

ADMINISTRACIÓN EN CONTEXTO

Inés María Doval

Colaboradores

María Eugenia Cantallops

Raúl Alberto Mangia

Julio César Teze

658 Doval, Inés María
CDD Administración en contexto / Inés María Doval ; contribuciones de María Eugenia Cantallops ; Raúl Alberto Mangia ; Julio César Teze. - 1a ed. - Paraná : Universidad Nacional de Entre Ríos. UNER, 2016. 434 p. ; 24 x 17 cm. - (Cátedra)

ISBN 978-950-698-382-6

1. Administración. 2. Administración de Empresas. 3. Organización.
I. Cantallops, María Eugenia, colab. II. Mangia, Raúl Alberto, colab.
III. Teze, Julio César, colab. IV. Título.

ISBN 978-950-698-382-6

Directora de EDUNER: María Elena Lothringer

Coordinación de la edición: Gustavo Esteban Martínez

Corrección: María Candela Suárez

Diseño de interior y tapas: Gabriela Resett

Textos al cuidado de Raúl Alberto Mangia

© Inés María DOVAL, María Eugenia CANTALLOPS,
Raúl Alberto MANGIA, Julio César TEZE.

© EDUNER. Editorial de la Universidad Nacional de Entre Ríos
Entre Ríos, Argentina, 2016.

Facultad de Ciencias de la Administración, Resolución C.D. N° 175/13

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723.

No se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor.

Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

EDUNER

Eva Perón 24, E3260FIB

Concepción del Uruguay, Entre Ríos, Argentina

eduner@uner.edu.ar / www.eduner.uner.edu.ar

Editado e impreso en Argentina

CAPÍTULO 4

Evolución del pensamiento administrativo

Segunda parte

RESUMEN

Comenzamos este capítulo siguiendo la misma idea planteada en el anterior sobre la importancia de reconocer el contexto histórico, político, económico y social en el cual surge la teoría sociológica de Max Weber y aquel en el que se la toma para la administración de organizaciones en la década de 1940. Se analizan los acontecimientos que desencadenaron la Segunda Guerra Mundial y sus consecuencias, la posguerra, tanto en Europa como en Latinoamérica. Se desarrolla la teoría de Max Weber y la teoría de la organización que sostienen Simon, Cyert y March. En el final presentamos a dos autores vigentes: Peter Drucker y Henry Mintzberg. Ambos desarrollaron su obra considerando la literatura administrativa de la segunda mitad del siglo xx. También se realiza una evaluación epistemológica de dichas teorías.

CONTEXTO HISTÓRICO, POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL

LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Con la crisis económica internacional de 1929, las doctrinas políticas y económicas habían quedado profundamente desprestigiadas. En la década de los treinta, los nazis y los fascistas eran un freno al avance de la ideología socialista y a la influencia soviética. Durante la Guerra Civil Española (1936-1939) esas fuerzas internacionales de extrema derecha habían demostrado su poderío al vencer a los republicanos, con el triunfo del franquismo. En oriente, Asia mostraba otro totalitarismo en expansión: los japoneses, para 1939, habían establecido sus dominios sobre una extensa porción territorial de China, sumada a la anterior ocupación de Taiwán y Corea. Lo que más preocupaba era la organización y los reclamos de los obreros europeos, el crecimiento de los partidos socialistas y comunistas nacionales y la pérdida de credibilidad del liberalismo.

Durante la Segunda Guerra Mundial se enfrentaron dos bloques de países: por un lado, el «Eje» nazifascista, compuesto por Alemania, Italia y Japón y,

por el otro, los Aliados, integrados por Inglaterra, sus dominios y colonias, los Estados Unidos, Francia y la U.R.S.S. En los países ocupados por los nazis surgieron grupos guerrilleros de resistencia, como los maquis franceses y los partisanos italianos, que tenían fluidos contactos con los aliados. En 1945 el ejército aliado vence sucesivamente a los fascistas, los nazis y los japoneses.

A partir de 1943, cuando Alemania, Italia y Japón comenzaron a perder la guerra, la utilización de la mano de obra extranjera se intensificó. En los países del centro y del este de Europa decenas de miles de prisioneros fueron enviados a los grandes emporios industriales. Alemania confiscó millones de toneladas de cereales y la vital producción siderúrgica, también arrasó con las reservas en oro y con los fondos en moneda extranjera de los bancos nacionales de los países ocupados.

Las consecuencias al finalizar la guerra fueron: el fascismo fue eliminado de Europa y quedó totalmente desprestigiado como modelo político, salvo en España, donde continuó el franquismo. Europa perdió su hegemonía. Incluso Gran Bretaña y Francia, dos potencias vencedoras, sufrieron un profundo debilitamiento y quedaron relegadas en el orden internacional. Los Estados Unidos y la U.R.S.S. surgieron como indiscutidas primeras potencias mundiales, aunque su poderío no era equivalente. La supremacía económica y militar norteamericana era incuestionable.

En julio de 1944, 44 países firmaron los acuerdos de *Bretton Woods* en Washington. Las naciones acababan de sufrir grandes inflaciones asociadas a una puesta entre paréntesis del patrón oro y deseaban volver a un sistema estable de tipos de cambio. Por ello, los principales objetivos de *Bretton Woods* eran garantizar la estabilidad monetaria en el plano internacional para favorecer las relaciones comerciales –una cierta vuelta al patrón oro– y la recuperación económica de unos países que habían sido devastados por los avatares bélicos. Y tuvo como rasgo principal el consagrar la primacía económica de los Estados Unidos y establecer su dólar como unidad internacional de cambio. Estos acuerdos eran para cuando terminara la guerra y creaban un nuevo orden económico mundial.

Las resoluciones de la conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas establecieron las reglas para las relaciones comerciales y financieras entre los países más industrializados del mundo; se decidió la creación del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional y el uso del dólar como moneda internacional. Estas organizaciones se volvieron operativas recién en 1946 y quedaron subordinadas de hecho a la política de los Estados Unidos. Tenían por finalidad facilitar la inversión internacional a largo plazo y mantener la estabilidad monetaria, además de abordar problemas de balanza de pagos. Se trataba de poner fin al proteccionismo del período 1914-1945.

En febrero de 1945, en la Unión Soviética, en el balneario de Yalta, se reunieron Churchill⁶⁷, Roosevelt⁶⁸ y Stalin⁶⁹ para fijar las áreas de poder e influencia de las potencias vencedoras, ya con la guerra prácticamente ganada. Al terminar definitivamente el enfrentamiento debían realizarse los juicios a los criminales de guerra nazis, dividir Alemania en cuatro zonas de ocupación a cargo de Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y la U.R.S.S., y crear, con el apoyo soviético, la Organización de las Naciones Unidas.

El 25 de abril de 1945 se inició la Conferencia de las Naciones Unidas y se firmó el acta fundacional. Su objetivo central fue (y es) crear y sostener un sistema de seguridad colectiva, basado en la cooperación voluntaria de sus estados miembros. En junio de 1945 se dio a conocer la carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) firmada por 50 países, con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y en la libre determinación de los pueblos, realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales y servir de centro para armonizar los esfuerzos de las naciones para alcanzar estos propósitos comunes. En diciembre de 1948, en la asamblea general de la ONU se aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Entre julio y agosto de 1945 las potencias vencedoras se reunieron en Potsdam. La situación era diferente: derrotado el enemigo común, Alemania se había rendido incondicionalmente en mayo de dicho año, comenzaban a evidenciarse en forma clara las diferencias entre los aliados occidentales, y entre éstos y la Unión Soviética. Roosevelt había fallecido y lo reemplazaba Truman⁷⁰. Churchill había perdido las elecciones; en su lugar estaba el primer ministro inglés Attlee, el único gobernante que permanecía era Stalin. A par-

67. Winston Churchill (1874-1965) fue un estadista inglés. Desde 1917 ocupó diversos ministerios, luego fue electo jefe del partido conservador. En 1940 asumió la jefatura del gobierno y dirigió la guerra contra Alemania y sus aliados con singulares dotes de energía y dinamismo. Derrotado su partido en 1945, hubo de dimitir. En 1953 recibió el Premio Nobel de Literatura por su obra sobre la Segunda Guerra Mundial.

68. Franklin Roosevelt (1882-1945), político norteamericano, en 1932 fue elegido presidente, en 1936 fue reelegido, elegido por tercera vez consecutiva en 1940 y en 1944 por cuarta vez. Se destacó por su desempeño durante la Segunda Guerra Mundial.

69. Iósif Stalin (1879-1953), estadista ruso, después de la muerte de Lenin en 1924, el destierro de Trotski en 1929 y la eliminación de toda oposición posible, gobernó la Unión Soviética hasta su muerte.

70. Harry S. Truman (1884-1972), político norteamericano, elegido vicepresidente de la República por el período 1945-1949. Ocupó la presidencia cuando falleció Roosevelt y luego fue electo para el cargo que conservó hasta 1953.

tir de Potsdam el mundo se dividió en dos bloques: el occidental, conducido por los Estados Unidos, y el oriental, liderado por la Unión Soviética (URSS). Con diferentes grados de intensidad esta división se mantuvo, prácticamente, hasta la caída del muro de Berlín⁷¹, en 1989, y la disolución de la Unión Soviética, en 1991.

En agosto de 1945, Estados Unidos realiza el bombardeo atómico de Hiroshima y Nagasaki, en Japón, poniendo fin a la Segunda Guerra Mundial. A partir de ese momento se instaura un sistema de bipolaridad global. Estados Unidos y la Unión Soviética son las dos potencias triunfadoras y extenderán su poder sobre la Europa de posguerra, que quedó dividida en dos áreas de influencia. La bipolaridad da origen a «la guerra fría». Comienzan los procesos de descolonización en Asia y África.

LA POSGUERRA

En 1946, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) pasó a formar parte de las Naciones Unidas, sucesora de la Sociedad de las Naciones establecida en el Tratado de Versalles. Entre sus objetivos se encuentran la consecución del pleno empleo, la mejora de los niveles de vida, el establecimiento de políticas que fomenten un reparto equitativo de la renta, el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva y, en general, el trabajo a favor de la justicia social. Se reglamentaron: las horas de trabajo, la contratación de la mano de obra para prevenir el desempleo, el derecho a un salario digno, la protección al trabajador de las enfermedades o accidentes de trabajo, el amparo a los niños, jóvenes y mujeres, la pensión a la vejez, el principio de libertad sindical y la organización de la enseñanza profesional y técnica.

A la guerra le sigue un período de 25 o 30 años de extraordinario crecimiento económico y de transformación social, que cambió la sociedad humana más profundamente que cualquier otro período de duración similar, una especie de edad de oro. Estados Unidos se constituyó como país he-

71. Muro de Berlín: denominado «Muro de Protección Antifascista» por la socialista República Democrática Alemana y apodado «Muro de la Vergüenza» por parte de la opinión pública occidental, fue parte de las fronteras entre los dos estados alemanes desde el 13 de agosto de 1961. Separaba a la República Federal Alemana (occidental) de la República Democrática Alemana (oriental). El bloque oriental, dominado por los Soviéticos, sostenía oficialmente que el muro fue levantado para proteger a su población de elementos fascistas que conspiraban para prevenir «la voluntad popular» de construir un estado socialista en Alemania del Este. No obstante, en la práctica, el muro sirvió para prevenir la emigración masiva que marcó a Alemania Oriental y al bloque comunista durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial (www.wikipedia.org).

gemónico⁷² al implementar el Plan Marshall –para la reconstrucción de los países europeos–, destinado a contener el posible avance del comunismo. En 1948 se constituyó en París la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) para que coordinara la distribución de la ayuda norteamericana. De ella quedaron excluidas España y Finlandia por cuestiones políticas y se autoexcluyeron los países de la órbita soviética.

El Plan Marshall se firmó en julio de 1947 y tuvo una duración de 4 años; al finalizar el mismo, los estados europeos habían superado los niveles previos a la guerra. P. Drucker (1990: 10) sostiene que «el Plan Marshall se propuso movilizar a la administración en vista de la reconstrucción económica y social. El éxito del Plan Marshall determinó la difusión de la administración. De pronto, todos comenzaron a hablar del asunto y a estudiarlo». Considera que el éxito se debió a la buena administración más que a los recursos disponibles.

Durante los seis años de la guerra las fábricas de armamentos desarrollaron nuevos conocimientos que al finalizar se aplicaron en otras áreas como el descubrimiento y desarrollo de la energía atómica con fines pacíficos y el progreso de la electrónica y la química. El avance de las tecnologías para las comunicaciones y el transporte fue también notorio: aviones, satélites, navíos de propulsión atómica y computadoras, todo ello como producto de nuevos procesos industriales, cibernéticos y robóticos.

La aparición de las computadoras permitió la automatización creciente de los procesos industriales y administrativos. La tercera revolución industrial significó la disminución del número de horas de trabajo, la ampliación de la edad de escolarización obligatoria y el aumento, en general, del tiempo que los hombres podían dedicar al ocio y a la cultura; estos beneficios no se repartieron de manera igual entre todos los países y los desequilibrios entre estados pobres y ricos siguieron siendo profundos.

Terminada la Segunda Guerra Mundial, la teoría económica continuaba fuertemente marcada por la obra de Keynes. Experimentó una intensa evolución por la generalización de la aplicación de la matemática en todas las ramas de la economía. Se desarrollaron los estudios econométricos y se concedió importancia creciente a la planificación económica, necesaria en diversas medidas, no sólo en cada uno de los Estados, sino también, y de manera creciente, para reducir las grandes diferencias entre los países desarrollados y los subdesarrollados.

72. Hegemónico: de la hegemonía o relativo a ella. Supremacía que un Estado o pueblo ejerce sobre otro.

La mayoría de los países occidentales desarrollados presentaban sistemas económicos mixtos, pues si bien conservaban elementos del capitalismo clásico, incorporaron otros muchos tendientes a la corrección de sus evidentes carencias en materia de ética social. Surge el Estado de «bienestar social» y de intervencionismo económico compatible con la propiedad privada de los medios de producción, la libertad de empresa y el funcionamiento, con algunos defectos, de los mecanismos de mercado.

En 1950, cinco años después de la rendición del régimen nazi, se lanza un llamamiento a Alemania Occidental y a los países europeos que lo deseasen para que sometieran bajo una única autoridad común el manejo de sus respectivas producciones de acero y carbón. Este hecho marca el inicio de la construcción europea, al ser la primera propuesta oficial concreta de integración en ese continente, para finalizar con los conflictos entre países vecinos y lograr una paz duradera. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero nació así, en 1951, como consecuencia del Tratado de París.

En 1957, con la firma de los Tratados de Roma, *Los Seis*⁷³ deciden avanzar en la cooperación en los dominios económico, político y social. La meta planteada fue lograr un «mercado común» que permitiese la libre circulación de personas, mercancías y capitales, para superar las debilidades y posibilitar una mayor producción, mejorar su nivel competitivo y crear empleo. La Comunidad Económica Europea (CEE) es la entidad internacional, de tipo supranacional, dotada de una capacidad autónoma de financiación institucionalizada por este tratado. Este documento dio lugar a una tercera comunidad de duración indefinida, la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom).

El Estado de bienestar permitió que importantes sectores sociales de los países industrializados aumentaran su poder adquisitivo. Los salarios mejoraron a partir de las negociaciones entre los sindicatos y las organizaciones patronales que aseguraron mayores ganancias. Para sostener el nivel de vida había que aumentar el consumo, incluso de aquellos productos superfluos que se tornaron imprescindibles mediante el poder de la publicidad. La calidad de los productos disminuyó con el fin de reducir su vida útil y obligar a su frecuente reposición.

Este modo de vida basado en el consumo significó dejar de lado o que pasaran a segundo plano los valores culturales sostenidos hasta ese momento, como el crecimiento intelectual y espiritual de las personas. Hubo una nota-

73. Los Seis: son los firmantes del histórico acuerdo: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. La ratificación del Tratado de Roma por los Parlamentos de «los Seis» tuvo lugar en los meses siguientes y entró en vigor el 1 de enero de 1958.

ble incidencia y hasta dependencia cultural por parte del resto de los países que estuvieron influidos por la moda y las preferencias norteamericanas, más allá de sus propias tradiciones o idiomas. Los cambios tecnológicos, la publicidad y las ventas a crédito, contribuyeron a aumentar el consumo, estimulado a través del cine, la radio, la televisión, los diarios y las revistas, es decir los medios masivos de comunicación. Se ingresaba a un mundo ideal comprando determinadas «marcas» de productos, que permitían triunfar en la vida, a esto se lo llamó la cultura de masas⁷⁴.

LOS PAÍSES SOCIALISTAS

En la década de los cincuenta, los países comunistas⁷⁵ tenían el propósito de construir un país más moderno y una sociedad más justa. La organización política se caracterizaba por contar con un partido político único de ideas estalinistas⁷⁶, con el poder monopolizado en el Estado y la economía planificada, en la que se prescindía del mercado como regulador de gustos y precios. Se apoyaba en la propiedad de los bienes de producción por parte del Estado. De este modo lograrían el desarrollo de la industria pesada y la producción de energía, carbón, hierro, petróleo, acero, etcétera.

La Unión Soviética se transformó en una economía moderna, en su aspecto científico, tecnológico e industrial, y garantizaba los derechos básicos: educación, vivienda, salud, trabajo y cierta igualdad en lo social. Pero el nivel de consumo de la población era bajo, mientras aumentaban los privilegios y beneficios de la burocracia estatal. En 1956, la invasión soviética a Hungría (se realizó para evitar el surgimiento de un régimen político comunista anti-estalinista) comenzó a plantear los límites de la expectativa de un cambio democrático en la Unión Soviética. La ocupación de Checoslovaquia, por igual motivo, en 1968, acabó con toda esperanza en tal sentido.

FIN DEL SIGLO XX

A mediados de la década de 1970, ante la caída de la producción, del consumo y del crecimiento económico en general, los altos niveles de desocupación, el aumento de la pobreza y la inestabilidad económica, se reavivaron los temo-

74. Masa: agrupación numerosa e indiferenciada de personas.

75. El territorio que abarcaba: desde el Río Elba hasta el Mar Adriático, incluyendo la península Balcánica; Alemania Oriental, Polonia, Hungría, Yugoslavia, Checoslovaquia, Rumania, Bulgaria y Albania, exceptuando Grecia y Turquía. En 1949 se incorporaron China y Corea, más tarde, la antigua Indochina francesa y en 1959 lo hizo Cuba.

76. Estalinismo: teoría y práctica políticas de Stalin, dictador soviético, consideradas por él mismo como continuadoras del leninismo.

res a una crisis como la iniciada en 1929. Las causas se atribuyeron al encarecimiento del precio del petróleo, principal fuente energética de la mayor parte de las economías industrializadas, a los avances tecnológicos que sustituían la mano de obra generando desocupación y hasta a la creencia de que los salarios habían aumentado demasiado.

A partir de 1960 se produjeron aumentos del precio del petróleo, como consecuencia de la acción concertada de los países que lo exportaban. Los altos beneficios que esto implicaba hicieron que los países favorecidos depositaran los excedentes de divisas en los bancos internacionales, en general de capitales norteamericanos. Los bancos comenzaron a ofrecer créditos a bajas tasas de interés a los países latinoamericanos, manejados, en su mayoría, por dictaduras.

Ante la crisis iniciada en 1973, se enfrentaron dos posturas económicas: los keynesianos y los neoliberales. Los primeros sostenían que había que aumentar el poder adquisitivo de la gente para ampliar el consumo y la producción. De este modo se mantenía el pleno empleo, a pesar de la inflación controlada y las tasas de ganancias menores de los industriales. Los neoliberales defendían el aumento de las ganancias, consideraban que era el único motor de la economía y, por consiguiente, se debían reducir los costos del Estado, disminuyendo los salarios y eliminando los puestos de trabajo innecesarios. Ésta fue la postura aceptada. Se difundió el monetarismo, por lo cual el Estado se limitaba a emitir moneda y a controlar la oferta de dinero, renunciando a todo papel de intervención económica.

Estados Unidos, al perder la guerra de Vietnam, en 1975, vio disminuido su poder mundial por la falta de respeto a los derechos humanos puesta de manifiesto en ese conflicto. A partir de ello impulsó una nueva política global que se manifestó en los Documentos de Santa Fe (EE.UU.) de 1980⁷⁷, donde se planteaba que ante la expectativa de una tercera guerra mundial, a la que denominan «de las galaxias», se establecía que el fundamento del

77. Documentos de Santa Fe: son documentos de la CIA elaborados en la ciudad de Santa Fe, en el Estado de Nuevo México, entre los años 1980 y 1986. Fueron inspirados por el temor a la propagación izquierdista en la región y han servido como base operativa para el fortalecimiento de la política de dominación norteamericana en América Latina a partir de esos años. La CIA es una agencia de inteligencia central del Gobierno de Estados Unidos que informa directamente al Director de la Inteligencia Nacional, con la responsabilidad de proporcionar seguridad nacional. También supervisa y realiza actividades secretas a pedido del Presidente de los Estados Unidos. Se creó en 1947 como una rama de la seguridad nacional de las Fuerzas armadas de Estados Unidos. Su función primaria es recoger información sobre gobiernos, corporaciones e individuos extranjeros y aconsejar; además, conduce y realiza operaciones tácticas y secretas, ejerciendo influencia en la política extranjera y tiene localizaciones secretas.

poder de los Estados Unidos eran América Latina, Europa Occidental y Japón.

Entre 1970 y 1983, paulatinamente, las exportaciones de productos industriales del tercer mundo⁷⁸, que hasta ese momento se mantenían estables, comenzaron a multiplicarse. Era el inicio de una nueva división internacional del trabajo; los países del primer mundo a mediados de los setenta empezaron a trasladar sus fábricas al tercer mundo. Las nuevas industrias abastecían no sólo a unos mercados locales en expansión, sino también al mercado mundial, cosa que podían hacer tanto exportando artículos totalmente producidos por la industria local como formando parte del proceso de fabricación transnacional.

Sintetizando, los países hegemónicos organizaban y dirigían proyectos que se concretaban en las fábricas de los países periféricos, porque los costos de mano de obra eran menores.

En la década de 1980, Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional y los banqueros privados comenzaron a imponer duros términos para el pago de la deuda de los países latinoamericanos: recortes presupuestarios y suspensión de partidas económicas destinadas a salud, educación y acción social. Estas medidas neoliberales requerían ajustes estructurales y el abandono de las políticas económicas y sociales basadas en la industrialización y la expansión de los salarios y el mercado interno.

Era un hecho que en los países (centrales) industriales de Occidente la importancia relativa de las empresas nacionalizadas había disminuido en el conjunto del sistema productivo, y los fondos estatales destinados a transferencias y subvenciones con el objeto de disminuir las diferencias sociales habían sufrido recortes. Comenzaron a aparecer las opiniones desfavorables al «estado de bienestar».

Al mismo tiempo los gobiernos de los países socialistas empezaron a reconocer su falta de capacidad de innovación y la escasa rentabilidad de las empresas de producción, a las que afectaba la poca flexibilidad de la planificación central.

En los países latinoamericanos existían clases urbanas plenamente «modernas» en su comportamiento económico, equiparables a las de los países más desarrollados. Pero al mismo tiempo contaban con una masa de población que en lo esencial presentaba todo tipo de carencias económicas. La

78. Tercer mundo: expresión que denominó a los países poscoloniales que surgieron después de la Segunda Guerra Mundial, junto con la mayor parte de América Latina, que era una región dependiente del viejo mundo imperial e industrializado, para diferenciarse del «primer mundo» de los países capitalistas desarrollados y del «segundo mundo», de los países socialistas.

necesidad de homogeneizar la sociedad y modernizarla en su conjunto constituía y constituye el principal problema social y económico de estos países.

En noviembre de 1989 cae el Muro de Berlín, poniendo fin a la guerra fría y John Williamson⁷⁹ formula el Consenso de Washington como políticas de reforma, que pensaba eran más o menos aceptadas por todo el mundo. Originalmente, ese paquete de medidas económicas estaba pensado para los países de América Latina, pero con los años se convirtió en un programa general.

Las medidas eran: disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades del gasto público, reforma impositiva, liberalización de los tipos de interés, un tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio internacional y de la entrada de inversiones extranjeras directas, privatización, desregulación y amplios alcances para los derechos de propiedad. Todas tendían a contener la crisis, afianzar el poder de Estados Unidos y detener los procesos de autonomía que se estaban gestando en América Latina.

El consenso, sin duda, no logró los resultados esperados. Una dificultad identificada fue que las estrategias se centraron más en la eficiencia que en ampliar la productividad y el crecimiento, y estas reformas verdaderamente no inducían a ello. Además, si bien estas recomendaciones de política económica se planearon para un crecimiento sostenido, no se resolvieron satisfactoriamente los fallos públicos y del mercado, que impidieron acumular capital y aumentar la productividad. Esa breve lista tomó autonomía y se constituyó en lo que más tarde se denominaría «neoliberalismo».⁸⁰

El Consenso de Washington ha recibido gran cantidad de críticas. Quizás las más importantes sean las que le formulara Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía 2001 y exvicepresidente del Banco Mundial. Críticos de la libe-

79. John Williamson es un economista e investigador inglés, asociado al Instituto Peterson desde 1981. Fue director del proyecto para el grupo de alto nivel de las Naciones Unidas sobre la financiación para el desarrollo (informe de Zedillo) en 2001; jefe para Asia meridional en el Banco Mundial durante 1996-99; profesor de economía de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (1978-81), la Universidad de Warwick (1970-77), el Instituto de Tecnología de Massachusetts (1967-80), la Universidad de York (1963-68) y la Universidad de Princeton (1962-63); asesor del Fondo Monetario Internacional (1972-74) y consultor económico de la Hacienda del Reino Unido (1968-70). Es autor, coautor y editor de numerosos estudios sobre el sistema monetario internacional.

80. Neoliberalismo: forma moderna de liberalismo, que concede al Estado una intervención limitada en asuntos jurídicos y económicos. Liberalismo: doctrina política, económica y social que defiende la libertad individual y rechaza la intervención del Estado en asuntos civiles. Sistema político y económico que proclama la absoluta independencia del Estado, en sus organizaciones y funciones.

ralización, como Noam Chomsky⁸¹ o Naomi Klein⁸², ven en él un medio para abrir el mercado laboral de las economías del mundo subdesarrollado a la explotación por parte de compañías del primer mundo.

Las críticas, que provienen desde la antiglobalización hasta del mismo liberalismo económico, se basan en que los países del primer mundo imponen las políticas del Consenso de Washington sobre los países de economías débiles mediante una serie de organizaciones burocráticas supraestatales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, además de ejercer presión política y extorsión. Se argumenta, además, de forma muy generalizada, que dicho consenso no ha producido ninguna expansión económica significativa en Latinoamérica, sí, en cambio, algunas crisis económicas severas y la acumulación de una deuda externa que mantiene a estos países anclados al mundo subdesarrollado.

En 1992 se firma el Tratado de Maastricht, que entra en vigencia en 1993. Bajo este acuerdo nace la Unión Europea que, a partir de la aplicación del Tratado de Lisboa, de 2009, sucede por completo a las comunidades europeas preexistentes. Marca una nueva etapa en el proceso de unión. El Tratado crea la ciudadanía europea y permite circular y residir libremente en los países de la comunidad, así como el derecho de votar y ser elegido en un Estado de residencia para las elecciones europeas o municipales. Se decide la creación de una moneda única europea, el euro, que entraría en circulación en 2002 bajo control del Banco Central Europeo.

A finales del siglo xx, el crecimiento demográfico de los países del centro era reducido, mientras el de los de la periferia era incomparablemente más alto; por el contrario, el crecimiento del producto bruto interno de los países desarrollados o centrales era globalmente mucho mayor que el de los países subdesarrollados o periféricos, y en muchos de estos últimos, el producto por habitante, en lugar de crecer, disminuía. La brecha entre centro y periferia

81. Avram Noam Chomsky (1928) es lingüista, filósofo y activista estadounidense. Es profesor emérito de Lingüística en el MIT (Instituto Tecnológico de Massachusetts) y una de las figuras más destacadas de la lingüística del siglo xx, gracias a sus trabajos en teoría lingüística y ciencia cognitiva. Es, asimismo, reconocido por su activismo político, caracterizado por una fuerte crítica al capitalismo contemporáneo y la política exterior de los Estados Unidos. Ha sido señalado por el *New York Times* como «el más importante de los pensadores contemporáneos» (www.wikipedia.org).

82. Naomi Klein (1970) es una escritora, periodista e investigadora canadiense, de gran influencia en el movimiento antiglobalización y el socialismo democrático. Su ruptura con la globalización implicó el estudio de las influencias del capitalismo de finales del siglo xx y del sistema de la Tercera Vía, así como el impulso del sistema de economía neoliberal y sus efectos en la cultura moderna de masas (www.wikipedia.org).

lejos de disminuir se acrecienta, esto supone un escándalo moral, además de un peligro para la humanidad en su conjunto.

AMÉRICA LATINA Y ARGENTINA

En el período que va de 1935 a 1939 se acentuó el crecimiento de la industria argentina. Hasta 1940, las inversiones norteamericanas en Latinoamérica se concentraron, principalmente, en actividades extractivas (minería, petróleo, etcétera), en agricultura (plantaciones de cacao, café, banano, azúcar, etcétera), en servicios de infraestructura (ferrocarriles) y mínimamente en industria manufacturera (y casi en forma exclusiva, la ligada a las anteriores: frigoríficos, etcétera).

La Segunda Guerra Mundial significó una nueva relación de Estados Unidos con los países latinoamericanos, basada en la diplomacia y la negociación, en lugar de la intervención directa ante la falta de acuerdo. La preocupación de ese país era la penetración económica, a través de sus grandes empresas en Latinoamérica, sin olvidar la fuerza, cuando la consideraba necesaria. La guerra no afectó la producción norteamericana y en el proceso de sustitución de importaciones se incrementó la venta de insumos destinados a la industrialización; de ese modo se fueron generando condiciones de dependencia tecnológica que se visualizarían en la posguerra.

Argentina, en la Segunda Guerra Mundial, tuvo una situación especial en relación al aprovisionamiento de productos elaborados, tanto a los países beligerantes como a los neutrales; esto fue un verdadero factor de estímulo para la industria nacional que creció rápidamente. En la década de los cuarenta continuó la política proteccionista iniciada en el decenio anterior.

Durante la guerra, Argentina se mantuvo neutral por dos razones: porque algunos sectores conservadores y militares simpatizaban con el Eje nazifascista y porque Gran Bretaña prefería tener en nuestro país un abastecedor de materias primas. En 1944 Argentina rompió relaciones con el Eje y recién en 1945, semanas antes de la caída de Berlín, le declaró la guerra. A Estados Unidos le molestó nuestra neutralidad porque nos veían como un importante competidor comercial. Desde los comienzos del conflicto usaron todo su poder para presionar a nuestro país a que ingresase en él y perdiese las ventajas que le otorgaba su condición de neutral.

Los acuerdos de posguerra no tardaron en aparecer en Latinoamérica. En 1948, el Pacto de Bogotá (Colombia) fundó la Organización de Estados Americanos (OEA). Se crearon instancias de relación entre los diferentes estados nacionales, tanto militares como civiles, para garantizar su hegemonía regional, en lo político y militar.

En Argentina, en la segunda mitad del siglo xx, en lo político, Juan Domingo Perón es elegido presidente en dos oportunidades seguidas, con el apoyo de la clase obrera, nucleada en un partido organizado en torno al movimiento sindical que él impulsó. En lo social, se destacan el voto de la mujer y la aparición y desarrollo de los sindicatos. En lo económico, en la posguerra nos convertimos en «el granero del mundo» al exportar nuestros cereales para cubrir las necesidades alimenticias de los países afectados.

A partir de 1950 comienza un nuevo tipo de inversiones marcado por las denominadas «empresas multinacionales»⁸³. Éstas eran monopolios económicos que contaban con casas matrices en el país central y con filiales en otras partes del mundo. Esas grandes empresas exportaron sus plantas industriales a los países latinoamericanos, apoyándose en la teoría político-económica desarrollista que proponía alcanzar el desarrollo social en estas regiones mediante el aporte de la asistencia técnica y las inversiones extranjeras.

Estas empresas transnacionales apostaron a los mercados internos y se asentaron en las áreas automotriz, electrónica y plástica. Contaron con el apoyo estatal para tener un mercado cautivo, mano de obra barata (en algunos casos), leyes de excepción y créditos blandos. Junto con las instancias políticas y militares fueron una parte importante del proyecto de hegemonía continental norteamericano.

En Argentina se constituía un nuevo sector social que se congregó alrededor de las grandes ciudades y, en particular, en Buenos Aires. El movimiento migratorio se manifestó hacia los centros donde aparecían las posibilidades ocupacionales y de mejores salarios. A principios de la década de los cincuenta comenzó a incubarse una crisis profunda por no haber invertido el gobierno peronista, al comienzo de su gestión, las reservas en bienes de capital y por no haber previsto las necesidades crecientes de la industria y de los servicios públicos en relación con la progresiva concentración urbana. Si bien la cultura se había resentido en este gobierno, como parte del programa político, económico y social se fundaron las escuelas-fábrica y la Universidad Obrera Nacional.

En 1951 un grupo militar de tendencia nacionalista de derecha intentó derrocar al gobierno, pero fracasó. En 1952 falleció Eva Perón, la esposa del presidente, lo que significó un duro golpe para sus partidarios. A partir de 1954 se produjo un resquebrajamiento de la plataforma política al apartarse de su lado los sectores católicos. Los conflictos con la Iglesia alcanzaron matices

83. Las corporaciones multinacionales son sociedades que poseen o controlan medios de producción o servicios fuera del país donde se hallan establecidas. Mantienen sus órganos de dirección en el país de origen donde está la casa matriz y tienen sus filiales en otras naciones.

de violencia. Estos acontecimientos, así como la acentuación de los rasgos autoritarios del gobierno, desembocaron en el golpe militar de septiembre de 1955 que destituyó al general Perón.

A partir de ese año la incorporación de Argentina a los organismos financieros de carácter internacional provocó un cambio en la estructura productiva de nuestro país. Predominaron las figuras de tradición liberal (conservadores y radicales, abogados y empresarios) en la fijación de políticas del gobierno y en la administración. En materia económica se liberaron las transacciones internacionales, facilitándose la importación de bienes de capital. Se inicia la expansión de la industria petroquímica, de automotores y maquinarias y, en general, la producción de bienes de capital. El acento fue puesto en la libre empresa. Esta tendencia repercutió sobre la política laboral. Los empresarios aprovecharon el debilitamiento de las organizaciones sindicales que fueron intervenidas y, ante la prescindencia del Estado, procuraron limitar las conquistas que los asalariados habían obtenido en los últimos años.

Estas transformaciones en la producción industrial nacional fueron impulsadas por intereses financieros extranjeros, y por eso no fueron un obstáculo para el desarrollo de una industria independiente. La falta de un adecuado control de las empresas radicadas, con decretos no muy claros, permitió que las mismas obtuvieran excelentes ganancias.

En este período, como en todos los anteriores, el desarrollo industrial se caracterizó por la falta de programación, tanto en lo que se refiere a la selección de rubros como a la radicación geográfica. Esto contribuyó a su concentración en la Capital Federal y a distorsionar el mercado interno con industrias incapaces de utilizar la totalidad de su capacidad productiva, al tiempo que generaban un considerable endeudamiento externo proveniente de un reequipamiento indiscriminado.

En 1958 Arturo Frondizi asume como presidente, luego de obtener la mayoría de votos con el apoyo de los peronistas cuyo partido estaba proscripto. En la etapa electoral había propuesto la integración de empresarios, obreros, sectores intelectuales, eclesiásticos y hasta militares, para impulsar al país a dar un gran salto en su desarrollo. Los primeros meses de gobierno fueron de fuerte expansión, pero al poco tiempo se desató un proceso inflacionario que obligó a implementar fórmulas económicas que fracasaron.

Cuando se cambian los proyectos políticos tiene que estar prevista la formación de cuadros para ello. Como parte del de Frondizi, en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), en 1960, se crea la Licenciatura en Administración y se fundan la Universidad Tecnológica Nacional (que reemplaza a la Universidad Obrera) y el Consejo Nacional de Enseñanza Técnica (CONET). Al mismo tiempo se creaban las condi-

ciones para la incorporación de 300 empresas de capitales extranjeros, en su mayoría norteamericanos, para la producción industrial de nuevos bienes intermedios, de consumo durable y para la explotación petrolífera. Estas políticas significaron un alto costo social, por la secuela de empresas nacionales que tuvieron que cerrar y la creciente desocupación.

En los últimos años de la década de los cincuenta, los proyectos populistas en América Latina no habían logrado superar los problemas de analfabetismo, desnutrición, vivienda y trabajo. Esto ocasionó la insatisfacción social que se expresaba en la resistencia y mayor politización de las organizaciones de masas, como los sindicatos, las ligas campesinas, las asociaciones vecinales y los centros de estudiantes. Frente a esta situación, Estados Unidos tenía que mantener su influencia en la región reconociendo que los cambios sociales surgían en la propia sociedad y no eran importados de los países socialistas.

Para hacer frente a esta situación, como Estados Unidos tenía que convencer de las ventajas del capitalismo frente al socialismo, se formula el proyecto Alianza para el Progreso. Programa de ayuda económica, política y social de aquel país para América Latina efectuado entre 1961 y 1970, alentando el cambio democrático en esta región. Los presidentes Kennedy⁸⁴ de Estados Unidos y Frondizi de Argentina tenían posiciones que se acercaron bastante en el ámbito político y económico; no fue así en el terreno de la seguridad hemisférica. El presidente norteamericano respaldaba una estrategia de seguridad cuyas características eran opuestas a la política exterior del gobierno de Frondizi, mientras proponía el programa de la Alianza para el Progreso.

En todo ese proceso las grandes corporaciones multinacionales fueron una pieza fundamental. Para reducir el conflicto social y asegurar la tranquilidad de los inversores, se establecieron acuerdos con los sindicatos para ofrecerles financiamiento y cursos de «formación» a cargo de organizaciones sindicales norteamericanas. El proyecto Alianza para el Progreso contó con el apoyo de todos los gobiernos de la región, no obstante eso, tras la muerte de Kennedy, Estados Unidos apoyó golpes de Estado que derrocaron a los presidentes constitucionales. Las únicas favorecidas con la Alianza fueron las corporaciones multinacionales que adquirieron un mayor poderío económico.

En 1963 asumió Arturo Illia como presidente, que en su campaña había propuesto los principios que orientarían su política económica: el nacionalismo económico, de intervención estatal y de protección a los consumidores. Se puso fin a la aguda crisis cíclica por la mejora de la balanza de pagos producto

84. Kennedy, John F. (1917-1963) fue elegido presidente de los EE.UU. en 1960 y asumió a comienzos del año siguiente. Murió asesinado el 22 de noviembre de 1963.

de las buenas cosechas, esto permitió un aumento relativo de los salarios y un estímulo a la demanda, con lo que se solucionó la desocupación. Illia anuló los contratos petroleros firmados por Frondizi y fueron renegociados. Estas políticas nacionalistas no fueron del agrado de los inversores extranjeros que dejaron de hacer nuevos aportes. El gobierno se enfrentó a los sindicalistas y la Confederación General del Trabajo, que estaba en manos de los peronistas, lanzó un plan de lucha oficialmente en pos de mejores condiciones de trabajo.

En 1967, la Iglesia, a su vez, criticaba al sistema capitalista; a través de la encíclica⁸⁵ *Populorum Progressio* del Papa Pablo VI denunciaba la situación imperante en el Tercer Mundo, producto de un sistema económico basado en la competencia como ley suprema de la economía, y la propiedad privada de los medios de producción como derecho absoluto, sin límites ni obligaciones sociales correspondientes.

En junio de 1966 Illia fue destituido, acusado de ser lento e ineficiente, aunque en realidad se debió a su firme actitud con respecto a los monopolios internacionales de la banca y la industria química, entre otros. Asumió el gobierno militar Juan Carlos Onganía. En 1967 Adalbert Krieger Vasena se hizo cargo del Ministerio de Economía. Durante su gestión se congelaron los salarios, que fueron regulados por el gobierno, suprimió los subsidios indirectos a ciertas industrias y a regiones marginales, devaluó la moneda para asegurar la estabilidad durante un largo período y aplicó retenciones a las exportaciones para impedir que los beneficiarios fueran los sectores agropecuarios. Desde el punto de vista educativo redefinió el rol de la universidad con una fuerte represión que produjo el éxodo masivo de científicos y docentes universitarios.

Las medidas tomadas por Krieger Vasena apuntaban a alentar a las empresas eficientes y el «eficientismo» sirvió para definir toda la nueva política: así eran llamadas las empresas que producían según normas y costos internacionales, capaces de competir en el mercado mundial y, sobre todo, las filiales de las grandes corporaciones extranjeras, que por esos años consolidaron su posición en el país. En el corto plazo estas medidas suscitaban resistencias que determinaron su fracaso. Hacia 1969 aparecieron grupos armados y movilizaciones populares que tuvieron su punto álgido en Córdoba, en el estallido de mayo de ese año, conocido como el «Cordobazo».

En 1970, cuando comenzaba la crisis mundial del capitalismo por el aumento del precio del petróleo, los países del tercer mundo, entre los cuales se encontraba Argentina, estaban endeudados profundamente. Asumió como presidente el general Levingston, sustituido por el general Alejandro Lanusse,

85. Encíclica: en la Iglesia Romana, carta solemne que dirige el Papa a obispos y fieles.

y se abrió una etapa en el cual se buscaba salir de la crisis iniciada décadas atrás. Comenzaron diálogos con Perón (en el exilio), hasta su vuelta al poder en 1973.

En 1974 Perón muere, queda en su lugar Isabel Perón, la vicepresidenta, y nueve meses antes de terminar su mandato, mediante un golpe de Estado, las Fuerzas Armadas, impulsadas por el descontento generalizado, se hacen cargo del gobierno.

En América Latina, las consecuencias del proyecto de los Documentos de Santa Fe en 1980⁸⁶ implicaron cambios en el plano militar, cultural y político. En el militar se estableció un sistema de seguridad basado en diferentes mecanismos de asistencia e intercambio con las fuerzas de seguridad de esos países. Algunos resultados fueron la represión selectiva hacia dirigentes políticos, sindicales, estudiantiles y religiosos progresistas, así como la aparición de grupos paramilitares, el financiamiento de partidos conservadores y la manipulación de los medios de información.

En algunos casos, al observar la decadencia de las dictaduras, se comenzó a plantear la necesidad de un paso pacífico y acordado hacia democracias más controladas en las que dominaron los intereses norteamericanos.

En Argentina asumió el presidente radical Raúl Alfonsín en diciembre de 1983, quien no terminó su mandato; una fuerte crisis económica derivó en su renuncia anticipada y en 1989 lo sucedió el peronista Carlos S. Menem, que había ganado las elecciones. Permaneció en el gobierno por dos períodos consecutivos, hasta 1999, en los que puso en práctica las medidas neoliberales detalladas en el Consenso de Washington.

Rebón y Saavedra (2006: 13) sostienen que en el período que va desde el inicio de la dictadura militar y se consolida a partir de 1989 se produjeron cambios importantes en la economía argentina:

Los patrones de acumulación de capital y distribución del ingreso desplazaron progresivamente a la industria manufacturera como eje neurálgico y ordenador de las relaciones económicas y sociales de la economía, cediendo dicho lugar a los servicios y, fundamentalmente, al capital financiero. Así, el nudo del modelo pasa a ser la especulación, a partir de la liquidación de bienes del Estado y el endeudamiento externo con el objeto de efectuar colocaciones financieras en el mercado local aprovechando el diferencial entre las tasas nacionales y las internacionales, para finalmente remitir los recursos al exterior y reiniciar el ciclo. De este modo, la contrapartida del creciente endeudamiento externo fue la fuga de capitales.

86. Ver nota 77.

Resumiendo: el período que va desde la Primera Guerra Mundial a la década de los cuarenta marcó el derrumbe del capitalismo productivo, vemos las causas de la Segunda Guerra Mundial y sus consecuencias: eliminación del fascismo, EE.UU. y la U.R.S.S. surgen como primeras potencias mundiales. Norteamérica tiene la supremacía económica y militar. Se firma el acuerdo de Bretton Woods en Washington, se fundan el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, la creación de las Naciones Unidas, la Declaración de los Derechos Humanos. La bomba atómica en Hiroshima y Nagasaki pone fin a la Segunda Guerra y da comienzo a la «guerra fría».

En la posguerra, EE.UU. se constituye en país hegemónico, implementa el Plan Marshall, se forma la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), nuevas tecnologías dan lugar a la tercera revolución industrial. En economía se destacan: el keynesianismo, el Estado de bienestar social, la Comunidad Económica Europea, el aumento del poder adquisitivo de la sociedad de consumo y la cultura de masas. Los países socialistas, la economía planificada de la Unión Soviética y su posterior decadencia.

El aumento del precio del petróleo determina una nueva crisis, surgen el neoliberalismo, el monetarismo, los Documentos de Santa Fe (EE.UU.), la nueva división internacional del trabajo, las empresas transnacionales, la crisis de los estados de bienestar, la caída del Muro de Berlín, las críticas al Consenso de Washington, la Comunidad Europea y el crecimiento demográfico.

En América Latina se incrementa la penetración económica de EE.UU.

Argentina permanece neutral en la guerra, la presidencia de Perón, el Pacto de Bogotá, la creación de la Organización de Estados Americanos; se instalan las empresas multinacionales. Se inicia una crisis profunda en nuestro país, un golpe militar derroca a Perón. En economía: la libre empresa. El gobierno de Frondizi, la Alianza para el Progreso, la Iglesia, los gobiernos de Illia y Onganía, el Cordobazo, el endeudamiento, la muerte de Perón, la dictadura militar, las consecuencias en Argentina de los Documentos de Santa Fe (EE.UU.), las presidencias de Alfonsín y Menem, y el neoliberalismo.*

TEORÍA DE LA BUROCRACIA

CONTEXTO

En Francia, en el siglo XVIII, ante el desarrollo de los organismos administrativos Jean-Claude Marie Vincent, marqués de Gournay, creó la palabra *bureau-*

* La bibliografía básica utilizada en este apartado es el libro *Historia*, de la *Enciclopedia Hispánica*; *El mundo contemporáneo* de Felipe Pigna y otros; y la obra de José Luis Romero *Breve historia de la Argentina*.

cratie en francés, de *bureau*, «oficina» en dicha lengua, y *kratía*, «poder», en griego. El término «burocracia», en su uso popular, tiene una implicación despreciativa, se asocia a la lentitud con que se realizan los trámites administrativos, cuando las estructuras que rigen las actividades humanas ignoran las circunstancias concretas y las posibles necesidades individuales.

A fines del siglo XIX, Max Weber fue testigo del desarrollo de una nueva Alemania y abordó el tema de la burocracia desde una perspectiva general, basándose en la observación de la administración pública de ese país. Ésta tenía sus orígenes en el gobierno de Otto von Bismarck (1815-1898), primer ministro de Prusia⁸⁷. Es uno de los grandes protagonistas de la historia europea, llamado el Canciller de Hierro, fundador del Imperio Alemán. Su gobierno se caracterizó por el autoritarismo y coincidió con el inicio de un importante desarrollo en todos los sectores de la economía alemana.

Richard Sennett (2006: 23-24), en *La cultura del nuevo capitalismo*, explica que el modelo militar de Bismarck se aplicó a las empresas y a las instituciones de la sociedad civil, en nombre de la paz y para impedir la revolución. El ejército prusiano tenía una reputación de alta eficiencia en comparación a los del resto de Europa. Los militares prusianos ponían la atención en las cosas bien hechas. Su cadena de mando era más rígida que las de sus semejantes franceses y británicos, y definía con mayor rigor lógico los deberes de cada eslabón en dicha cadena. Ésta fue la política fundacional de lo que puede llamarse capitalismo social, es decir, una organización que contenía a las personas que eran leales a la institución, había confianza informal entre los trabajadores y tenían pleno conocimiento de lo que se esperaba de ellos.

Max Weber realizó un análisis de la militarización de la sociedad civil a finales del siglo XIX, cuando las grandes corporaciones operaron cada vez más como ejércitos en los que cada uno tenía un lugar y cada lugar una función definida, según lo expresa en su libro *Economía y Sociedad*. Weber se ocupó de plasmar esto en sus obras.

El ambiente internacional en el que se desarrolló la teoría es el mismo que el de las teorías clásicas de Taylor y Fayol, y el contexto del momento en que la teoría administrativa lo toma en cuenta es la década de 1940, marcada por la Segunda Guerra Mundial y sus consecuencias.

MAX WEBER

Los autores de las teorías clásicas estudiaron organizaciones industriales y de negocios; Weber realizó sus estudios en las instituciones públicas, como hos-

87. Prusia estaba formada por regiones de las actuales Alemania y Polonia, y su capital era Berlín.

pitales, escuelas, ejércitos y prisiones, ampliando de este modo el campo de investigación, abarcando los tipos de organización existentes en la Alemania del Segundo Imperio y en la República de Weimar.

La teoría burocrática desarrollada por Max Weber es una teoría sociológica que se aplicó a la administración de organizaciones para superar los fracasos de la teoría de las relaciones humanas en el control de la gran empresa capitalista. Esta corriente de pensamiento es la de los estructuralistas, que se desarrolla desde la década de 1940 en adelante.

En las ciencias sociales, como la Administración, la noción de burocracia define, por un lado, la estructura organizativa y administrativa de las actividades colectivas –tanto en ámbitos públicos como privados– y, al mismo tiempo, el grupo social constituido por las personas organizadas jerárquicamente que se dedican a la ejecución del trabajo administrativo, de forma que su función está estrictamente regida mediante reglamentos de carácter interno o emanados de la legislación administrativa general.

Max Weber (1864-1920) nació en Alemania, estudió derecho en Heidelberg y Berlín, fue profesor en Friburgo, en 1894, y luego en Heidelberg, en 1896. En 1903 comenzó a actuar como coeditor y, en 1904, a publicar sus propios trabajos. Sus ideas se opusieron a los historicistas, a los utilitaristas, a Hegel y a Marx. En 1909 fundó la Asociación Sociológica Alemana. Volvió a ejercer como profesor en Viena (1918) y en Munich (1919). En esta última ciudad dirigió el primer Instituto de Sociología de la universidad alemana. Pero vale destacar que jamás dictó una cátedra de sociología.

Respecto de la política, Weber fue un liberal democrático y reformista que contribuyó a fundar el Partido Demócrata alemán. Criticó los objetivos expansionistas de su país durante la Primera Guerra Mundial; después de perder la misma fue miembro del comité de expertos, que acudió en representación del gobierno alemán a la Conferencia de Paz de París (1918) y fue colaborador de Hugo Preuss en la redacción de la Constitución republicana de Weimar (1919).

Weber analizó la evolución de las civilizaciones a través de estudios sobre las religiones y la historia económica de varios países, volcando sus conocimientos en numerosos ensayos y en libros dentro de los que destacamos *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (1904-1905), donde expresa una visión comprensiva de los mecanismos de interdependencia mutua entre los sistemas de creencias y el medio económico y social. *Economía y sociedad*, publicado en 1922, después de su muerte, contiene su estudio de las organizaciones.

Las preocupaciones de Weber eran: las multitudes urbanas, el industrialismo y sus conflictos, y los excesos del individualismo que, al romper los lazos tradicionales de solidaridad, opacaban la noción de persona para generar una

secuencia perversa entre individuo alienado y masas en disponibilidad. Es el primer autor en efectuar un análisis sistemático y comprensivo del papel social de la burocracia.

El objetivo central de Weber era realizar un esquema lo más racional posible para relacionar democracia, capitalismo y sistema político en una Alemania reconstruida después de la primera guerra, como «estado de masas», en el que la izquierda (social democracias y sindicatos) juega un papel central. El mismo autor señala, al introducir explícitamente una abierta dimensión valorativa en sus análisis, que se trata de la visión que propone un intelectual liberal-nacionalista que acepta para Alemania el sufragio universal y la centralidad del Parlamento como los medios más idóneos para una recomposición del Estado, pero que, simultáneamente, no duda de que «los intereses vitales de la nación se colocan por encima de la democracia y el parlamentarismo».

La finalidad primordial de la burocracia es cómo controlar a los participantes de manera que se eleve al máximo la efectividad y la eficiencia, y que se reduzca al mínimo la insatisfacción que produce la misma necesidad de control. Es un sistema de control social mediante normas, reglas y reglamentos. En opinión de Weber, los rasgos que definen a la burocracia son: la división interna del trabajo, la estructuración jerárquica, el papel desempeñado en esta estructura por cada sujeto y, por último, las normas que regulan las relaciones entre las distintas unidades de tal estructura.

La *división del trabajo* en tareas especializadas se obtiene mediante una definición precisa de los deberes y responsabilidades de cada sujeto, considerado no como una persona individual, sino como un «puesto de trabajo». Esta definición delimita determinadas áreas de competencia, que no pueden ser sobrepasadas en ningún caso, de acuerdo con los reglamentos al respecto. En situaciones extremas o anómalas se recurre a la consulta «por vía jerárquica», dirigida al órgano superior que corresponda dentro del cuadro organizativo general, y siempre se realiza por escrito

La *vía jerárquica* es el resultado de la absoluta fragmentación de las tareas y estructuración jerárquica de los distintos departamentos, que se realiza de forma racional e impersonal. En este caso, la legitimación de la autoridad no es de tipo personal ni está basada en ningún respeto primario a la tradición, como en las relaciones tradicionales entre superiores e inferiores, sino que procede del reconocimiento de la racionalidad y carácter óptimo de la regulación de los procesos establecidos para llevar a cabo las distintas tareas. Lo que se respeta y obedece no es la persona, ni siquiera la institución, sino el ordenamiento.

El término *racional* es utilizado para designar la manera más sencilla y más económica de lograr determinados objetivos con el mínimo de esfuer-

zo. El criterio que distingue un acto racional del irracional es la coherencia con los objetivos que se pretenden alcanzar. La estructura piramidal está racionalizada, cada cargo, cada parte, tiene una función definida. A medida que se asciende en la cadena de mando hay cada vez menos gente en el control; a la inversa, a medida que se desciende por dicha cadena, cuanto menos poder se tiene, más personas puede incluir la organización en ese nivel. Eso le hace advertir a Sennett (2006: 31) que «la justificación política y social de una burocracia voluminosa es, pues, más la inclusión que la eficacia».

Normalmente, los *sujetos* ingresan en el orden burocrático no por razones familiares o afinidades políticas, sino en virtud de la posesión de ciertas capacidades profesionales –avaladas por un currículo– que han de ser comprobadas, en algunos casos, mediante la superación de determinadas pruebas de acceso a la función correspondiente. Una vez que el sujeto ha ingresado en el grupo inicia su «carrera burocrática» dentro de él con un carácter estable y continuo; la antigüedad se constituye en un notable factor de mérito que, junto a sus logros personales, encamina al sujeto a través del desempeño de diversos puestos de la organización.

El *salario* percibido se establece, no en función de los resultados alcanzados, sino del cargo desempeñado. Hay una clara diferenciación entre lo que es la vida privada y la actividad profesional del burócrata. Lo que justifica el conjunto de normas de control, de carácter racional, que regulan el funcionamiento de toda la estructura de acuerdo con técnicas determinadas de gestión cuyo propósito es obtener un rendimiento óptimo.

Amitai Etzioni (1975: 91) sostiene que para M. Weber las organizaciones pueden funcionar efectivamente como burocracia si se establecen normas y se las cumple; tienen reglas y reglamentos, y emiten órdenes que se deben obedecer. En cierta medida se pueden usar algunos recursos para recompensar a aquellos que siguen sus reglas y castigar a quienes no lo hacen. Esta disciplina no requiere del que recibe la orden que esté de acuerdo con ella y que la acepte como moralmente justificada.

Weber utiliza las palabras: *poder*, para referirse a la capacidad de inducir a la aceptación de las órdenes; *legitimación*, para designar a la aceptación del ejercicio del poder porque se está de acuerdo con los valores sostenidos por los súbditos, y *autoridad* para indicar la combinación de ambas palabras, es decir, es el poder legitimado. Tener autoridad no siempre significa tener poder. El autor diferencia tres tipos de autoridad, basándose en la fuente de las mismas, según la sociedad a la que pertenece cada una.

La autoridad tradicional se da cuando los súbditos aceptan las órdenes de los superiores por considerarlas justas, ya que las cosas siempre se han hecho

de esa forma. Es la que vimos en las teorías de Taylor y Fayol. En la autoridad carismática, los súbditos acatan las órdenes de un superior por la influencia de su personalidad (la del superior), con la cual ellos (los súbditos) se identifican. Es la que reconoció la teoría de las relaciones humanas. Finalmente, tenemos la autoridad racional-legal, o burocrática, que opera cuando los súbditos aceptan un reglamento como justificado porque está de acuerdo con una serie de reglas más abstractas, que ellos (los superiores) consideran legítimas y de las cuales se «deriva» el reglamento, por eso es racional. Es esta última la que adopta el modelo descripto por Weber.

El autor especifica con sumo detalle las características de la estructura burocrática, lo que la hace altamente racional. Es una organización continua de funciones oficiales ligadas por reglas. Esto soluciona problemas y evita conflictos, pero al mismo tiempo genera nuevos problemas, porque no siempre se repiten las mismas situaciones, ni tienen iguales características, esto hace que continuamente sea necesario elaborar nuevas reglas. Las normas, reglas y reglamentos siempre deben ser formulados por escrito. Un principio a respetar es la total separación de la propiedad de los medios de producción o administración pertenecientes a la organización de los que son propiedad privada de los miembros de la administración.

Cada persona tiene una esfera específica de competencia, están organizadas dentro de una jerarquía de empleos clara y bien definida. Es decir, toda oficina inferior está bajo el control y la supervisión de un superior. Cada empleo opera sobre una base de relación contractual. Los candidatos para un cargo se evalúan según sus aptitudes técnicas, por concurso, examen o diploma que garantice sus conocimientos sobre el particular. Cada miembro tiene un salario fijo según el lugar que ocupa en la escala jerárquica. Quien ocupa un cargo tiene especificadas sus obligaciones, la autoridad –que le otorgan sus conocimientos técnicos y experiencias– para desempeñar sus funciones y los medios necesarios para ejecutarlas. El empleado debe tener conocimiento de los límites de su cargo.

A modo de evaluación comparativa con los otros tipos de organizaciones, Weber (1991: 47) sintetiza:

La superioridad puramente técnica de la organización burocrática ha sido siempre la razón decisiva de su progreso respecto de toda otra forma de organización. El mecanismo burocrático es a las demás organizaciones como la máquina es a los modos de producción no mecanizados.

La teoría de este autor se refiere a la parte administrativa de la jerarquía, pero las organizaciones no tienen dirección burocrática. El burócrata sigue

las reglas, la dirección es quien las establece, aunque el cuerpo administrativo sirve a los fines de la organización, aquélla decide qué fines han de ser servidos; aun cuando los burócratas son designados, la dirección generalmente es elegida o heredada.

Evaluación del aporte de Weber

La utilización de la teoría burocrática en Administración pretendió integrar lo aprendido de las teorías científicas, en particular los aportes de Taylor en relación a la realización de la tarea y de Fayol en cuanto a la estructura, con el hombre social y sus motivaciones, de la corriente de relaciones humanas. Tomando en cuenta estos conocimientos se los plasma en la norma para la realización de la tarea, en este caso, la tarea administrativa, en las oficinas públicas.

Coincidimos con Sennett (2006: 36) en cuanto a que el legado más importante de la *estructura burocrática* que Bismarck elaboró para el capitalismo social y que Weber investigó en forma brillante, es el tiempo vital organizado en una entidad lo suficientemente perdurable como para que el individuo pueda desarrollar relaciones sociales y escalar posiciones en ella, sin perjuicio de reconocer que es también una «jaula de hierro» –como la denominó Weber en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*– que enmarca el lapso de convivencia entre sus agentes.

El *objetivo* perseguido al aplicar la teoría burocrática desarrollada por Weber era lograr las máximas productividad y eficiencia, ya no se conformaban con que fuera la mayor productividad y eficiencia como quienes pusieron en práctica las teorías clásicas. Pensaron que aplicando las normas iban a resolver los conflictos que presentaban las teorías anteriores, que aquello permitiría el logro de resultados óptimos. Pero sólo dieron lugar a la máquina burocrática y los conflictos fueron cada vez mayores.

Weber delimitó su concepción del *método* sociológico como reflexión acerca de los modelos básicos o «ideas tipo» que rigen la racionalización de los comportamientos sociales.

El *hombre organizacional* es racional, capacitado, pero nuevamente es un hombre máquina que se limita a cumplir normas. Con el transcurso del tiempo aparecían múltiples disfunciones y consecuencias no previstas. Porque, mientras algunas órdenes, normas o reglas legítimas, eran satisfactorias para los subordinados, otras eran legítimas pero no satisfactorias, y otras podían no ser legítimas mas eran satisfactorias para los empleados.

La burocracia pone énfasis en los cargos y no en las personas que los ocupan, despersonaliza las relaciones entre los funcionarios. Se ignora a las personas que ocuparán los cargos y vuelven a estar aisladas unas de otras. El comportamiento de los individuos es previsible, lo que permite predetermi-

narlo y, en consecuencia, estandarizarlo mediante normas y reglas a cumplir. El hombre es un individuo sumiso, obediente, sin iniciativas, si bien está capacitado para ocupar el cargo.

La *motivación* de los individuos era económica y social al mismo tiempo, porque al cumplir las órdenes, las normas y las reglas evitaban pérdidas de dinero y prestigio, y el hecho de cumplirlas les permitía, con el transcurso del tiempo, ascender en la escala jerárquica, modo a través del cual aumentaban su salario y ganaban prestigio por la mejor posición.

El *ejercicio del poder* mantiene a los súbditos, en cuanto se conforman, en situación de enajenados; no tienen iniciativa, no facilitan información, no cooperan y se convierten en personas sin ningún tipo de creatividad, se limitan a cumplir las reglas y presentan una marcada resistencia al cambio una vez que se adaptaron a las normas del cargo.

Se ignora totalmente la organización informal y cuando las demandas de los clientes no se corresponden con las normas se generan conflictos. El comportamiento burocrático se caracteriza por su falta de flexibilidad y por su tendencia a convertir los medios en fines, con lo que se produce un desplazamiento de objetivos. El respeto a las normas de procedimiento hace olvidar en ocasiones que éstas no son sino instrumentos para llegar a un estado óptimo de organización social; en consecuencia, la absoluta rigidez estructural puede provocar disfunciones difícilmente superables.

Friedberg y Crozier (1977: 49), en su obra *El actor y el sistema*, muestran cómo los rasgos que definen a la burocracia dan lugar a la aparición de grupos sociales configurados como el resultado de la lucha, en el seno de las organizaciones, de diversos grupos mutuamente en conflicto, que compiten entre sí para obtener el poder. Esto explica, entre otras cosas, la continua exigencia de recursos adicionales, que tiende a considerar antes los propios intereses que los de la colectividad entera, así como todos los intentos de consolidación y ampliación de la propia parcela de poder. Cada grupo corporativo y profesional está dotado de una fuerte cohesión interna, lo que le permite manipular la elaboración de regulaciones en la medida en que aparecen ante los demás grupos como los especialistas en el área correspondiente. Como ocurre, por ejemplo, cuando en una empresa industrial sus obreros de mantenimiento, o de talleres, paran la fábrica con una huelga, debido a que, por sus conocimientos y habilidades técnicos, son irremplazables por el resto del personal.

Weber con su concepto de *autoridad* legal-racional intentaba dar cuenta del pasaje de lo simple a lo complejo, de lo no diferenciado a lo diferenciado, de lo homogéneo a lo heterogéneo, en la evolución de las sociedades occidentales bajo el impulso poderoso del desarrollo capitalista. En la burocracia, la autoridad no se divide entre todos, los empleados de la administración y los opera-

rios son subordinados. El poder efectivo responde a la forma piramidal. El poder de decisión sobre los fines y cómo alcanzarlos está a cargo de la dirección. Se continúa con la autoridad centralizada como ocurría en las teorías clásicas.

La *estructura* burocrática es racional, porque los medios se eligen expresamente para alcanzar objetivos específicos (como si se tratara de una máquina), y es legal porque la autoridad se ejerce con ayuda de normas y procedimientos impersonales. La racionalidad en Weber es «instrumental», es un elemento al servicio de la productividad tecno-científica y de la economía, es la que modela el mundo o impone un orden a una realidad sin consistencia ni sentido propios. Esta racionalidad instrumental apunta a medios claros, pero descuida el tratamiento crítico de los fines a que la eficiencia puede conducir y al tipo de vida a que puede contribuir.

Las *comunicaciones* debían ser estrictamente por escrito, siguiendo la escala jerárquica, lo que llevó a un exceso de formalismo y de papeleo, debido a la cantidad de formularios que se debían completar para que todo quede debidamente certificado. Esto condujo a una lentitud cada vez mayor en los trámites de la burocracia. El autor de la teoría se dio cuenta de la fragilidad de la estructura burocrática causada por su elevada racionalidad, que exigía estar constantemente protegida de las presiones externas para preservar la autonomía necesaria y poder mantener la orientación a sus fines y no a otros.

Las *decisiones*, en cualquier situación, eran tomadas por quien poseía la más elevada categoría jerárquica, independientemente de su conocimiento sobre el asunto en cuestión. Cuanto más se tenía en cuenta la categorización en el proceso decisorio, menor era la búsqueda de alternativas diferentes de solución. Casi todas las decisiones estaban reguladas.

La burocracia pretendió eliminar, mediante normas, reglas y reglamentos, los conflictos entre: las necesidades de la organización y las personales; los empleados de la administración y los operarios; racionalidad y no-racionalidad; disciplina y autonomía; y relaciones formales e informales. Pero lejos de solucionarlos aparecieron otros, la enajenación y el conflicto son inevitables y, ocasionalmente, pueden ser deseables.

Esta teoría, como las anteriores, ignoró el contexto, si bien la estructura piramidal permitió a las organizaciones la inclusión cada vez mayor de personas en las categorías inferiores. Esto permitía darle a cada uno un lugar.

Objeciones a los cambios significativos propuestos por Weber

Weber en la estructura piramidal veía la justicia social, lo cual la tornaba transparente y, al mismo tiempo, se sentía el descontento respecto de las consecuencias personales que se derivaban de la estabilidad burocrática y la transparencia. Trepar en la escala jerárquica de la burocracia se podía convertir en

un modo de vida. Mas, a pesar de ser una prisión, la «jaula de hierro» podía constituirse también en un hogar de contención psicológica.

La teoría de Weber ha tenido múltiples detractores y algunos seguidores le hicieron modificaciones. Entre los primeros se encuentran Ch. Perrow, A. Etzioni, W. Bennis, D. Katz y R. Kahn. Por su parte, R. Merton, Ph. Selznick y A. Gouldner incorporan al modelo burocrático la dimensión informal de la organización, es decir, las variables de la conducta, deseables y no deseables, manifiestas y latentes.

Kliksberg (1990: 251) sostiene que el proceso de burocratización obedece a que detrás de la expansión continua de la gran empresa se mueve un objetivo económico. Agrega que esta expansión es el instrumento para obtener una posición monopólica u oligopólica en el mercado, eliminando o subordinando a los competidores, y desde esa situación se pueden regular a voluntad las principales variables del mercado; volumen de producción, precios y calidad y, en consecuencia, maximizar ganancias. Las interpretaciones económicas, psicológicas y técnicas de las teorías anteriores no desaparecieron, por el contrario, se han renovado y enriquecido, pero resultaron insuficientes para dar cuenta de lo complejo de la realidad y explicar, sobre todo, las diferencias de estructura. Es una teoría de control social.

Para el desarrollo de esta teoría hemos utilizado como bibliografía básica a Jean-Claude Scheid, *Los grandes autores en administración*, y a Amitai Etzioni, *Organizaciones modernas*.

TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN

CONTEXTO

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos tomó conciencia de la importancia de la Administración como práctica, como disciplina y como centro de preocupación social, económica y ética, a partir de las experiencias de desempeño en la industria manufacturera durante el conflicto bélico. De estas prácticas surgió el desarrollo simultáneo de diversas técnicas que fueron utilizadas por la Administración. Entre ellas, la investigación operativa, el análisis matemático, la construcción de modelos, la optimización y la simulación, todas ayudadas por el uso del computador.

Todo esto planteaba nuevas necesidades y caminos teóricos. Desde la práctica, la mitad de la fuerza laboral en Estados Unidos estaba vinculada a las doscientas empresas más grandes que manejaban alrededor de los dos tercios del activo total. Desde lo científico, todas las disciplinas trataron de estudiar en forma racional el comportamiento humano, considerando que el hombre pasaba gran parte de su vida en las empresas. Desde lo social, más del 80 % de

la mano de obra trabajaba en relación de dependencia en las grandes organizaciones.

A continuación analizamos los aportes de la teoría de la organización, también llamada del comportamiento organizacional, en los autores: Herbert Simon, Richard Cyert y James March.

HERBERT SIMON⁸⁸

En todas las ideas de Simon es posible encontrar una constante: el estudio de las implicancias (psicológicas, económicas, de organización, lógicas, etcétera) de su teoría de la decisión, que expuso por primera vez en 1947 en su libro *El comportamiento administrativo*. Una organización está orientada por las tareas que cumple; Simon sostiene que hay que considerar al hombre como poseedor de una conducta racional, pero limitada y condicionada por el entorno. El ser humano busca alcanzar objetivos, por lo tanto, toma decisiones con un comportamiento modelado por la estructura del ambiente.

El pensamiento de Simon se apartó de las teorías sociológicas y de ciertas teorías matemáticas. De las sociológicas, como las de las funciones o la teoría de la acción, porque la función o la acción eran unidades de análisis demasiado globales, se necesitaban unidades más finas, como la decisión que es previa a la acción. Y de las matemáticas, como la teoría de los juegos (von Neumann, Morgenstern) o la teoría de la decisión estadística (Wald, Pearson), porque esas teorías no consideraban la decisión como un largo proceso cognoscitivo y motivado. En síntesis, no encontró, entre las teorías sociológicas y matemáticas hasta entonces desarrolladas, ni el enfoque ni los elementos conceptuales adecuados para el análisis desde su perspectiva centrada en la instancia de decisión anterior a la actividad propiamente dicha.

Simon (1964: 35) comienza su obra *El comportamiento administrativo* con una crítica a los principios administrativos, como hemos visto en el Capítulo 3. Considera que los principios sólo son válidos si se reúnen ciertas condiciones. Para encontrar las condiciones de aplicación de cada principio se requiere un análisis del proceso administrativo en términos de decisión. El criterio conductor en el diseño de las organizaciones administrativas, como en su modo

88. Herbert Alexander Simon (1916-2001) es estadounidense, economista, politólogo y teórico de las ciencias sociales. Se doctoró en ciencias políticas en 1943 en la Universidad de Chicago. Se desempeñó como docente en Administración, Psicología y Ciencia de la Computación en diversas universidades y como consultor de numerosas organizaciones. En 1978 obtuvo el Premio Nobel de economía por ser uno de los investigadores más importantes en el terreno interdisciplinario y porque su obra contribuyó a racionalizar el proceso de toma de decisiones (www.wikipedia.org).

de operar, tiene que ser la eficiencia por encima de todo. A diferencia de los autores anteriores, que pusieron la atención en la tarea, en el acto de ejecutarla por parte de los obreros, como en la administración o en el hombre que la llevaba a cabo, Simon pone su interés en la decisión que antecede a la acción.

El autor (1964: 39-40) se refiere a la *racionalidad de las decisiones*, es decir, a su adecuación a los objetivos. Esta racionalidad ya no es absoluta, como consideraba la teoría burocrática. Es una racionalidad limitada porque dependerá de la aptitud, motivación, conocimiento personal de la situación y de la información disponible de quien toma la decisión.

Para saber de qué modo influyen estas limitaciones en la decisión racional describe tres momentos en el *proceso de toma de decisión*: el primero, de descubrimiento de la ocasión que requiere una decisión, a la que llama etapa de inteligencia. El segundo, de previsión y análisis de los acontecimientos provocados por cada acción, es la etapa de concepción. Y el tercero, la opción de una o más acciones entre todas las posibles, denominada etapa de selección, es la decisión propiamente dicha. Las limitaciones actúan en todo el proceso.

Simon (1964: XXII) se ocupa del *comportamiento racional* de los individuos porque considera a la organización como «el ámbito en que el comportamiento humano trata de ser racional, aunque lo consiga sólo de una manera limitada, donde hay lugar para una auténtica teoría de la organización y de la administración». Para el autor la teoría administrativa «es la teoría de la racionalidad intencionada y limitada del comportamiento de los seres humanos que se dan por satisfechos porque no tienen la inteligencia necesaria para conseguir el máximo». Los *límites de la racionalidad* son la preocupación central de la teoría administrativa, es el límite entre los aspectos racionales y no racionales del comportamiento social humano.

El autor (1964: 44) diferencia entre sentido fáctico y ético, dando lugar a dos tipos de decisiones (hay continuidad entre ellas). Las programadas, que son procedimientos repetitivos y rutinarios. Y las no programadas, que se refieren a problemas no estructurados o de gran importancia. Las estructuras son instrumentos de decisiones programadas que dan motivaciones comunes, definen informaciones y responsabilidades y elaboran los objetivos de cada unidad de la organización que se convierten en sus metas secundarias, y los fines son las metas principales. Se constituye así una cadena de medios a fines de la organización (Simon, 1964: 60).

Las técnicas más actuales, como la heurística⁸⁹, para decisiones no programadas no permiten alcanzar el óptimo pero sí acercarse lo suficiente, mejo-

89. Heurística: búsqueda o investigación de documentos o fuentes históricas.

rando la solución de partida. El autor, en su obra *La nueva ciencia de la decisión gerencial*, de 1960, sostiene que algunas técnicas heurísticas ayudarán a comprender cómo el hombre piensa, interpreta y resuelve los problemas, y permitirán reproducir en computadoras las actividades humanas de resolución de los mismos. Para él, la acción de pensar es de gran complejidad, pero de una complejidad analizable, ello equivale a esperar reproducir artificialmente la inteligencia.

En el futuro, las organizaciones, con la automatización de las decisiones se agruparán en tres grandes capas: un conjunto de procesos físicos de producción y de distribución muy automatizado; un grupo de decisiones programadas cada vez más numerosas y una capa de decisiones no programadas para programar o elegir metas, que serán cada vez menos.

En esta evolución se verá fortalecida la centralización. Simon considera dos tipos de divisiones en las organizaciones. La horizontal, basada en la fragmentación del trabajo en tareas a ejecutar, y la vertical, en función del poder de decisión acerca de las tareas a realizar. Esto da lugar a una estructura jerárquica en la que el todo está dividido en unidades más pequeñas que facilitan su manejo y presenta una necesidad menor de información para los sistemas jerárquicos.

Esta *jerarquía* supera a la necesidad de unidad de mando; es la respuesta a la insuficiencia de la inteligencia humana para comprender la complejidad de la realidad. La centralización se verá robustecida porque el nivel medio de la administración perderá decisiones que se convertirán en programadas a causa de la automatización que comenzará por las más sencillas. Y luego, con un sistema centralizado de procesamiento, podrá manejar muchas más relaciones, en un sistema complejo, que aquellas de las que pueden hacerse cargo las unidades descentralizadas.

Los autores de esta corriente de pensamiento retomaron el concepto de *autoridad* expuesto por Chester Barnard en 1938, que se denomina influencia organizacional en lugar de autoridad. Lo importante ya no es mandar o tener autoridad sobre los demás, sino lograr, mediante dicha potencialidad, que la conducta de los demás se ajuste a los objetivos perseguidos. Influencia es la conjunción de la autoridad con: la comunicación, el entrenamiento, la identificación y la eficiencia (Simon, 1964: 118).

Simon (1964: 147) define a la *comunicación* como un proceso mediante el cual las premisas decisorias se transmiten de un miembro de la organización a otro y agrega:

La comunicación es un proceso de doble dirección: abarca la transmisión a un centro decisorio (es decir, a un individuo investido de la responsabilidad de tomar determinadas decisiones) de órdenes, información y consejos; y la

transmisión de las decisiones tomadas desde este centro a las demás partes de la organización. Es un proceso que tiene lugar hacia arriba, hacia abajo y lateralmente, a lo largo de toda la organización. La información y las órdenes que descienden por los canales formales de autoridad y la información que asciende por medio de estos mismos canales, son únicamente una parte pequeña de la red total de comunicaciones en toda organización real.

Los medios de comunicación formales que reconoce Simon (1964: 150) son: las comunicaciones verbales (dentro del esquema formal de la organización), memorandos⁹⁰ y cartas, documentos como las pólizas de seguro, las acciones, las actas e informes y manuales. Y todo proceso formal dentro de la organización deberá complementarse con las comunicaciones no formales, como las «charlas de negocios» y la persuasión. También por los canales no formales fluirán la información, los consejos, las órdenes y las sanciones.

Richard Cyert⁹¹ y James March⁹², reconocidos por sus investigaciones sobre el comportamiento organizacional, en particular el proceso decisorio, desarrollaron las ideas de Simon y contribuyeron a la teoría del *comportamiento de la firma* (o teoría de la decisión en las organizaciones) que precisaron en su libro *Una teoría conductista de la empresa*, de 1963. Ellos abordan en su teoría de la firma cuatro temas fundamentales: resolver la mayor cantidad posible de conflictos, eliminar la incertidumbre, investigar la naturaleza de los problemas y el aprendizaje organizacional.

March y Simon (1969: 91), partiendo de los aportes de Chester Barnard, desarrollaron la teoría del equilibrio considerando a la organización como un todo, un sistema social que mantiene su equilibrio dinámico basado en la organización como un sistema de conductas sociales de un cierto número de personas a quienes llaman participantes. Cada uno de ellos y cada grupo reciben de la organización alicientes en compensación por los aportes que realizan. Cada uno continúa en la organización mientras los alicientes que se le ofrecen son tan grandes o mayores que los aportes que ellos realizan, siendo dichos aportes la fuente de donde la organización extrae los estímulos que se les ofrecen.

90. Memorando: resumen escrito de los puntos más importantes de una cuestión.

91. Richard Cyert (1921-1998) obtuvo su Doctorado en Economía de la Universidad de Columbia, después de la Segunda Guerra Mundial. En 1948 sirvió como el sexto Presidente de la Universidad Carnegie Mellon en Pittsburgh, Pennsylvania, Estados Unidos, para enseñar Estadística en Contabilidad y Auditoría.

92. James March (1928) es el nombre con el que se conoce a Jack Steele Parker, profesor emérito en la Universidad de Stanford y de la Escuela de Educación de la Universidad Stanford, conocido por sus investigaciones sobre las organizaciones y la toma de decisiones.

La organización sigue existiendo mientras los aportes son suficientes para generar los alicientes necesarios para que los participantes se muestren satisfechos. Los autores consideran que si los participantes no están satisfechos se retiran, pero en la realidad cuando hay desempleo y pocas fuentes de trabajo las personas siguen en la organización porque necesitan el salario y los incentivos, como la obra social, salario familiar u otros, para seguir viviendo con el grupo familiar.

Los autores citados aclaran tres puntos principales en lo que hace al logro de equilibrios en la definición de objetivos organizacionales: la determinación de participar por parte de los involucrados, por ejemplo, en una organización comercial, empresarios, empleados y clientes, se manifiesta por medio de la constitución de coaliciones⁹³ y subcoaliciones. A través del accionar de éstas se discute la formación y contenido de los objetivos que devienen del juego de relaciones entre los de los participantes con el fin último de supervivencia de la organización. El desarrollo de un proceso de poder en la negociación o regateo sobreviniente, influido por el control que cada participante ejerce en la medida de su fuerza relativa y el requerimiento de adaptación a la experiencia llevan a la adopción de las decisiones en materia de objetivos en la organización.

March y Simon (1969: 123) plantean el *conflicto* como la ruptura en los mecanismos estándar de la toma de decisiones por el cual un individuo o grupo experimenta dificultades al elegir una acción alternativa. El conflicto se produce cuando un individuo o grupo experimenta un problema de decisión. Reconocen tres clases: 1. El individual, es en relación a la toma de decisión personal. 2. El conflicto de organización, es el del individuo con la organización o con el grupo de pertenencia y entre grupos de una organización. 3. El conflicto entre organizaciones (tema que se desarrolla en el Capítulo 8).

Evaluación de la teoría de la organización

En Simon son destacables su rigor científico y sus conocimientos de economía general y de empresas, psicología y sociología del comportamiento, lógica, computación, ciencias políticas y matemática, que convergen en el estudio de las decisiones en las organizaciones. Es un enfoque interdisciplinario, porque los estudios se llevan a cabo desde diferentes disciplinas. Es la primera teoría administrativa. Se caracteriza por su universalidad en el sentido de abarcar todo tipo de organizaciones: hospitales, escuelas, empresas, organismos públicos, etcétera.

93. Coalición: confederación, alianza, unión. Confederación: asociación entre personas, organizaciones o países para conseguir un determinado fin.

Simon, Cyert y March, igual que los autores anteriores, tienen como *objetivo* final alcanzar la productividad y la eficiencia satisfactoria, pero ya no es la máxima como en Weber. Cuando pasan de la propuesta optimizadora de los economistas a la propuesta satisfactoria cometen el mismo error, ¿cómo sabemos cuándo es satisfactoria en un tiempo infinito? Para alcanzar el objetivo de productividad y eficiencia satisfactoria conciben a la organización como una unidad, ya no con una estructura estática, sino en su comportamiento y en sus aspectos más dinámicos. Tratan de redefinir los conceptos de tarea y estructura de un modo más democrático y humano, reconociendo como materia principal de investigación el proceso real seguido en las organizaciones para la toma de decisiones; consideran al hombre como un ser de racionalidad limitada e integran la organización formal con la informal.

La *metodología* seguida por los autores de esta teoría es desarrollar modelos comprensivos. Analizan las especificidades y las interdependencias de tres aspectos: la organización, el grupo y el individuo. Es un enfoque descriptivo y explicativo del comportamiento organizacional. Son prescriptivos cuando enfatizan en lo que es mejor para la organización y para las personas que en ella trabajan. Utilizan el método hipotético-deductivo⁹⁴. Simon se ocupa de situar en su lugar lo racional y lo irracional, lo inteligible y lo no inteligible, más allá de todo racionalismo o irracionalismo, realismo o idealismo. La teoría carece de contrastación empírica.

Kliksberg (1973: 502) sostiene acerca de la metodología de la teoría de la organización que la utilización de modelos contradice la esencia misma del método hipotético-deductivo. La teoría, en la práctica, tiende a quedarse en un método axiomático deductivo⁹⁵. Si bien hay consistencia y coherencia internas, se advierte que aunque las hipótesis se deducen lógicamente pueden ser puestas en tela de juicio.

La Administración se vuelve a considerar como una ciencia, igual que con Taylor y Fayol. Simon, Cyert y March, en alguna medida, realizan una integración de los clásicos con la escuela de las relaciones humanas, al igual que los estructuralistas al aplicar la teoría de Weber. En este caso predomina la teoría de las relaciones humanas mientras que los estructuralistas se muestran más cercanos a los clásicos.

La teoría de la organización estudia al *hombre administrativo* como agente de racionalidad limitada que toma decisiones para alcanzar un objetivo or-

94. Explicado en el Capítulo 2.

95. Axiomático deductivo: cuando a partir de un axioma se hacen deducciones. Axioma: proposición clara y evidente que no necesita demostración.

organizacional. Es, en definitiva, una propuesta sofisticada de racionalidad instrumental. El hombre es tenido en cuenta en la fijación de los objetivos. No busca el máximo lucro sino el adecuado, además de los alicientes económicos recibe alicientes sociales, como obra social para él y su familia; guardería para los hijos, en el caso de las madres que trabajan; campos de deportes para el esparcimiento y comedores en el lugar de trabajo.

La *motivación* del hombre está en alcanzar los objetivos, porque si se logran las metas de la organización se cumple su objetivo, el que ha sido tomado en cuenta cuando aquéllas fueron fijadas. Tenemos que considerar que por más que se hayan registrado las pretensiones del personal, en realidad siempre van a predominar los intereses de los empresarios, que son los que tienen el poder económico.

La *autoridad* es sustituida por la influencia, que se diferencia del concepto de autoridad tradicional porque se puede influir a través del consejo, de la persuasión y de la sugerencia. La primera necesita estar legitimada por la estructura formal, la segunda actúa fuera de esa estructura o dentro de ella, indistintamente. La autoridad logra que el subordinado deje su facultad crítica y obedezca lo ordenado. La influencia hace que el subordinado reconozca que lo que hace es lógico y razonable. En la autoridad tradicional y legal el proceso era descendente; en la influencia es ascendente porque es el subordinado el que le otorga autoridad al superior, aceptando o rechazando lo que se le propone.

Las *comunicaciones* se realizan en todos los sentidos, son formales e informales, para que la información llegue a los lugares donde se toman las decisiones y como parte de la autoridad para ejercer la influencia. En esta teoría, por primera vez, se pone la atención en los objetivos y en ellos se tienen en cuenta los intereses de todos los participantes.

Los pensadores de la teoría de la organización estudian los *conflictos* como una oportunidad para generar el cambio. No tratan de anularlos mediante la norma, como en la burocracia. Al disimular los conflictos y sus consecuencias se buscan otros escapes, tales como el aumento de accidentes u otros que son tan perjudiciales para los obreros como para la organización. Para la teoría de la organización el conflicto permite que surjan los diferentes intereses y creencias cuya confrontación puede llevar a la organización a una prueba de poder y a un ajuste a la situación real.

Ignoran el *contexto*, siguen entendiendo a la organización como un sistema cerrado, porque si bien consideran que los hábitos de los individuos están condicionados por el ambiente siempre tienen en cuenta sólo lo que acontece en el interior de la organización.

Objeciones a los cambios significativos propuestos por Simon

Las bases teóricas de la teoría de la organización son tres. En primer lugar, la organización es considerada como un sistema, cuya actividad principal es la toma de decisiones. Segundo, los objetivos son producto de la dinámica interna del grupo, que contiene una serie de regateos y ajustes. Por último, la racionalidad limitada de los individuos que no busca maximizar sino satisfacer y trabaja con alternativas posibles no puede abarcar la totalidad, porque el tiempo es limitado.

Kliksberg (1973: 528) sostiene que esta teoría

surgió y se desarrolló en estrecha relación de dependencia con la «gran empresa» que analiza. En ese marco de subordinación pareciera que su particular visión del problema de los objetivos satisface determinadas necesidades de «imagen» ante la opinión pública, de la concentración monopólica.

A esto lo podemos verificar releendo lo acontecido en la economía en la década de los cincuenta, cuando se desarrollan las multinacionales.

Fueron representantes de la teoría de la organización: Chester Barnard, H. Simon, J. Cyert, R. March, D. Miller, M. Starr, F. Herzberg, C. Argyris y D. Mc Gregor. También fueron los primeros que utilizaron el enfoque de sistemas en sus estudios.*

APORTES DE OTROS AUTORES**PETER DRUCKER**

Peter Drucker (1909-2005) nació en Viena, fue educado en Austria e Inglaterra, estudió derecho, fue periodista, trabajó como economista, asesor económico de bancos y compañías de seguros, consultor en administración de varias empresas grandes norteamericanas durante treinta años, profesor en la Universidad de Nueva York desde 1950 hasta 1971 y, desde entonces, en la de Claremont.

Drucker es un representante de la escuela neoclásica de la organización y sus ideas van más allá del aspecto puramente organizativo de la empresa, para abordar todos los grandes temas económicos y políticos de nuestro tiempo. Escribió numerosas obras de las cuales destacaremos algunas.

* Para el desarrollo de esta teoría utilizamos como bibliografía básica a Jean-Claude Scheid, *Los grandes autores en administración*; las siguientes obras de Simon: *El comportamiento administrativo* y *La nueva ciencia de la decisión gerencial*, y de March y Simon, *Teoría de la Organización*.

En su libro *La gerencia: tareas, responsabilidades y prácticas*, escrito en 1973, fundamenta su experiencia práctica en empresas como Sears, Roebuck and Company, IBM, Siemens, Carl Zeiss AG, y Marks & Spencer, por citar algunas de las más importantes y de diversos orígenes.

El autor integra en esta obra a destacados escritores de la Administración, partiendo de Taylor y Fayol hasta los autores japoneses Kobayashi y Yoshino, abarcando así una gran variedad de tendencias y disciplinas. Plantea (1990: IX) que la Administración es una disciplina, una función social y un trabajo; como tal requiere sus propias aptitudes, sus particulares instrumentos y sus técnicas específicas, para lograr la productividad del trabajo y la realización del trabajador con conocimientos, respetando las creencias, valores y cultura de los individuos, la comunidad y la sociedad.

En el libro citado (1990: X) sostiene que la organización

en sí misma es un órgano de la sociedad y existe con el único propósito de aportar un resultado necesario a la sociedad, a la economía y al individuo. Pero los órganos nunca se definen por lo que hacen y mucho menos por el modo de hacerlo. Se los define por su contribución.

En la misma obra (1990: XII) comienza a examinar a la Administración desde afuera, y en la primera parte estudia las dimensiones de las tareas y sus requerimientos. En la segunda se orienta hacia el trabajo de la organización y las aptitudes de la Administración. Y en la tercera se refiere a la alta dirección, sus tareas, estructuras y estrategias. En el libro se concentra en la tarea y en el gerente. En todo su desarrollo intenta integrar al hombre y la tarea. Proclama que la Administración es práctica, su esencia no es saber sino hacer; su prueba no es la lógica, sino los resultados. Su única autoridad es el desempeño.

En *Administración y futuro. De los 90 en adelante* (Drucker: 1993a) hace referencia a la integración de la economía y la política internacional a la sociedad con conocimientos. Marca que la empresa deberá organizarse en torno de la información por la importancia que ésta ha adquirido. En relación a la productividad nos dice que en los trabajos que requieren conocimientos o en los que ofrecen servicios, más que definir la tarea, hay que concentrarse en ella y definir el rendimiento. Se hace necesario el análisis de las tareas seguido por la combinación de las operaciones individuales hasta formar un trabajo completo donde se incluya calidad y cantidad.

En el libro *La sociedad poscapitalista*, Drucker (1993b: 9) afirma que en las próximas décadas la sociedad se reestructurará a sí misma; cambiará su visión del mundo, sus valores básicos, su estructura política y social, sus artes y sus

instituciones clave. En estos momentos estamos viviendo una transformación así. Se está creando la sociedad poscapitalista.

Para Drucker (1993b: 14)

el centro de gravedad en la sociedad poscapitalista, su estructura, su dinámica social y económica, sus clases y sus problemas sociales serán diferentes de aquellos que dominaron los últimos doscientos cincuenta años y definieron las cuestiones alrededor de las cuales cristalizaron partidos políticos, grupos sociales, sistemas de valores sociales y compromisos personales y políticos.

En la sociedad poscapitalista el recurso económico básico es y será el saber; el «medio de producción», para utilizar el término de los economistas, ya no es el capital ni los recursos naturales ni «la mano de obra», es el saber.

Evaluación del aporte de Drucker

Drucker es fundamentalmente pragmático, tiene en cuenta la racionalidad de la acción tendiente a la meta que define. Justamente esa característica ha dado lugar a que se le reproche un escaso rigor en sus razonamientos. La puesta en práctica de sus propuestas ha tenido éxito, pero debemos considerar el contexto social, político y económico en el que fueron aplicadas, para quienes fueron un éxito y si tuvieron alguna repercusión social, cuál ha sido. Lo podemos verificar en el contexto histórico, político, económico y social desarrollado en el comienzo del capítulo.

Sin dudas, se trata de un personaje que genera muchas controversias y la perspectiva del tiempo, no hace aún una década desde su fallecimiento, todavía en plena actividad, permitirá evaluar su aporte con más objetividad. Y ésta es otra de las críticas que se le han hecho: se lo ha acusado de tener un pensamiento calculadamente objetivo, aparentemente exento de pasión, lo cual, según cómo se lo mire, podría ser una virtud.

HENRY MINTZBERG

Henry Mintzberg nació en 1939 en Montreal, Canadá, es profesor académico reconocido internacionalmente. Se recibió en la *Escuela de Administración Sloan* (Instituto de Tecnología de Massachusetts). En 1965 se graduó en gerenciamiento y en 1968 obtuvo su doctorado. Se incorporó como profesor a la *Facultad de Administración* de la Universidad McGill de Montreal, donde alterna su actividad académica con la de asesoría profesional y la de autor de numerosas publicaciones.

En su obra *La estructuración de las organizaciones*, aparecida en 1979, integra, al igual que Drucker, a diversos autores y corrientes de pensamiento. Su

análisis comienza con el reconocimiento de los mecanismos de coordinación y de las actividades que se desarrollan en la organización agrupándolas en cinco partes, y luego encara la visión de la organización como un sistema de flujos en los que reconoce el de autoridad formal (Fayol), actividad regulada (Weber), comunicación informal (Mayo), constelaciones de trabajo (Scott, 1961; Sutton y Porter, 1968; y otros) y de procesos de decisión ad hoc (Mintzberg, Raisinighani y Théoret, 1976). Sostiene que los parámetros de diseño de las estructuras y las técnicas de administración son variables dependientes en una relación funcional.

A continuación agrupa los parámetros (variables dependientes) de diseño: del puesto, de la superestructura, vínculos laterales y del sistema decisor. Luego tiene en cuenta la teoría de la contingencia al considerar que los factores situacionales o fuerzas del entorno son variables independientes.

Los factores de contingencia van a condicionar los parámetros de diseño y de las diferentes combinaciones de parámetros, y siguiendo una coherencia interna y externa con el entorno, surgen diferentes configuraciones estructurales, que no son definitivas y que pueden variar en el tiempo, de acuerdo a las necesidades de la organización. Mintzberg (1984: 259) sostiene que la estructura efectiva requiere que los parámetros de diseño se ajusten debidamente a los factores de contingencia y requiere consistencia interna entre dichos parámetros.

En 1989 publica el libro *Mintzberg y la dirección*. Comienza tratando el trabajo del directivo y considerando a la estrategia como una elaboración artesanal, además hace nuevamente referencia a las configuraciones estructurales proponiendo las organizaciones misionera y política, para terminar con un análisis donde entiende que las sociedades se han vuelto ingobernables a consecuencia de la dirección.

La obra *El proceso estratégico* se edita en 1993. En la primera parte define la estrategia, al estratega y al proceso de planificación de la estrategia, y en la segunda y tercera da los fundamentos de la formación de las estrategias. En 1994 en *Auge y caída de la planificación estratégica* plantea tres falacias de la planificación estratégica: 1. El entorno futuro no puede predecirse, ya que es imposible predecir el comportamiento de los competidores. 2. La formulación de la estrategia no puede separarse del proceso de dirección; un departamento de planificación no puede captar toda la información necesaria para la formulación de la estrategia, se trata de un proceso dinámico. 3. Los procedimientos formales de planificación estratégica son insuficientes para hacer frente a los cambios constantes del entorno. Las organizaciones necesitan de sistemas informales y deben promover el aprendizaje juntando el pensamiento y la acción.

En *Safari a la estrategia*, obra realizada con B. Ahlstrand y J. Lampel, en 1998, identifica y critica a las escuelas de pensamiento estratégico y, en 2004, en su libro *Managers, no MBAs*⁹⁶ critica la capacitación de *managers* formados mediante los posgrados, generalmente cursados por jóvenes sin experiencia, muy orientados a los números y a los resultados, dejando de lado la gestión de equipos. El autor sostiene que un *manager* tiene tres características: visión, experiencia y ciencia; si se centra sólo en la ciencia, se trabaja de modo incompleto. En 2009 publica *Managing*, que podemos traducir como dirigiendo, administrando, dirigir o administrar, porque, como ya hemos comentado, pertenece a una familia de palabras que no tienen un equivalente preciso en español.

Evaluación del aporte de Mintzberg

Mintzberg toma tanto distintos niveles de análisis, como las partes y el todo de la organización; es descriptivo e integrador de teorías y prácticas existentes. Comparte con H. Simon en su obra *Las ciencias de lo artificial* que data de 1969 la importancia que tiene la tarea del diseño, «supone libertad de acción, la capacidad de alterar un sistema» (Mintzberg, 1984: 95). Este autor es analítico descriptivo, a diferencia de Drucker que es prescriptivo.

Él sostiene que no existe una única técnica o un método generalmente válido y universalmente aplicable, lo que hay es una variedad de alternativas de métodos o técnicas proporcionados por las diversas teorías administrativas, uno de los cuales podrá ser el más apropiado para una situación determinada.

En la perspectiva de la acción contingente tiene en cuenta la restricción y el control externos, analiza a los individuos y las coaliciones o subunidades desde el punto de vista de la estructura, en este sentido es individualista, pero a la vez tiene en cuenta el todo, por lo que es dable considerarlo estructuralista. A través de su trayectoria puede observarse su preocupación por la estructura, el poder, la estrategia y, en particular, el rol del *manager* (directivo-administrador) ante las diferentes problemáticas administrativas.

Si bien no es de especial interés para el autor, aparece el problema semántico. Por ejemplo: qué debe entenderse por tecnología; para muchos, esta definición está lejos de ser precisa e idéntica. Otro tema en discusión es el de la confección de las encuestas y la elección de variables, porque en la selección de conceptos inevitablemente aparecen los valores, ideologías y preocupacio-

96. MBAs, Masters of Business Administration: Maestrías en Administración de Negocios. Se ha dejado esta expresión, así como el término *manager* en inglés, por su especificidad y dificultad de traducción al español; no obstante, como ése no es el caso del adverbio de negación, a éste sí se lo ha escrito en castellano, ya que en el título original se consigna el vocablo *not*.

nes prácticas del investigador, debido a lo cual aquéllas no pueden ser científicamente neutrales. Sería necesario que los autores especificaran cuáles son esos valores, ideologías y preocupaciones prácticas.

Diferentes estudiosos de la estrategia empresarial sostienen que Mintzberg sólo es capaz de realizar crítica destructiva sin aportar ningún modelo alternativo. Pese a sus reparos contra las escuelas de negocios y consultoras estratégicas, ha ganado premios de McKinsey (una de las principales consultoras estratégicas mundiales) por artículos publicados en la Harvard Business School (una de las más importantes escuelas de negocios mundiales). Esto no deja de ser irónico y refleja las contradicciones del autor.

ANÁLISIS FINAL

Una dimensión útil para caracterizar las teorías de las organizaciones es el nivel de análisis en que se examina la actividad. Hay autores que consideran a la organización como una unidad, como un conjunto indiferenciado, sería el caso de las teorías de sistemas. Otros se ocupan de las unidades sociales menores dentro de la organización, por ejemplo Simon cuando estudia la decisión del agente, y Drucker que en *La Gerencia* analiza la tarea administrativa a nivel gerencial.

Determinar el nivel de análisis es productivo para centrar la explicación. Esto envuelve fundamentales creencias epistemológicas acerca de la naturaleza de la interacción y la estructura social humanas. Una de las posturas al respecto es la de los autores individualistas, que para explicar la conducta de las organizaciones explican los comportamientos de los individuos que las constituyen, por lo que hay que conocer cuáles son los elementos constitutivos, todas las propiedades individuales y todas las relaciones de cada sujeto con los demás. Podemos considerar aquí a Simon cuando se refiere al agente individual que decide.

La otra postura es la de los estructuralistas, que sostienen que no hay necesidad de estudiar lo individual porque las construcciones macro-estructurales son algo más que la agregación o suma de los individuos o actividades que las conforman. Son teorías críticas de tipo sociológico que se desarrollaron a partir de la década de los cincuenta, uno de sus representantes es Víctor A. Thompson, autor estudiado por Mintzberg en su libro *La estructuración de las organizaciones*.

La cuestión no está en los grupos sino en sus elementos constitutivos. En Administración es imprescindible tener en cuenta estos dos aspectos, como ocurre en la teoría de sistemas; si bien no todos los autores consideran lo individual aun cuando ésta, como metateoría, lo permite. Mintzberg puede

ser incluido en este grupo, ya que hace un análisis individual pero sin olvidar el todo, como se aclara en las características de su aporte. Drucker también puede ser comprendido en esta categoría.

En las teorías administrativas nos enfrentamos con la controversia de los autores eminentemente teóricos como Simon, Cyert, March y los sostenedores de la teoría de sistemas, en contraposición con los empíricos como Drucker. Mintzberg integra lo empírico a lo teórico.



ACTIVIDADES

1. Elija una organización que conozca y determine el tipo de autoridad y quién la ejerce.
2. Señale similitudes y diferencias entre la noción de persona y sus motivaciones en Weber y Simon. Fundamente.
3. Reconozca en una escuela las formas que adquiere la autoridad. Proponga un modelo de su elección que resuelva los problemas no encarados por la misma. Fundamente.
4. ¿Qué indicadores de equilibrio (según March y Simon) reconoce usted en las organizaciones actuales? Distinga presencia o ausencia de los mismos y argumente razones.
5. Al finalizar la lectura de los capítulos 3 y 4 transcriba el siguiente cuadro y complételo con los conceptos que correspondan a cada autor.

AUTORES					
CONCEPTOS	Taylor	Fayol	Mayo	Weber	Simon
<i>Objetivo</i>					
<i>Metodología</i>					
<i>Hombre</i>					
<i>Motivaciones</i>					
<i>Autoridad</i>					
<i>Comunicaciones</i>					
<i>Decisiones</i>					
<i>Conflicto</i>					
<i>Contexto</i>					
