lealtad: 322-323, 325-328; interés propio racional: 322, 326; voz: 323, 326

Horkheimer, Max: 371
Hume, David: 287
Hummel, Ralph P.: 363, 365-369, 384; acción burocrática *versus* acción social: 367; y las "relaciones nosotros": 365
Husserl, Edmund, y la fenomenología: 341-342, 376

incrementalismo (análisis incremental): 318-320; *véase también* Braybrooke, David, y Charles F. Lindblom
individualismo metodológico: 290-293, 304, 308-309; *véase también* Buchanan, James M., y Gordon Tullock; Ostrom, Vincent; teoría de la elección pública
individualista, postulado; *véase* individualismo metodológico
Instituto de Investigaciones Sociales (Escuela de Francfort): 371, 380; *véase también* Horkheimer, Max
intencionalidad, teoría interpretativa e: 345-348
interés: cognoscitivo: 45, 48, 373, 464-467; de emancipación: 371, 374, 377, 467; Richard Bernstein y el: 378; Jürgen Habermas: 378-379; práctico: 336, 370-371, 376, 381, 465; técnico: 375, 381; y razón crítica: 377-379; y razón instrumental: 373-376; y razón interpretativa (práctica): 373, 376-377
interés propio, hipótesis del: *véase* individualismo metodológico
interés público: 52, 66-67, 292
interpretativa, teoría: e intencionalidad: 346, 347; e intersubjetividad: 347; y acción y conducta: 350; y crítica de la burocracia: 361-369; y el encuentro cara a cara: 345; y materialización: 348-349
interpretativas y críticas, teorías: 332-391
introspección: 372, 375, 379-381, 388-390; *véase también* interés y razón crítica; Mary Parker Follett y la: 399; Gareth Morgan y la: 452; Orion F. White, hijo, y la: 423, 426; y Cynthia J. McSwain: 427-428

jerarquía de las necesidades: *véase* Maslow, Abraham
jerarquía necesaria: *véase* Maslow, Abraham
Jung, Carl: 393, 416, 446; Orion F. White, hijo, y la psicología analítica de: 419-420

Kahn Robert L.: *véase* Katz, Daniel, y Robert L. Kahn
Kant, Immanuel: 292, 341-342, 379; Gibson Burrell y Gareth Morgan: 451; imperativo categórico de: 316
Kariel, Henry S.: 436
Katz, Daniel, y Robert L. Kahn: 46, 203n, 205n, 208-215, 218, 221-226, 238; eficacia organizacional: 213; esquemas motivacionales: 213; funciones organizacionales: 211-212; metas y propósitos: 209; principio de maximización: 214; y organizaciones democráticas y autoritarias: 212
Kirkhart, Larry: 272n, 273, 354n

LaPorte, Todd R.: 273-274, 278
liberalismo: tradición estadunidense del: 387, 392, 430, 434; crítica de los teóricos emergentes al: 439-444; teóricos de la elección pública y: 289, 297
Likert, Rensis: 242
Lindblom, Charles E.: *véase* Braybrooke, David, y Charles E. Lindblom
Luckmann, Thomas: *véase* Berger, Peter L., y Thomas Luckmann

Madden, Alan: la historia de: 34-36, 40
Malinowski, Bronislaw: 198, 200
March, James G.: 163-165, 188, 190, 406
marco de la administración pública: 30, 56, 63, 84, 240; teoría de sistemas y el: 234-239; teoría interpretativa crítica y el: 384-390; teoría neoclásica y el: 190-194; teorías básicas y el: 150-156; teorías de mercado y el: 328-329; teorías emergentes y el: 442-446; teorías modernas de las relaciones humanas y el: 275-284
Marini, Frank: 55n; y los temas de la conferencia Minnowbrook: 271-272
Marx, Carlos: 78, 292, 370-371, 379, 432, 433
Maslow, Abraham: 55, 242, 246-252, 254-255, 257, 262, 266-267, 270; 273, 279, 470; "The Superior Person": 251; autorrealización: 249-251; y la naturaleza humana: 248-249; y motivación: 249-250
materialización: 43, 204n, 210, 221, 229-230, 348, 352, 354, 379; Peter L. Berger y Thomas Luckmann y la: 348-349; Max Weber y la: 348
maximización de la utilidad: 290, 305, 307-309; *véase también* Buchanan, James M., y Gordon Tullock; individualismo metodológico; Ostrom, Vincent
Mayo, Elton: 134, 135, 139, 140, 166, 247
McCarthy, Thomas A., y Jürgen Habermas: 378
McGregor, Douglas: 60, 134, 232, 242-243, 250, 252-259, 262, 270-271, 277-278, 279, 282, 383; autorrealización: 252; necesidades psicológicas y autoestima: 255; teoría x y teoría y: 253-256
McSwain, Cynthia J.: *véase* White, Orion F., hijo, y Cynthia J. McSwain
Mead, G. H.: 224
mercado, teorías de: 286-331; nociones básicas de las: 288-289
Merton, Robert K.: 241n; y la teoría de alcance medio: 163-164, 174
metáfora orgánica: 198, 201, 210, 222-224, 228-229; Ludwig von Bertalanffy y la: 207
metáforas: uso teórico de las: 47, 98-99, 429, 464-470; Ludwig von Bertalanffy y el uso de las: 207; Karl Weick y el uso de las: 98-99, 408-409
metodologías ideográficas: 340
metodologías nomotéticas: 339-340
Mill, John Stuart: 287
Minnowbrook, conferencia: *véase* nueva administración pública
Mooney, James D.: 166, 168-169, 172
Morgan, Gareth: 451-452; *véase también* Burrell, Gibson, y Gareth Morgan
Mosher, Frederick C.: 274, 279
motivación: Abraham Maslow y la: 248-249; Douglas McGregor y la: 253-256

Nagel, Ernest: 343
neoclásica, teoría: 159-195; características de la: 162
Niebuhr, H. Richard, y la comunidad cara a cara: 434
nueva administración pública: 55, 81, 243, 267, 270-276, 278, 283, 354, 396; y la administración democrática: 274-275; y los temas de la conferencia de Minnowbrook: 271-272

Olsen, Johan P.: 406
organización: Chris Argyris y la: 258-261; definiciones de: 44-49; desarrollo: 283-284, 383; distinción entre, pública y privada: 49-56; informal: Chester Barnard y la: 144-146, 151; James D. Thompson y la: 216; relación del individuo con la: 48, 240-241, 243-246, 258, 261-262, 332, 465, 470, 472; Chester Barnard y la: 143, 145, 147-148, 153, 155, 192, 246, 247, 253; Mary Parker Follett y la: 397-400; Frederick W. Taylor y la: 129-131; como un sistema: 161; Chester Barnard, y la: 142-144, 148246; teoría moderna sobre las relaciones humanas y la: 136, 139; Daniel Katz y Robert L. Kahn y la: 211; Herbert A. Simon y la: 184-185; teoría de la: dimensiones de la: 45, 48-49; genérica: 49-55, 62, 78, 99
organizacional, campo: 34, 62-63, 84, 469-470; interorganizacional: 56-58, 62, 84; intraorganizacional: 57, 58-61; nociones básicas y: 151-160; organización frente al individuo: 56-57, 61-63, 83; teoría de sistemas y: 234-235; teoría neoclásica y: 191; democracia: *véase* administración democrática; desarrollo: 258-261; imperativo: 258; *véase también* Scott, William C.; aprendizaje: 260-261
Ostrom, Elinor: 77
Ostrom, Vincent: 193n, 298-309, 312-313, 329; y Luther Gulick: 301-302; y la administración democrática: 303-305; y la eficiencia: 299-304; y la ética administrativa: 306-307; y las organizaciones como arreglo para la toma de decisiones: 298, 305; y Herbert A. Simon: 302-303; y Max Weber: 299-301; y Woodrow Wilson: 298-299

Parsons, Talcott: 199-201, 204, 209, 211, 220, 225; e imperativos funcionales: 200-201, 204, 211-212
participación: *véase* administración democrática como participación
pensamiento y acción, relación: 393-395, 474
Percy, Walker, y la simbolización: 346-347
Perrow, Charles: 130-131, 140, 190, 194, 235; y Chester Barnard: 192
perspectivas teóricas: 45, 48-49, 451
política y administración, dicotomía entre: 34, 50, 64-65, 79, 166-169, 193-194, 213, 267, 269, 272, 275, 299, 303, 306
Popper, Karl R.: 320n, 337
POSDCORB: 166-171; *véase también* Gulick, Luther
positivismo: 51, 180, 192-193, 337-338, 342, 391; Herbert A. Simon y el: 180
prácticas de gestión participativas: 250-251, 256, 276; *véase también* administración democrática como participación
problemas: dóciles: 37, 39-40, 72, 169, 193, 216-218, 234; perversos: 30, 37-40, 72, 97, 193, 216-218, 234, 451-452; Herbert A. Simon y los, públicos: 185
proceso: adecuación del: 73-78, *véase también* vectores normativos de la administración pública
proceso justo: 76-77

racionalidad: David Braybrooke y Charles F. Lindblom y la: 317; general o sinóptica: 227; *véase también* Braybrooke,

David, y Charles F. Lindblom; instrumental: 43, 48, 152, 160, 162, 175, 179, 183-187, 213, 240, 310, 367, 369, 373-375, 381, 385, 390, 392-394, 440; *véase también* interés y razón instrumental; Max Weber y la: 111, 183-184, 246; límites de la: 317, 332, 371, 474; *véase también* satisfacción; Simon, Herbert A.; significado y sede de la: 48, 161, 465, 473-475; Karl Weick y la: 406, 415; teóricos de base y la: 102-103
Radcliffe-Brown, A.: 198-199
Ramos, Alberto Guerreiro, y el límite de la influencia de la democracia: 438-439
Rawls, John: 291, 320n
razón crítica: *véase* interés y razón crítica
razón instrumental; *véase* interés y razón instrumental; racionalidad instrumental
razón interpretativa: *véase* interés y razón interpretativa (práctica); principales elementos de la: 333-334
reglas: como característica de la acción gubernamental: 455; como guía de la acción: 42-43
"relaciones nosotros": *véase* encuentro cara a cara
relaciones humanas, primeras obras sobre las: 102-103, 133-140; *véase también* Hawthorne, experimentos; Mayo, Elton; Roethlisbeger, F. J.; *véase* teoría moderna de las relaciones humanas
rendición de cuentas: 34, 52, 64, 78-84, 153-154, 170, 270, 281, 440; *véase también* responsabilidad administrativa
representación: 78-85; *véase también* vectores normativos de la administación pública; teorías básicas y la: 155; teorías de mercado y la: 328; teoría de sistemas y la: 236-237; teorías emergentes y la: 445; teorías interpretativas y críticas y la: 389-390; teorías modernas de las relaciones humanas y la: 282-284
responsabilidad: administrativa: 34, 64, 66, 78-84, 395, 460-464; *véase también* rendición de cuentas; discrecionalidad; Chester Barnard y la, organizacional: 154; personal: 83, 96, 463-464; política: 462-463; profesional 461; Orion F. White, hijo, y la: 426
Rittel, Horst: 37, 72
Roethlisberger, F. L.: 247; y William J. Dickson en los experimentos Hawthorne: 134-139

Sandel, Michael J.: 442-443
satisfacción: 175, 179, 187-191, 197, 330; *véase también* Simon, Herbert A.
Schön, Donald: 260-261; *véase también* Argyris, Chris, y Donald Schön
Schutz, Alfred: 199n, 272n, 342-344, 347, 350, 353, 356, 358, 365, 368, 376, 384; en el papel de sociólogo: 342-343; y las "relaciones nosotros": 347, 358
Scott, William C.: 100, 222-224, 226, 235, 258, 265; imperativo organizacional: 222-223, 258
Silverman, David: 199n, 221, 249n, 344, 350-353; crítica del funcionalismo y la teoría de sistemas: 214; "marco de referencia de la acción": 344, 350-351, 353; y Max Weber y Alfred Schutz: 350; y Warren G. Bennis: 265-266
Simon, Herbert A.: 50, 50n, 56, 162-163, 165-166, 170n, 172-198, 203, 213, 267, 298, 302-303, 313, 317, 330, 369, 394, 406, 474; comunicación: 180; dicotomía hecho y valor: 50, 180-183, 193, 474; discrecionalidad: 194; eficiencia: 178-179, 188, 196; equilibrio en las organizaciones: 184-185, 303; intercambio con Chris Argyris: 242, 244-245; modelo del "hombre administrativo": 178, 187-189; Vincent Ostrom: 302-303; satisfacción: 175, 179, 187-190, 197, 330; toma de decisiones: 176-177, 179-180, 185-189, 330-331; y el modelo de "hombre racional": 178, 186-187, 245; y la psicología: 191-192; y los problemas públicos: 185-186; y la racionalidad: 183-184, 188-190, 394, 474; y los límites de la: 187-189, 197, 369; y las áreas de aceptación: 186, 303; y los principios (proverbios) de la administración: 50, 172-173, 175-179, 303
sistemas: *véase también* organización como un sistema; abiertos y cerrados: 202-203, 215-217; supervivencia de los: 199-201, 208, 216, 220-221, 223-224, 228-229; utilidad de los: 203-205, 227-229, 231, 233
Slater, Philip F.: 263-264
sociología estructural-funcional: 198-201, 207; crítica de David Silverman a la: 214-215
Spencer, Herbert: 206
suposición racionalizante: 459; *véase también* racionalidad instrumental; del trabajo: 114, 128-129, 152

Taylor, Frederick W.: 89, 102-103, 114, 120-133, 135-136, 141-142, 150-155, 160, 172, 197, 202, 204, 206, 240, 268n, 383, 397; desconfianza en el individualismo: 129; experiencia personal: 120-125; naturaleza humana y motivación: 127-133; relación del individuo y la organización: 129-131; uso del conocimiento: 131-133, 150; y cooperación: 129-131; y la gestión científica: 68, 124, 128, 129-131, 134, 168, 174; definición de la: 123-125, 131-132; objetivos de la: 124
teleología: *véase* sistemas, utilidad de los
teoría de la elección pública: 289-313, 328, 330; *véase también* Buchanan, James M., y Gordon Tullock; individualismo metodológico; Ostrom, Vincent; afirmaciones esenciales: 307; crítica de Robert T. Golembiewski a la: 308, 312; crítica de la: 307-313; y la acción social: 309-312
teoría de sistemas: 196-239; características de la: 197-198; crítica de la, por David Silverman: 214
teoría general de sistemas: *véase* Von Bertalanffy, Ludwig
teoría moderna de las relaciones humanas: 240-285; proposiciones principales de la: 243-244
teoría transformacional: *véase* White, Orion F., hijo, y Cynthia J. McSwain
teoría x y teoría y: 232, 253-256
teoría: *véase* ciencia social, bases filosóficas de la epistemología; Stephen K. Bailey y las categorías de la: 457; diversidad: 451-453, 464-476, 477; operante social: 454-456; uso práctico de la: 94-97, 100, 385, 391; Orion F. White, hijo, y Cynthia J. McSwain y el: 429-430; y práctica: 92-93, 453-460
teorías interpretativas y críticas: *véase* interpretativas y críticas, teorías
teorizar: 29; Karl Weick y : 97-99, 429; organizar como: 453; Orion F. White, hijo, la aplicación de la teoría y: 97, 429
Thayer, Frederick C.: 368, 393, 430-440, 446-447; consenso: 434-438; crítica a la jerarquía: 432-434; determinismo y sobrevivencia organizacional: 236-237; no jerarquía estructurada: 431, 434-436; y enajenación: 432-433, 438; y Mary Parker Follett: 430, 434, 446
Thompson, James D.: 215-220, 223-224, 226, 235-240, 265; sector gerencial: 218; y ambiente de tareas: 217; y dominio organizacional: 217; y el sector institucional: 217; y normas de racionalidad: 219-220, 224, 236; y núcleo técnico: 217-218; y organizaciones informales: 216; y racionalidad organizacional: 218, 223, 265;
Truman, David: 174
Tullock, Gordon: *véase* Buchanan, James M., y Gordon Tullock.

unidades primarias de análisis,: 47-48, 180, 199, 286, 333, 345, 408, 465, 470
Urwick, Lyndall: 124n, 168-169, 172-173; y Luther Gulick: 165, 173, 176, 179
utilitarismo 287-290, 321

Vaill Peter B.: 248n, 280-281
valores: en posturas teóricas: 48, 465, 475-476; influencia de los, en funciones administrativas: 66
valores y hechos, dicotomía: *véase* dicotomía entre hechos y valores
vectores normativos de la administración pública: 30, 33, 67, 84, 241; derechos y adecuación del proceso: 62, 73-78; eficiencia y efectividad: 67-73; representación y control de la discrecionalidad: 67, 78-84, 155-156; teoría de sistemas y: 236-239; teoría moderna de las relaciones humanas y: 275-284; teoría neoclásica y: 192-194; teorías básicas y: 151-156; teorías de mercado y: 328-329; teorías emergentes y: 443-446; teorías interpretativa y crítica y: 385-390
verstehen: 343-344; Wilhelm Dilthey y: 343-344
Vickers, Geoffrey: 476-477
voluntarismo: 339, 345, 347; Anthony Giddens y el: 345; Michael M. Harmon y el: 339; Gibson Winter y el: 356-358
Von Bertalanffy, Ludwig: 201-202, 207-208, 226

Waldo, Dwight: 51-52, 56, 190n, 267-269
Webber, Melvin: 37-39, 72
Weber, Max: 45, 46, 99, 102-116, 130, 140, 142, 150-155, 160, 170, 199, 212, 234, 240, 257-258, 265, 268, 272n, 273, 310, 314, 338, 341-344, 350, 353, 361-363, 371, 384, 389, 434, 438; acción social: 109-114, 392; autoridad legal-racional: 72, 113-114, 152, 155, 206, 387; experiencia personal: 103; Vincent Ostrom: 299-301; racionalidad instrumental: 111, 183-184, 246; tipo ideal: 104, 106-109, 119, 150, 348; y la burocracia: 72, 89, 104-106, 114-116, 119, 150n, 202
Weick, Karl: 97-98, 393, 404-415, 424, 429, 440, 443-444; cambio ecológico: 409-410; causalidad: 411-412; doble interacción: 408; como encuentro cara a cara: 408; metáforas: 98-99, 408; motivos: 416; puesta en vigor: 410-411; relación de pensamiento y acción: 98, 406-407, 411-412, 415-416; retención: 412-413; selección: 411; y organización: definición de:

47, 404-405; modelo de: 409-414; y Alfred Schutz: 412; y selección natural: 409
White, Jay D.: 372-373, 376, 379, y la razón: 372-373
White, Leonard: 79
White, Orion F., hijo: 83; e introspección: 423, 426; las relaciones sociales: y apiñar: 420-421; y el lenguaje: 421-425, 427-428; papel de administrador: 425-426; y el proceso transformacional: 424-425; y Jürgen Habermas: 422; ética y valores: 426-428; introspección: 427; lenguaje y comunicación: 421-425; niveles de la realidad organizacional: 417-419; relación pensamiento y acción: 424-425; y la psicología analítica de Jung: 419-420; y Cynthia J. McSwain: 393, 415-430, 438, 440, 444-447; y la teoría práctica: 97, 429-430; y los procesos transformacionales: 424-425; y responsabilidad: 426
Wilson, Woodrow: 65, 396, 462; democracia y administración: 267-268; Vincent Ostrom: 299-300; separación (dicotomía) entre política y administración 50, 64, 166, 171, 193-194, 300-303
Winter, Gibson: 354-359, 368, 387, 462; ciencia libre de valores: 355-356; estilo de las ciencias sociales: 357-358; ética social: 356; mutualidad: 358; principios ordenadores: 355-357; voluntarismo: 356-357; "yo intencional": 358
Wollan, Laurin A., hijo: 461

ÍNDICE GENERAL

Estudio introductorio, por Jorge Tamayo Castroparedes 7
Prefacio 23
Reconocimientos 25

Primera Parte
EL MARCO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. *El contexto decisorio de la administración pública* 33
Problemas dóciles y problemas perversos 37
Las organizaciones como soluciones de problemas perversos . . 39
El administrador que asume una función 40
Acción personal y acción organizacional 41

II. *El contexto organizacional de la administración pública* 44
Definición de "organización" 44
La teoría de las organizaciones y la distinción entre la pública y la privada 49
Tres campos de la organización pública 56
Relaciones interorganizacionales 57
Relaciones intraorganizacionales 58
Relaciones entre la organización y el individuo 61

III. *El contexto normativo de la administración pública* 64
La base normativa para la toma de decisiones 65
Eficiencia y efectividad 67
Derechos y adecuación del proceso 73
Representación y control de la discrecionalidad 78
El marco total de la administración pública 84

Segunda Parte
INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA DE LAS ORGANIZACIONES

IV. *Teorías y teorización* 91
Teoría y práctica 92

La teoría como ciencia 93
Teoría práctica 95
Teorizar como explicación retrospectiva 97
Teorizar como medio de evaluación crítica 99

V. *Fundamentos de la teoría de las organizaciones y la administración pública* 102
Max Weber 103
Burocracia, 104; Tipos ideales, 106; Acción social, 109; Expansión ferroviaria y burocracia, 114
Frederick Winslow Taylor 120
Teoría de las organizaciones de Taylor, 126; Naturaleza humana y motivación, 127
Hawthorne: los comienzos del movimiento de las relaciones humanas 133
Chester Barnard 140
Las funciones del ejecutivo, 141; La organización como sistema, 142; La organización formal e informal, 144; La función del ejecutivo, 147
El marco para la administración pública 150
Eficiencia y efectividad, 151; Derechos y adecuación del proceso, 153; Representación y control de la discrecionalidad, 155

Tercera Parte

PLANTEAMIENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SOBRE LA TEORÍA DE LAS ORGANIZACIONES

VI. *Teoría neoclásica: las organizaciones como conjuntos decisorios* 161
Introducción 162
Los *Papers on the Science of Administration* 165
POSCORB como una filosofía organizativa, 166; Los principios de la administración, 171
Herbert A. Simon y su *Administrative Behavior* 174
Los "proverbios" de la administración, 175; La decisión como base de la teoría administrativa, 179
La racionalidad instrumental como base de la toma de decisiones 183
Lo satisfactorio: límites de la toma de decisiones, 187
La teoría neoclásica y el marco de la administración pública 190
Los campos organizacionales de la administración pública, 191; Los vectores normativos de la administración pública, 192
Conclusión 195

VII. *Teoría de sistemas: las organizaciones como entidades propositivas* 196
Introducción 196
Los orígenes intelectuales de la teoría de sistemas 198
La sociología de Talcott Parsons, 199; Ludwig von Bertalanffy y la teoría general de sistemas, 201
Las organizaciones como sistemas abiertos: Daniel Katz y Robert L. Kahn 208
Teoría de sistemas y racionalidad organizacional: James D. Thompson 215
Crítica y reorientación de la teoría de sistemas 220
Los sistemas y el imperativo organizacional: William Scott, 222; Los sistemas como entidades autodirigidas: Walter Buckley, 224; Teoría de sistemas y planificación social: Russell Ackoff, 226; Teoría de sistemas y ética pública: Louis Gawthrop, 229
La teoría de sistemas y el marco de la administración pública 234
Los vectores normativos de la administración pública, 236
Conclusión 238

VIII. *Teoría moderna de las relaciones humanas: integración de individuos y organizaciones* 240
Introducción 242
La polémica entre Argyris y Simon, 244
El individuo como autorrealizador: Abraham Maslow 246
La jerarquía de necesidades psicológicas, 249
El lado humano de la empresa: Douglas McGregor 252
Teoría X y teoría Y, 253
Integración del individuo y la organización: Chris Argyris 256
Desarrollo de organizaciones, 258; Aprendizaje organizacional, 260
"La democracia es inevitable": Warren G. Bennis 261
La teoría moderna de las relaciones humanas y la administración democrática 266
El humanismo organizacional y la "nueva administración pública" 270
La teoría moderna de las relaciones humanas y el marco de la administración pública 275
Eficiencia y efectividad, 275; Los derechos y la adecuación del proceso, 277; La representación y el control de la discrecionalidad, 282
Conclusión 284

IX. *Las teorías de mercado: organizar como interés revelado* . . . 286
Introducción 287
Democracia y organización política: James M. Buchanan y Gordon Tullock 289
El postulado del interés propio individual, 292; Los costos de la acción colec-

tiva, 293; La regla de unanimidad y sus alternativas, 294; Intercambio de servicios sociales: un ejemplo, 295; Elección pública y descentralización, 297

Elección pública y administración pública: Vincent Ostrom 298
La crítica de Ostrom, 298; La administración democrática, 303; La ética administrativa, 306

Una crítica de la teoría de la elección pública 307
El principio del interés propio, 307; El interés propio y la acción social, 309

Incrementalismo desarticulado: David Braybrooke y Charles E. Lindblom 313

Un economista como crítico del mercado: Albert O. Hirschman 322

Las teorías de mercado y el marco de la administración pública 328

Conclusión 330

X. *Teorías interpretativas y críticas: organizar como acción social* 332

Introducción 333

Premisas de la teoría interpretativa y crítica 335
Ciencia social *objetivista* o *subjetivista,* 336

La teoría interpretativa 340
El marco histórico, 341; Alfred Schutz y la teoría interpretativa contemporánea, 342; El marco de referencia de la acción de David Silverman, 350; La teoría interpretativa y los valores sociales y organizativos, 353; La ética social "intencionalista" de Gibson Winter, 355; La teoría "interpretativa y los valores de la adminsitración pública, 359; La crítica interpretativa de la burocracia, 361

La teoría crítica 369
Antecedentes históricos, 370; La contribución de Jürgen Habermas, 372; La teoría crítica y la administración pública, 379

La teoría interpretativa crítica y el marco de la adminsitración pública 384
Eficiencia y eficacia, 386; Los derechos y la adecuación del proceso, 387; Representación y control de la discrecionalidad, 389

Conclusión 390

XI. *Teorías emergentes: la organización como racionalidad descubierta* 392

Introducción 393

La administración pública integradora: Mary Parker Follett 395
Propósito, experiencia y racionalidad, 397; La integración y la ley de la situación, 398; La coordinación, 401; Conclusiones de Follett, 403

La teoría de la selección natural: Karl. E. Weick 404
Las interacciones dobles y el acto de organizar, 408; La selección natural y la retrospección, 409; Organizar y teorizar, 414; La conclusión de Weick, 415

La teoría transformacional: Orion White y Cynthia McSwain 415
Niveles de realidad organizacional, 417; Las relaciones sociales, 420; El lenguaje y las relaciones sociales, 421; Los procesos transformacionales contra la consecución de estados finales, 424; La acción como conversación: qué decir después, 424; La administración como medio de facilitar la acción personal, 425; El papel de la ética y de los valores, 426; La teoría y la práctica, 429

Un fin para la jerarquía y la competencia: Frederick Thayer 430
Jerarquía, "democracia" y enajenación, 432; Conclusiones de Thayer, 438

La crítica "emergente" de la racionalidad y el liberalismo 439

Las teorías emergentes y el marco de la administración pública 442
Eficiencia y eficacia, 443; Los derechos individuales y lo adecuado del proceso, 444; Representatividad y control de la discrecionalidad, 445

Conclusión 446

Cuarta Parte
CONCLUSIÓN

XII. *Problemas perversos, diversidad teórica y práctica responsable* 451

La teoría y la práctica administrativas: un cambio de dirección 453
La teoría operante: de John Kennedy a Ronald Reagan, 454; La teoría para el control: el modelo de la ciencia racional, 456; La teoría social operante... de nuevo, 458; La teoría y la práctica, 459

La responsabilidad administrativa 460
La responsabilidad profesional, 461; La responsabilidad política, 462; La responsabilidad personal, 463

Resumen de la diversidad de la teoría organizacional 464
Intereses cognoscitivos, 465; Metáforas dominantes, 467

Las unidades primarias y los niveles de análisis 468
Relación del individuo con la organización, 470; El significado y la sede de la racionalidad, 473; Valores primarios, 475

Conclusión 476

Bibliografía 479

Índice analítico 493