

Fundamentos del pensamiento administrativo y formación de administradores públicos

Rethelny Figueroa *

LA AUTORA ARGUMENTA QUE UNO DE LOS FUNDAMENTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ES LA TEORIA DE LA ORGANIZACION, CONOCIMIENTO QUE HA SIDO INTEGRADO POR LA CONTRIBUCION PROVENIENTE DEL CONJUNTO DE LAS CIENCIAS SOCIALES AL ESTUDIO DE LAS ORGANIZACIONES. ANALIZA EN FORMA GENERAL, LAS DISTINTAS ORIENTACIONES QUE LA TEORIA DE LA ORGANIZACION UTILIZA EN EL PROCESO DE FORMACION Y SU INCIDENCIA EN LOS ADMINISTRADORES PUBLICOS.

Introducción

El escrutinio del concepto *management*¹ revela la confusión que se le atañe a la palabra en la lengua inglesa. Es usada para connotar conducta racional. A menudo, representa un interés común y mutuamente aceptado por parte de un número de disciplinas científicas para el estudio y solución de problemas administrativos.

No es difícil dar ejemplos específicos de administradores, pero no es claro que personas quienes son llamadas administradoras no siempre administran y es casi obvio que muchas personas quienes no son llamadas administradoras en realidad administran. Parece que no es posible separar la conducta del administrador de la conducta del no administrador o a los administradores de los no administradores. De ahí, la necesidad de definir la administración como cierta clase de personas. Esta actividad, para la mayoría de los administradores científicos, toma lugar dentro de las *organizaciones humanas*.

La comunidad de los administradores científicos reconoce que la actividad de la administración en las organizaciones, al menos incluye a) descubrir, desarrollar, definir y evaluar los propósitos de la organización y las políticas alternativas que podrían conducir al logro de esos propósitos; b) lograr que la organización adopte las políticas definidas; c) evaluar la efectividad de las políticas que son adoptadas; d) iniciar los pasos necesarios para cambiar políticas cuando éstas no son consideradas efectivas.

Si la administración es caracterizada en esta manera, es un término que es aplicable a cualquier grupo de personas organizadas en busca de un propósito común. En otras palabras, administración es definida en algunos términos como el logro de propósitos por medio del esfuerzo organizado de las personas. De ahí, que el fenómeno de la administración puede ocurrir en los gobiernos, los sindicatos, las escuelas, las universidades, las empresas y aun en los establecimientos de la investigación científica.

La definición de administración no implica que todas las formas de administrar sean buenas, pero la comunidad de los administradores científicos tiene interés por establecer criterios acerca del buen y mal administrar.

* Administradora Pública.

1. El significado de la palabra inglesa "management" es más amplio que el significado de la palabra administración en español, sin embargo, para fines de este artículo los usaremos como sinónimos.

En este sentido, el conocimiento de la administración es tan altamente descriptivo del proceso administrativo como predictivo y prescriptivo. El interés no está solamente en predecir qué va a hacer un administrador en una determinada circunstancia, sino fundamentalmente en predecir qué podrá ocurrir si determinadas acciones fueran adoptadas. Esta predicción debe ser útil e inteligente. Luego, los resultados de esta predicción son evaluados en términos de buenos o malos, y si es posible de lo mejor. Evidentemente, esta evaluación es basada en una *decisión* y en la consideración del interés de a quién va a servir o dicho más precisamente, de cómo son ponderados los distintos intereses competitivos en una determinada organización.

La comunidad de los administradores científicos está integrada de personas con diferente formación disciplinaria y muy pocos de ellos reclaman este campo como su sola área de conocimiento. El interés y la conceptualización en los problemas de la administración dependen de la formación y experiencia del cientista, así que el conocimiento del administrador inevitablemente ofrece diferentes enfoques y muchas veces puntos de vista radicalmente opuestos, dando lugar a las saludables disputas que constituyen el crecimiento intelectual.

Es fácilmente entendible que el fenómeno de la administración ha invadido el campo de todas las ciencias sociales. Sin embargo, muy pocos pueden negar la importancia de la administración para la humanidad, especialmente en una época en que casi todos los grandes problemas sociales son estudiados y resueltos dentro de un marco de referencia administrativo. No obstante, hasta el período post-Primera Guerra Mundial no hubo un soporte fuerte y discernible de lo que constituía la disciplina. Así, la administración es algunas veces vista como el control de un sistema, o como una actividad económicamente dirigida, o como una actividad dirigida hacia el servicio público, o una actividad ética. Cada disciplina ha

visto el fenómeno a través de sus propios lentes contribuyendo de esta manera al desarrollo de la misma.

Así, los fundamentos de la administración y su objeto de estudio, *las organizaciones*, han sido desarrolladas bajo la óptica de estas contribuciones. La teoría de la organización como el cuerpo de conocimientos que aborda el estudio de las organizaciones, integra diferentes enfoques, cada uno de ellos enfatiza una perspectiva o aspecto específico de ese conjunto denominado organización. El desarrollo de las organizaciones como mecanismos artificiales que ha creado el hombre, responden a situaciones históricas concretas. Su estudio también señala estas pautas.

Por lo tanto, es ampliamente aceptado entre la comunidad de administradores científicos que uno de los fundamentos de la administración en general y de la administración pública en particular, lo constituye la *teoría de la organización*. Esta tiene por objeto el estudio de la conducta organizacional para lo cual toma como unidad de análisis las organizaciones, enfatizando y concentrando su estudio en aquellas que tienen por objeto alcanzar un objetivo común por medio de la actividad cooperadora de varias personas quienes desarrollan su energía creativa llamada *trabajo* en pos de ese objetivo, es decir, que la teoría de la organización centra gran parte de su conocimiento en estudiar específicamente la conducta de las organizaciones del trabajo.

El estudio de este tipo de organizaciones y el desarrollo de las ideas que han abundado su estudio, muestra un mosaico de enfoques disciplinarios provenientes de las contribuciones del conjunto de las ciencias sociales. Así, los enfoques formales estudian a la organización desde el punto de vista del proceso de trabajo, con una visión "ingenieril" y por tanto mecánica de la administración. Los enfoques informales consideran el estudio de las organizaciones desde el punto de vista de los sentimientos de los miembros que in-

tegran la organización enfatizando la capacidad social de los participantes en la realización de sus labores. El enfoque del comportamiento organizacional enfatiza su estudio en el grupo y en la dinámica que desarrolla éste. Este enfoque es una variante del enfoque interpersonal y parte de la teoría de las relaciones humanas con una perspectiva psico-social. El enfoque económico por otra parte, enfatiza una organización óptima y aborda las organizaciones desde el punto de vista de la teoría clásica de la economía. El enfoque de sistemas aborda las organizaciones desde el punto de vista de la interdependencia permitiendo seccionar la organización y desagregarla en sus partes identificando sus relaciones para analizarla en su conjunto. El enfoque decisional lo hace considerando a la organización como una red de decisiones que se desagregan al interior de la organización con el propósito de hacer efectivas las intenciones explícitas. El enfoque político plantea el estudio de las organizaciones desde el punto de vista de las relaciones de poder que se generan alrededor de la cúpula de las organizaciones y que se originan a partir de la incertidumbre en que se enfrentan las organizaciones a su ambiente. El desarrollo y formación de este cuerpo de conocimientos como un proceso sistemático se inició a principio de este siglo. Los principales gestores y contribuciones de este proceso se presentan a continuación según los enfoques que ellos abordaron.

Enfoques al estudio de la organización

Los enfoques formales

Frederick Taylor (1859-1915) introdujo la concepción de lo que se llegó a co-

2. F.W. Taylor. "What is Scientific Management" en M.T. Mattesson y J.M. Ivancevich Eds. *Management Classic*. California. Good Year Pub. Co., 1977. pp.5-9.

nocer en los años de 1900, como el *movimiento de la administración científica*. Las metas de la organización científica son: la eficiencia, la productividad y la racionalidad en la administración y en las organizaciones.

Taylor manifiesta que la administración científica es *una revolución completa del pensamiento*² de parte tanto de los trabajadores como de la gerencia, con respecto a sus problemas de administración y de trabajo. Aboga por la *mejor forma* de ejecutar las tareas y por la aplicación de la ciencia y de la investigación para el análisis de los problemas de la administración. Su unidad de análisis estaba constituida por el trabajador individual, al que también considera como un instrumento de la producción.

Para lograr las metas de la administración científica, en lo que respecta a las ganancias y a la productividad, Taylor señaló la importancia de la *cooperación* entre la gerencia y los trabajadores.

A pesar de que el movimiento de la administración científica despertó el interés en la especialización y en la aplicación de formas técnicas científicas, éste fue criticado porque descuidaba las necesidades individuales y los aspectos psicológicos del bienestar del individuo. Sin embargo, las tendencias posteriores en el pensamiento administrativo también han apuntado la imperfección del *mejor enfoque*.

A pesar de las críticas, las ideas de Taylor, como las de los primeros pioneros tuvieron mucha influencia sobre sus contemporáneos y sobre las tendencias subsiguientes.

Henry Fayol (1841-1925) como Taylor se concentró en la administración industrial. Sin embargo, al contrario de Taylor, el primero comenzó su estudio desde los estratos superiores y no en el nivel del trabajador. Su principal contribución está en tratar de desarrollar una teoría general de la administración a

través de la investigación de principios que permitieran en la administración una aplicación más extensa. De esta forma reiteró que los *principios* más importantes de la administración incluyen: la planificación, la coordinación, la organización, el control y el mando.

En la misma tradición de los teóricos clásicos, hizo la distinción entre la planificación y la ejecución, argumentando que los gerentes deben de planificar y los demás ejecutar³.

Posteriormente, los años treinta presenciaron la publicación de los *Papers* de Gulick y Urwick los que describen las funciones administrativas en términos de *principios*. Se consideraba que éstos tenían validez *universal*. El enfoque de los principios se puede considerar como una continuación del trabajo de Taylor y Fayol para lograr que la administración sea más *científica*.

Durante el mismo período y después de Gulick y Urwick, Mooney y Riley publicaron su libro *Onward Industry*. Su búsqueda de principios estaba motivada por la esperanza de poder inventar un conjunto de principios que pudieran ser aplicados uniformemente y que condujeran a la eficiencia y a la economía en la gestión, la organización y la administración.

Desde otro punto de vista pero dentro de este enfoque, el sociólogo y erudito alemán Max Weber (1864-1920), investigó los problemas organizacionales en un nivel más alto y de carácter general. Estudiando los problemas de la autoridad, de la dominación y de la estructura en el nivel perteneciente a la sociedad; ofreció *el tipo ideal de burocracia* como un modelo conceptual que nunca se encuentra en una realidad concreta.

La administración burocrática según Weber, es el tipo más puro del ejercicio de la *autoridad legal*. Al contrario del tipo tradicional y carismático, el tipo legal está asociado con el Estado moderno.

Las principales características del tipo ideal son: la impersonalidad, la profesionalización, la especialización, la selección sobre bases competitivas, la separación entre lo oficial y la posesión de los medios de administración, las reglas y los reglamentos, el uso de documentos y formularios oficiales y la jerarquía.

El punto más importante con respecto al tipo puramente burocrático de la organización administrativa según Weber es que, desde un punto de vista puramente técnico es capaz de lograr el más alto grado de eficiencia, y es en este sentido formal, el *medio racional más conocido de llevar a cabo el control imperativo sobre los seres humanos*⁴.

La burocracia fue criticada desde varios ángulos especialmente con respecto a la jerarquía y la impersonalidad. El grupo de las relaciones humanas, el que se describirá posteriormente, criticó mucho su descuido de las necesidades humanas.

Los enfoques interpersonales

La investigación conducida en la Western Electric Co. y conocida como el *experimento Hawthorne* durante los años treinta, marcó el inicio de un nuevo enfoque en la teoría de la organización y de la gestión. Esto se conoce como el enfoque de las *relaciones humanas*.

De hecho, la investigación en Hawthorne, constituyó más que un experimento. Esta contenía una serie de investigaciones conducidas por un grupo de investigadores integrado por Roethlisberger, Dickson y Elton Mayo. Su meta consistía en determinar la relación entre la in-

3. Henry Fayol. "Planning" en Mattesson e Ivancevich, Eds. *Op. cit.*, pp. 72-79.

4. Max Weber. "The Ideal Bureaucracy" en Mattesson e Ivancevich, Eds. *Op. cit.*, pp. 34-40.

tensidad de la iluminación y la eficiencia del trabajador medida esta última por su producción⁵.

Los resultados indicaron el efecto de los factores *psicológicos* más que el efecto de los *fisiológicos*. Se concluyó que el incremento en la producción era el resultado de las *normas sociales y del desarrollo de un grupo social organizado*⁶. Y que el sentido de participación y la sensación de ser miembro de un equipo, son fuerzas motrices más fuertes que el interés económico personal, la iluminación eléctrica, los períodos de descanso e influencias materiales similares. Estos resultados que apuntan hacia la importancia de los grupos informales y de las normas de los grupos ponen en tela de duda los conceptos de la administración tradicional e hizo evidente la necesidad de comprender las motivaciones humanas y las reacciones de grupo, para lograr que las cosas se realicen en colaboración.

Chester Barnard (1938) escribió *The Functions of the Executive*, las que llegaron a ser una adición importante a los libros de texto de la administración. Estas funciones incluían su teoría de la organización, basada en la cooperación, como la piedra angular de la administración. Barnard puso mayor énfasis en los elementos de la motivación, teniendo siempre en cuenta otros factores estructurales. Por primera vez definió a la organización como un *sistema de esfuerzos humanos coordinados*. En su trabajo sobre la auto-

ridad enfatiza la naturaleza del mando, factor que considera clave en toda actividad organizadora; explica la motivación en términos de incentivos, contribuciones y satisfacciones. Como un todo el libro de Chester Barnard está considerado como muy influyente para promover adicionalmente la *ruptura del pensamiento clásico en la organización*⁷. Desde el impacto que causó Barnard, la teoría sobre la organización moderna se ha desarrollado en tres direcciones principales. Primero se encuentran las teorías orientadas hacia el comportamiento, continuando con la línea de Barnard⁸. Las teorías de los sistemas abiertos y teorías de la contingencia y finalmente las teorías de las decisiones.

El interés por el estudio de la motivación llevó a Abraham H. Maslow a publicar *A Theory of Human Motivation* (1943) en que presenta que las necesidades humanas constituyen motivaciones y que su satisfacción responde a una *jerarquía de las necesidades humanas*⁹. Partiendo de las necesidades básicas o fisiológicas y ascendiendo a las necesidades psicológicas, la satisfacción de una necesidad conlleva al deseo de satisfacer otra de naturaleza superior. Esta teoría considera que los miembros de una organización manifiestan diferentes necesidades que conducen a diferentes motivaciones.

Enfocándose sobre el estudio de la motivación, McClelland llamó la atención hacia el logro como un motivo. De su investigación deduce un perfil del individuo que alcanza los mayores logros¹⁰. El motivo del logro se expresa como un deseo para desempeñarse en términos de estándares de excelencia, y como un deseo de lograr el éxito en situaciones competitivas.

Douglas McGregor en su libro *The Human Side of the Enterprise* (1960) trató de identificar dos modalidades distintas en que las organizaciones orientan su conducta basado en dos conjuntos de supuestos o concepciones sobre la naturaleza humana. El primero se conoce como la Teoría X y contrapuesta a ésta la Teoría Y¹¹. La Teoría X abarca la adminis-

5. G.C. Homans. "The Western Electric Researchers" en Mattesson e Ivancevich, Eds. *Op. cit.*, pp. 50-57.

6. *Ibid.*, p. 57.

7. F. Luthans. *Organizational Behavior. A Modern Behavioral Approach to Management*. New York, McGraw-Hill, 1977, p. 149.

8. *Ibid.*, p. 150.

9. Abraham H. Maslow. "A Theory of Human Motivation". *Psychological Review*, V. 50, 1943, pp. 370-396.

10. David McClelland. "Business Drive and National Achievement" en Gerald D. Bell, Ed. *Organizations and Human Behavior*. New Jersey, Prentice Hall, Inc., 1967, pp. 185-199.

11. D. McGregor. *The Human Side of Enterprise*. New York, McGraw-Hill, 1960, pp. 33-57.

tración tradicional y la Teoría Y práctica supuestos que reflejan una visión más positiva sobre los seres humanos en las organizaciones. Su contribución representó la filosofía de la administración que consideraba necesaria para los retos del futuro en contraste a los métodos tradicionales.

Los enfoques del comportamiento organizacional

El concepto de *grupo* se asoció con los investigadores de la Western Electric Co., Mayo y sus asociados, a los que nos referimos con anterioridad así como a la Escuela de las Relaciones Humanas. Desde 1930 la atención recayó sobre los grupos en las organizaciones. El estudio de la *dinámica de grupo* se llegó a asociar con el trabajo del psicólogo alemán, Kurt Lewin, conocido como el *movimiento de la dinámica de grupo*. La dinámica de grupo se interesa en las interacciones y las fuerzas entre los miembros del grupo en una situación social determinada. El concepto se aplica a las organizaciones que ponen el énfasis en el comportamiento de los grupos y sobre la dinámica de los miembros de grupos formales e informales. Lewin publicó *Frontiers of Group Dynamics* y llevó a cabo varias investigaciones en el área del comportamiento del grupo así como el estudio del liderazgo en los grupos.

Argyris, Bennis y Likert, como científicos del comportamiento y humanistas de la organización jugaron un papel muy importante en el enriquecimiento del pensamiento administrativo de varias maneras. Likert publicó sus *New Patterns of Management* en 1961; Argyris publicó su *Personality and Organization* en 1957 y Bennis escribió extensamente sobre *The Coming Death of Bureaucracy*.

Personality and Organization (1962), *Interpersonal Competence and Organizational Effectiveness*, (1964) e *Integrating the Individual and the Organization* de Argyris (1957) son obras que indican su orientación hacia las ciencias del comportamiento y prueban su contribución a la teoría de la organización. Según él en las organizaciones se requiere un control mínimo para poder permitir el crecimiento y el desarrollo del individuo.

Likert al igual que Argyris y Bennis, abogó por la aplicación de la investigación de las ciencias del comportamiento en la administración de las organizaciones. El y sus colegas en el Institute of Social Research en la Universidad de Michigan, pusieron mucho énfasis en investigaciones que condujeran a una mejor administración de los recursos humanos así como en el cambio en las estructuras organizacionales. Likert construyó un instrumento para medir los sistemas de administración y para valorar la salud y el clima organizacional.

Bennis (1966) en sus *Changing Organizations* sostiene que la *forma burocrática de organización se está tornando menos efectiva* y que están surgiendo formas y patrones que prometen cambios drásticos en la conducción de las prácticas administrativas¹². La década de 1960 incluye contribuciones importantes de Gross y James March, así como de Sherwood y Pfifner, y los resultados del esfuerzo conjunto de la RAND Corporation y el Department of Defense de los Estados Unidos (RAND-D.O.D.).

Bertram Gross (1964) intentó escribir una reseña enciclopédica por medio de su libro *The Managing of Organizations* en dos volúmenes. Este trabajo revisó todas las tendencias en el campo y documentó todas las contribuciones importantes del pensamiento administrativo hasta la fecha de publicación de su libro.

James March, tanto por sí mismo, como en colaboración con Simon y Cyert, contribuyó al estudio de las organizaciones
julio-diciembre/1985

12. Benne, Bennis. Citado en F. Luthans. *Op. cit.*, p. 125.

nes y del comportamiento. *Organizations* (1958) de March introdujo una teoría balanceada de las organizaciones basada en el trabajo de Barnard y Simon. March también editó un volumen exhaustivo *Handbook of Organizations*, (1965) que contiene un buen número de ensayos cuidadosamente escogidos sobre la teoría organizacional.

Bennis, Benne y Chin publicaron la primera edición de *The Planning of Change* en 1961. Esta es una colección de materiales de lectura sobre la evolución del cambio planificado; de las ideas actuales y nacientes sobre éste y sobre la dinámica del cambio. Su meta fue la de contribuir a la tarea inconclusa de fusionar y reconciliar las artes de la práctica social con las ciencias del comportamiento humano. Ellos creen que viviendo en una época cuya única constante es el cambio radical, todos los hombres necesitan urgentemente los recursos que puedan estar disponibles conforme tratan de entenderse y de administrarse para dominar su ambiente, con el propósito de comprender y resolver los problemas sociales y personales sin precedente a los que tienen que enfrentarse¹³.

Desde esta perspectiva, el manejo del cambio, requiere que éste sea comprendido y que tenga un diseño sistemático. En 1964 Blake y Mouton en *Grid Approach* pusieron énfasis en dos conceptos teóricos: uno que acentúa el logro de la *tarea* y otro que acentúa el *interés* por la gen-

te. Estos conceptos fueron usados para construir su modelo del marco de referencia del proceso gerencial, el que fue muy usado en programas de desarrollo organizacional y de gestión¹⁴.

Los enfoques económicos

Al período después de la Segunda Guerra Mundial, como ya lo hemos indicado, le tocó dar testimonio de la tendencia hacia la profesionalización de la Administración Pública, así como de la discrepancia y de la contribución de varias disciplinas para el estudio de la administración, la organización y la gestión. Los economistas, al igual que los otros profesionales tales como los científicos del comportamiento y los humanistas de la organización, tuvieron su parte en este desarrollo contribuyendo, con nuevos enfoques a la tradicional *teoría de la firma*. Esta consideraba a la firma como un reactor pasivo de las ventas del mercado pretendiendo maximizar ganancias. En contraste, la teoría administrativa de la firma considera a ésta como un *sistema organizado de información* que pretende satisfacer su nivel de ganancia operando en interrelación con su ambiente exterior y permitiéndole al administrador ampliar su poder de discreción¹⁵.

Posteriormente, Joseph A. Schumpeter en *The Entrepreneur as an Innovator* analiza el término del administrador definiéndolo como un innovador, es decir, *aquel que introduce nuevas maneras de hacer las cosas*. Para él, sólo el verdadero administrador-innovador puede generar ganancias porque sus innovaciones le permiten operar con más bajos costos que sus competidores¹⁶.

Desde otro punto de vista, Harry A. Hopf publicó *Management and the Optimum* presentando la *ciencia del óptimo* como la aplicación de técnicas que permitan averiguar el óptimo para toda empresa de negocios. Describe el óptimo *como aquel estado de desarrollo de una empresa de negocios que tiende a perpe-*

13. W. Bennis, K. Benne y R. Chin, Eds. *The Planning of Change*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1961, p. V.

14. Robert Blake y Jane S. Mouton. *The Management Grid*. Houston, Texas. Gulf Pul. Co., 1964, pp. 5-18.

15. Sherrill Cleland. "A Short Essay on a Managerial Theory of the Firm" en K.E. Boulding y W.A. Spivey *Linear Programming and the Theory of the Firm*. New York, The McMillan Co., 1960, pp. 202-224.

16. Joseph A. Schumpeter. "The Entrepreneur as an Innovator" en E. Dale Ed. *Readings in Management: Landmarks and New Frontiers*. 3rd. ed. Montreal, McGraw-Hill Book Co., 1975, pp. 102-109.

tuar un equilibrio entre los factores de dimensiones, costo y capacidad humana y promover así en el grado más elevado la realización normal de los objetivos del negocio¹⁷. En 1951 Joel Dean publicó su libro *Managerial Economics*, el que enfatiza la aplicación del análisis económico a los problemas de la gestión.

Las contribuciones de los científicos economistas de la organización, centran su atención en la habilidad innovadora del administrador de la firma y en su capacidad para planear el crecimiento futuro de la organización, el poder y la visión para influenciar su ambiente externo y la habilidad para tomar decisiones que pueden ser implementadas por sus subordinados.

Los enfoques analíticos

La Rand Corporation en colaboración con el Departamento de Defensa de los Estados Unidos (D.O.D.) coadyuvó en el desarrollo y en la utilización de las técnicas de sistemas. Desde la década de 1950, la Rand ha estado experimentando con la investigación de sistemas sobre las bases de un contrato con el D.O.D.

Como un resultado de la experiencia con el P.P.B.S. (Program Planning and Budgeting System) y con el P.B.T. (Program Review Techniques) y debido al éxito comparativo de esta técnica en el Departamento de Defensa, en 1965, se decidió requerir la aplicación del P.P.B.S. en otros Departamentos.

El P.P.B.S. abarca otras técnicas tales como C.B.A. (Cost-Benefit Analysis) y O.R. (Operations Research). La aplicación

del análisis de sistemas (enfoque de sistemas) se consideró necesario para racionalizar y mejorar el desempeño de las ganancias del gobierno.

El enfoque de sistemas o la teoría general de los sistemas aplicada (G.S.T.), llegaron a ser un marco de referencia válido para considerar a las organizaciones. Se necesitaba un nuevo movimiento más allá de la Teoría Y y que considerara además la importancia de las *variables contextuales* en la administración.

Como un nuevo paradigma para el presente y el futuro, Walter Buckley, Ericson y Amitai Etzione entre otros, abogaron por la Teoría General de los Sistemas. Las nuevas perspectivas de esta teoría incluyeron el pensamiento sobre los sistemas abiertos, la Teoría de la Cibernética, la Teoría de los Juegos, la Teoría de los Roles y la Toma de Decisiones.

Buckley, (1973) dio fe del valor de la teoría de los sistemas abiertos según había sido promulgada por Von Bertalanffy, (1956) y señaló su pertinencia en el estudio de los problemas sociales y en el análisis organizacional¹⁸.

La teoría de los sistemas abiertos se interesa básicamente en los problemas de los relacionamientos, de la estructura y de la interdependencia. Las principales características de los sistemas abiertos son: la importación de energía, un producto final completo (*out put*), la retroalimentación, la entropía negativa, la diferenciación y la equifinalidad. En este sentido, se considera a las organizaciones como una clase especial de sistemas abiertos, compuestos por subsistemas e interactuando con sus ambientes.

Ericson enfatizó esta importancia. De acuerdo con sus conceptos la organización cibernética asume un conocimiento pleno de las comunicaciones interpersonales y gerenciales efectivas¹⁹.

Etzione contribuyó extensivamente a la nueva perspectiva de la teoría organizacional
julio-diciembre/1985

17. Harry A. Hopf. "La Administración y el Optimo", en Harwood F. Merrill, ed. *Clásicos en Administración*. México, Editorial Limusa-Wiley, S.A., 1971, pp. 307-348.

18. Walter Buckley. "Society as a Complex Adaptive System" en Jun y Storm Eds. *Tomorrow's Organizations*. Illinois, Scott, Foresman & Co., 1973, p. 187.

19. *Ibid.*, p. 192.

cional, y escribió sobre la teoría de la condescendencia en *Modern Complex Organizations* y en *Approaches to Organizational Analysis*. Caracterizando a la sociedad moderna como una sociedad organizacional, Etzioni argumenta que el modelo de sistemas, como se esbozó anteriormente, no sólo tiene que ser un modelo mejor, sino que también parece proporcionar una medida de seguridad contra el prejuicio común²⁰.

El intercambio y la Teoría de los Roles introdujeron nuevas perspectivas en la teoría de la organización, incluyendo las contribuciones de Peter Blau a la teoría del intercambio y las de Shibutani, a la Teoría de los Roles.

Blau²¹ usa la teoría del intercambio para ilustrar como las organizaciones complejas se ajustan a la estructura social en términos del intercambio, y define los principios básicos del intercambio como recompensas, beneficios y motivaciones para proporcionar esfuerzo y servicio. Estas se consideran muy importantes para la comprensión del comportamiento del poder y de las relaciones de autoridad organizacionales.

Shibutani hizo popular la *Teoría del Rol* la que ha empleado un modelo descriptivo y explicativo en varios campos de estudio. Implícitos en la teoría se encuentran ciertos preceptos de roles para obtener una agudeza de ingenio en la administración y una estructura organizacional efectiva²².

Lorsch y Lawrence, Morse y Lorsch y otros, contribuyeron al enfoque de contingencia de la teoría organizacional. Este enfoque utiliza la teoría de los sistemas y la interacción de la organización como un sistema con su ambiente. Los estudios que explican la interacción entre la organización y su ambiente fueron llevados a cabo por teóricos tales como Thompson y Woodward.

Lawrence y Lorsch, (1967)²³ seleccionaron un número de organizaciones y estudiaron su interacción entre sus ambientes internos y externos. Por medio del desarrollo de un enfoque de contingencia demostraron como las diferencias en ambos tipos de ambientes estaban relacionadas entre sí. Su estudio le dio un apoyo mayor a la teoría de la contingencia.

Morse y Lorsch (1970)²⁴ añadieron nuevas dimensiones a la teoría de la contingencia con su enfoque titulado *Beyond Theory Y*. Ellos mostraron lo inapropiado de los dos supuestos presentados con anterioridad por McGregor en la *Theory X and Theory Y*. En *Beyond Theory Y* indica la necesidad de la concordancia entre las tareas, la organización y la gente. Desde esta perspectiva la organización más productiva es la que en una situación particular se ajusta a las necesidades de sus tareas y de su gente.

Los enfoques decisionales

Herbert Simon (1947) publicó la primera edición de *Administrative Behavior, A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization* el que dirigió la atención sobre la centralización del proceso de la toma de decisiones en las organizaciones administrativas.

Simon discutió el concepto de la *racionalidad*, en la toma de decisiones apuntando hacia las limitaciones del modelo económico del hombre. La racionalidad del hombre administrativo de acuerdo a

20. Amitai Etzioni, "Two Approaches to Organizational Analysis: A Critique and a Suggestion" en O. Grusky and A. Miller Eds. *The Sociology of Organizations*. New York, The Free Press, 1970, pp. 215-226.

21. Peter Blau, "Exchange Theory" en Grusky and Miller, Eds. *Op. cit.*, pp. 127-148.

22. F. Luthans, *Op. cit.*, p. 152.

23. D.L. Lawrence and Jay Lorsch, *Organization and Environment*. Boston, Harvard University, 1967, pp. 1-23.

24. J.J. Morse and J. Lorsch, "Beyond Theory Y". *Harvard Business Review*, V. 48, No. 13, mayo-junio, 1970, pp. 61-68.

Simon está *circunscrita* o limitada²⁵. En su resolución de problemas el hombre administrativo *satisface* y no *optimiza* sus expectativas.

Las contribuciones de Etziona al desarrollo de la teoría organizacional incluyen un enfoque integrado hacia la teoría de la toma de decisiones, y se refieren al mismo como al *Mixed-Scanning Model*²⁶. En un esfuerzo por mejorar el proceso de la toma de decisiones en las organizaciones su modelo emplea y combina el enfoque racional y el del incremento.

Este modelo se originó como un enfoque viable, contrapuesto al enfoque racional, el que considera a la persona que toma las decisiones como un hombre económico capaz de *maximizar* sus beneficios así como del enfoque del incremento de Charles Lindbloom, el que considera a la toma de decisiones como un proceso de *embrollos*.

Un estudio reciente y enfoque exitoso concerniente al proceso de la formulación de objetivos ha sido la teoría behaviorista de la firma de Cyert y March. Ellos han seleccionado el proceso de la toma de decisiones como la unidad crítica de análisis, caracterizada por la intencionalidad humana pero limitada por su racionalidad. La racionalidad humana en el proceso de toma de decisiones es más bien adaptativa que maximizadora y es lo que caracteriza a la firma. Su objetivo es examinar las implicaciones de esta posición con el propósito de distribuir

los recursos de la organización en forma adecuada²⁷.

Estudios posteriores sobre el proceso de toma de decisiones han pretendido explicar cuál es el procedimiento que el administrador utiliza en la selección de los diferentes cursos de acción, dando origen a una serie de instrumentos matemáticos y modelos que permitan explicar la racionalidad subyacente que motiva su acción. Algunos de estos procedimientos no sólo enfatizan los aspectos de incertidumbre y riesgo del tomador de decisiones, sino que consideran la presencia de otros tomadores de decisiones y sus intereses.

Los enfoques políticos

Las relaciones humanas que se establecen con ocasión de los fenómenos de poder, no son tan sencillas, ni previsibles como en los esquemas behavioristas de tipo estímulo-respuesta a la que son propensos los psicólogos sociales y que los investigadores estadounidenses han tenido a bien recuperar cuando comenzaron a estudiar científicamente, la conducta humana dentro de las organizaciones.

Michael Crozier en su libro *The Bureaucratic Phenomenon* (1964) señala que *el examen de la otra cara de la organización, la de las luchas de poder y las relaciones de conflicto (han sido) permanentemente relegadas en las teorías precedentes*²⁸. Crozier estudió dos burocracias del gobierno francés, una oficina y un monopolio de manufactura (en la industria del tabaco) con treinta plantas a través de Francia. De su estudio se desprende que dado que la autoridad central no puede regular y controlar todo, deben permanecer ciertas áreas de incertidumbre y es alrededor de éstas que se desarrollan las relaciones informales de poder.

En efecto, aquellas personas que son expertas en el manejo de estas áreas de incertidumbre logran mucha influencia al interior de la organización.

25. Herbert Simon. *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Process in Administrative Organizations*. 2a. Ed. New York, The Free Press, 1957, pp. 76-80.

26. Amitai Etzioni. "Mixed Scanning, A Third Approach to Decision Making", en Jun and Storm Eds. *Op. cit.*, p. 226.

27. O.E. Williamson. *The Economic and Discretionary Behavior: Managerial Objectives in a Theory of the Firm*. New Jersey, Prentice Hall Inc., 1964, p. 10.

28. Michel Crozier. *The Bureaucratic Phenomenon*. English Translation. Chicago, University of Chicago Press, 1964, p. 183.

Algunos otros hallazgos de este estudio que ameritan mencionarse es con respecto a la toma de decisiones por estos expertos quienes influyen la organización. En esta labor se separa el poder de tomar las decisiones del conocimiento necesario para tomarlas. Este es el precio que se paga por la impersonalidad ya que los que tienen la información necesaria no tienen el poder de discreción y los que tienen este poder no pueden conseguir la información necesaria²⁹.

Desde este punto de vista se enfatiza la relación entre ambas organizaciones: la formal y la informal fusionándola en un enfoque múltiple. Enfoca la organización como una gran unidad social compleja donde se integran distintos grupos sociales y que la articulación de las relaciones formales con las informales estará condicionada por los intereses de estos grupos sociales. Son estos actores e intereses quienes condicionarán y privilegiarán la racionalidad técnica *versus* la racionalidad política o viceversa en el proceso de toma de decisiones. Esto adquiere más relevancia si consideramos que las condiciones reales de racionalidad limitada en las que se encuentran operando la mayoría de las organizaciones condiciona a que las relaciones de poder sean un aspecto central en la estructura de sus relaciones sociales.

Un breve análisis a los enfoques que abordan el estudio de la organización manifiesta las siguientes consideraciones:

○ El estudio de las organizaciones ha sido emprendido desde puntos de vista múltiples provenientes de las ciencias sociales. En este sentido, la disciplina de la administración pública y su fundamento, la teoría de la organización, más que un *formulador* de las ciencias sociales, *usa* el conocimiento gestado por ellas incorporando las contribuciones y aportes que se desarrollan al interior de cada una de

las ciencias sociales. Algunas de estas contribuciones han tenido mayor influencia que otras, tal es el caso del *movimiento behaviorista* y el *enfoque sistémico* que han invadido todas las ciencias sociales y que gran parte de la literatura de la teoría de la organización es dedicada a estos aspectos.

○ El desarrollo de la teoría de la organización es en su gran mayoría de origen norteamericano. Este cuerpo de conocimientos se ha ido constituyendo utilizando los instrumentos teóricos-metodológicos que las disciplinas de las ciencias sociales en Norteamérica disponían para abordar el estudio de las organizaciones humanas. En este sentido, el predominio de una de las ciencias sociales para abordar y explicar los fenómenos de la organización en un determinado momento dependerá no sólo de la naturaleza del fenómeno, sino también de la capacidad de los instrumentos teóricos-metodológicos que la disciplina en cuestión utiliza para explicar los fenómenos de las organizaciones humanas.

○ La teoría de la organización es una teoría que se ubica en las teorías de alcance medio o de *rango medio*³⁰. En ese sentido, la teoría de la organización pretende explicar los fenómenos que se desenvuelven entre el individuo y la sociedad, es decir, a nivel de grupo, por lo que la teoría de la organización como uno de los fundamentos de la administración pública, a la cual le conciernen los gobiernos y las sociedades, necesita y requiere nutrirse de teorías de gran alcance que le permitan contextualizar y ubicar los fenómenos organizacionales en un determinado espacio y tiempo.

○ A nivel de la praxis, o sea, a nivel de la articulación de necesidades e intereses reales, los enfoques de la teoría de la organización coexisten en la proyección de las soluciones a problemas determinados. Es la labor del administrador seleccionar aquellos enfoques que le permitan abordar una situación problemática con un enfoque múltiple, ya que en el análisis

29. *Ibid.*, p. 51.

30. Ronald A. Chilcote. *Theories of Comparative Politics*. Colorado, Westview Press, Inc., 1981, pp. 18-19.

de problemas organizativos *debe (n) establecer (se) relaciones cada vez más estrechas con otras disciplinas como la ciencia política, la sociología y la economía, que afrontan desde perspectivas distintas la misma problemática en la regulación y desarrollo de sistemas concretos de acción interorganizativa. Naturalmente, no pueden estar ausentes los aspectos históricos del desarrollo organizativo y aquellos antropológicos sobre la relación entre organización, cultura y valores sociales*³¹.

El pensamiento administrativo y su incidencia en la formación de administradores públicos

La administración pública pretende encontrar la manera más efectiva de hacer las cosas que el público quiere que se hagan de acuerdo con las más aceptables prácticas científicas por medio de la profesionalización. El proceso de la profesionalización en todos los campos ha buscado evitar el derecho de la ignorancia, la equivocada adivinanza y la imaginación impulsiva y trata de rutinizar la conducta para hacerla más efectiva.

En este proceso de profesionalización, el estudio de la teoría de la organización es generalmente considerado bajo tres orientaciones diferentes: a) la cronológica; b) la ideológica, y c) la de enfoques multidisciplinarios.

La primera enfatiza la historia del desarrollo de la teoría de la organización, estudiando el surgimiento de las distintas escuelas de pensamiento así como sus exponentes. Este estudio lo hace abordando el proceso de desarrollo de la teoría en forma lineal; en este proceso, el surgi-

miento de una nueva escuela responde a las limitaciones presentadas por la anterior. No obstante, que la gestación de este conocimiento se ha desarrollado en muchos momentos paralelamente desde perspectivas diferentes, mostrando traslapes en el tiempo entre una y otra contribución proveniente de enfoques distintos, el estudio de la teoría de la organización desde este punto de vista, ha sido muy usado.

La orientación ideológica se centra en el análisis de los factores contextuales y los valores culturales propios de la época en que se gestó cada una de las contribuciones a la teoría de la organización destacando en forma agregativa, la variable que privilegia cada contribución. El énfasis en la práctica ideológica ha sido en la eficiencia, lo que ha incidido en la radicalización del discurso y en el menosprecio de los instrumentos teóricos-metodológicos que le permitan abordar el análisis de situaciones concretas y diferentes a las que condicionaron la gestación de las contribuciones a la teoría de la organización.

La orientación de enfoques múltiples incorpora las dos anteriores orientaciones, adicionando la identificación y análisis de los instrumentos teóricos-metodológicos que cada enfoque privilegia para abordar el estudio de las organizaciones humanas. Desde este punto de vista se pretende que el administrador público además de estar en capacidad de asociar el proceso de gestación de la teoría con: a) el cómo se llegó hasta el momento actual de desarrollo; b) qué tipo de problemas fueron abordados y c) qué características manifestaban esos problemas, pueda también identificar métodos, seleccionar criterios y relacionar conceptos a fenómenos específicos para proyectar soluciones. En este sentido, se busca además, proveer al administrador público de instrumentos sistemáticos para medir y administrar las necesidades públicas y las demandas populares por medio de un esfuerzo de abstracción que estimule las capacidades analíticas e innovativas del mismo.

31. José María García-Madaria. *Teoría de la organización y sociedad contemporánea*. Barcelona, Editorial Ariel, 1985. p. 238. Una aplicación de los conceptos tomados de la antropología al comportamiento organizacional fue hecha por Leighton en *The Government of Men* (1949).

Estas orientaciones enfatizan diversos aspectos cuya iniciativa sólo tendrá relevancia cuando existe cierta claridad con respecto a la concepción de administración pública que se quiera impulsar. Esta a su vez ha de ser contextualizada para que sea eco de su realidad, punto a partir del cual se puede definir el *perfil* del administrador público requerido y congruente con esa concepción para diseñar los medios (descriptores, contenidos de cursos, etc.), que permitan coadyuvar a la efectividad del proceso de formación de administradores públicos en la región.

Es pertinente considerar en términos de la concepción de la administración pública contextualizada, que ésta debe ser uno de los campos más innovativos en la totalidad académica y en la vida profesional. La razón es que la administración pública es concerniente a la resolución de problemas tanto en sus intuiciones como en sus productos. La administración pública descansa sobre políticas y sobre el *Know-how* operacional en la solución de los problemas más apremiantes para la sociedad. Hoy, la necesidad para innovar en administración pública desde perspectivas

diferentes, es particularmente más urgente. La administración pública debe ser basada en la imaginación práctica y la instrumentación creativa. Debe buscarse la innovación en las políticas administrativas más que la innovación en las técnicas meramente.

Por otra parte, debemos considerar que el administrador público es miembro de una sociedad que es más administrada que gobernada. Más y más, lo que una vez fue el gobierno en el sentido de ser el producto de un proceso de la decisión pública en varias formas delegadas, está siendo modificado por el proceso de las decisiones adheridas. Estas decisiones posiblemente fueron hechas hace tiempo sobre bases poco claras, y que ahora son reinterpretadas a la luz de situaciones problemáticas complejas. Adicionalmente, debemos considerar que en nuestro medio están llevándose a cabo cambios históricos, los cuales no pueden ser atribuidos a los errores de juicio o a la mala administración, situación que demanda a la administración pública asumir su papel de principal innovador de soluciones para los años venideros. □