

EVOLUCION DE LA TEORIA NEOCLASICA DE LA ADMINISTRACION

1. FINALIDAD Y ALCANCE DEL CAPITULO

Una de las tesis principales que se sostiene en el presente volumen es que la teoría general de los sistemas elaborada en los treinta años últimos corresponde a una visión, unas ideas y unos métodos nuevos cuya aplicación puede permitir que las organizaciones administrativas de nuestros tiempos resuelvan con mayor eficacia los problemas de higiene del medio de la comunidad. Ya se verá, sobre todo en el capítulo 2, que algunos de los conceptos de la teoría de los sistemas implican unos medios de definir los problemas y las soluciones diferentes de los métodos aplicables según las teorías administrativas más tradicionales.

Pero esos conceptos distintos y los métodos que de ellos se derivan no tienen por qué ser incompatibles con las ideas clave de las teorías administrativas usuales y, de hecho, pueden ser utilizados por las organizaciones existentes. De lo que se trata, por tanto, es de proponer una forma modificada de analizar los problemas y de buscar soluciones y no una teoría completamente nueva de la administración. Este procedimiento se justifica tanto por razones científicas como sociales: en primer lugar, todavía no está bien desarrollada la teoría de los sistemas ni su tecnología, y en segundo, es probable que las instituciones existentes estén más dispuestas a aceptar una ampliación de su arsenal de métodos que a desaparecer totalmente y a dejar el puesto a un orden de cosas nuevo.

Para ver en qué forma las ideas de la teoría de los sistemas complementan, amplían o difieren de las prácticas administrativas actuales hay que comprender primero los conceptos que han guiado a los administradores de las instituciones pasadas y presentes. Al describir la evolución de las doctrinas administrativas, este capítulo tratará tres temas:

- 1) La teoría tradicional en su forma clásica (sección 2).

2) Las modificaciones de la teoría en algunas estructuras orgánicas durante los últimos cincuenta años para llegar a la forma llamada «neoclásica» (secciones 3 y 4.1).

3) Ciertos casos en que esta teoría, en su forma actual, no es adecuada para guiar a los administradores que se ocupan de los problemas sociales del presente y de los nuevos que van surgiendo.

Es preciso definir ante todo las relaciones entre la teoría y la práctica de la administración. Según nuestro criterio, un administrador puede o no tener clara conciencia de la serie de creencias y supuestos en que se inspira, pero de hecho todos los administradores actúan sobre la base de alguna «teoría», aunque sólo sea en el sentido de un raciocinio que determina su visión de la manera de hacer el trabajo y de las relaciones que deben establecerse entre las personas que lo efectúan. Esta teoría influye en las decisiones y actuaciones que forman la práctica administrativa visible, tanto si el administrador la adquiere por medio de un estudio consciente como si es fruto de la experiencia o se trata de una mera simbiosis con la organización en que actúa. Dicho con otras palabras, el comportamiento administrativo se basa en creencias administrativas.

Esas creencias sólo pueden expresarse en forma concreta cuando se considera una situación determinada. Cuando se intenta teorizar sobre varias situaciones administrativas, los conceptos se hacen menos concretos y, necesariamente, las declaraciones sobre la administración en general han de ser muy abstractas.

También contribuye a este carácter abstracto la naturaleza misma de las organizaciones administrativas que, en definitiva, son una serie de arreglos que no se pueden percibir directamente por los cinco sentidos. Generalmente, se puede ver cómo está organizada una máquina sencilla mirando los planos o el objeto mismo, mientras que una organización administrativa es esencialmente invisible: ni siquiera la reunión en una misma sala de todo el personal revelaría gran cosa del orden de sus relaciones en el tiempo, que es la esencia misma de la organización.

Por último, es necesario reconocer que, aunque se formulen en términos científicos, muchos conceptos abstractos en materia de administración se basan hasta cierto punto en infraestructuras culturales que pueden ser de naturaleza metafísica. Según veremos, así ocurre sobre todo con conceptos de la teoría administrativa tradicional tales como el orden, la autoridad, la responsabilidad, la lealtad y la capacidad directivas, cuyas raíces calan hondamente en los sistemas religiosos y filosóficos de ciertas partes del mundo y cuya viabilidad es más probable que se deba a la formación cultural que al razonamiento científico.

2. LA TEORÍA ADMINISTRATIVA TRADICIONAL

Entendemos por teoría administrativa tradicional el concepto que se ha formado en los últimos 200 años en los países occidentales y que se ha extendido, con diversas modificaciones, por casi todo el mundo. En el curso del desarrollo industrial y comercial, este tipo de teoría, conocida por los nombres de «clásica», «tradicional» o «de gestión científica», ha estado relacionado con el aumento de la producción y de la distribución en masa.

Aunque multitud de ideas están vinculadas a las teorías sobre la organización formal, todos estos conceptos parten de dos ideas fundamentales: la *división del trabajo* y la correspondiente *coordinación del trabajo*.

2.1 *La división del trabajo*

El trabajo está dividido entre los hombres por multitud de razones; incluso en un grupo tan sencillo como la familia, sus miembros asumen tareas diferentes según su sexo o su edad. En las estructuras primitivas se trataba de equilibrar o distribuir de alguna manera las tareas de los miembros de un grupo. En estructuras más complejas, la división del trabajo conduce a la especialización, la cual produce, a su vez, *a*) la pericia (reduciendo lo que hay que aprender o la destreza que se ha de adquirir); *b*) una mayor productividad debida a la mayor destreza, y *c*) una economía en la formación de los trabajadores y en el empleo de los recursos. El neurocirujano y el técnico en radiología se capacitan reduciendo sus preocupaciones profesionales a un campo limitado. En una cadena de producción, cada trabajador desempeña una tarea muy sencilla en una de las numerosas operaciones que se producen y, en combinación con sus compañeros, puede terminar muchos más artículos que si cada una de las personas del grupo fabricase la totalidad de un artículo. Al dividir el trabajo entre ingenieros, empleados de oficina y cocineros se reduce la cantidad de tiempo necesaria para adiestrar en sus tareas a cada uno de ellos; sería mucho más largo dar formación a cada uno en las tres profesiones. La división del trabajo reduce los costos y el tiempo de formación, porque las tareas son más sencillas; en vez de artesanos se forman operarios especializados. La división del trabajo supone una producción mayor y mejor y —a la larga— más barata.

2.2 *La coordinación*

Pero la división del trabajo no basta por sí sola porque constituye una fuerza centrífuga. Abandonados a sí mismos, los trabajadores especializados producirían piezas cuya combinación, de ser posible, tendría que hacerse a costa de muchos gastos y con no pocas dificultades. Hace falta, por tanto, coordinar el trabajo (y la producción) para que la empresa pueda cumplir su misión. Eso entraña la inclusión del trabajo dentro de unos límites de tiempo y la reunión de las partes en el momento oportuno para producir algo coherente y completo. La falta de coordinación lleva al fracaso y al despilfarro, que pueden causar la muerte de la empresa. La coordinación implica no sólo que las piezas estén relacionadas entre sí, sino también la conciliación de las diferencias de valores e intenciones. En la teoría administrativa tradicional se considera la coordinación del trabajo como el objeto principal de la gestión.

2.3 *La racionalización del trabajo*

La coordinación del trabajo dividido implica además la *racionalización*; hay que planificar el trabajo, identificar las tareas que lo componen, asignar esas tareas y vigilar la ejecución en el momento y en la forma que convienen. La *planificación*, la *organización* y la *vigilancia* son partes esenciales de la administración racionalizada. Planificar equivale a tomar decisiones razonadas sobre lo que se ha de hacer (objetivos) y a prescribir cómo se ha de hacer el trabajo (métodos). Organizar consiste en especificar con detalle la situación y las interrelaciones de los miembros del personal y las vías y convenciones necesarias para establecer la comunicación entre ellos: la estructura resultante de esas relaciones constituye *la organización*.¹ En la teoría administrativa tradicional, la vigilancia se limita a la inspección y a la evaluación sistemáticas de las tareas, para asegurarse de que el trabajo se realiza de acuerdo con los planes.

2.4 *Jerarquía y autoridad*

La coordinación supone otras dos condiciones: en primer lugar, la organización comprende dos tipos de miembros, los que coordinan y los que son coordinados; en segundo lugar, los que son coordinados

¹ Conviene precisar las acepciones del vocablo «organización». En general, *organización* significa la asignación deliberada de elementos a una determinada estructura ordenada. *Organizar* significa planificar y actualizar las relaciones entre personas o cosas. *La organización*, o una *organización*, puede hacer referencia también a una entidad social concreta, tal como una compañía o un ministerio gubernamental.

deben obedecer las instrucciones de sus coordinadores. Estas dos condiciones remiten, respectivamente, a los conceptos de *jerarquía* y de *autoridad*. La jerarquía denota una ordenación por rango de los coordinadores, en una escala vertical, en la que cada uno coordina a cierto número de subordinados, y que culmina en la cúspide de la pirámide, en el jefe de la organización. La autoridad significa el poder de que está investido el jefe de la organización para coordinar las decisiones adoptadas y distribuir recompensas y sanciones. La idea implícita es que su poder está legitimado por la ley, por la costumbre o por mera aceptación.

La justificación de la autoridad otorgada es doble: en primer lugar se estima que es necesaria para establecer y mantener el orden social y, en segundo lugar, que el ejercicio del poder es indispensable para desempeñar la *responsabilidad* confiada al jefe, o sea, las tareas y funciones que tiene que llevar a cabo en favor de la organización y de las cuales ha de rendir cuentas a sus superiores. Se considera que éstos están fuera de la organización, que confieren la autoridad y definen la responsabilidad que ha de recaer sobre el jefe de la organización. El origen de la autoridad puede ser la divinidad, el monarca, la constitución, los electores (directamente o por conducto de los órganos legislativos representativos) o, en las empresas comerciales, los propietarios. El jefe de la organización (generalmente una sola persona) puede a su vez *delegar* o distribuir la autoridad y la responsabilidad que le han sido conferidas entre sus subordinados, de acuerdo con la política y la estructura jerárquica de la organización.

2.5 *Postulados de la teoría administrativa tradicional*

La teoría tradicional, basada en esos conceptos principales y fuertemente orientada hacia la organización de carácter formal, puede resumirse en la siguiente serie de postulados:

1. La organización es una estructura formal de las relaciones correspondientes a la red autorizada de canales de comunicación.
2. Es una estructura jerarquizada, con distintos niveles de autoridad y responsabilidad.
3. El objeto principal de la estructura es permitir la coordinación de las decisiones y de las operaciones.
4. El jefe de la estructura es responsable y tiene autoridad para realizar todas las actividades de la organización.
5. La autoridad y la responsabilidad son proporcionales en cada nivel jerárquico a partir del jefe.

6. El jefe desempeña su labor delegando autoridad y responsabilidades y proporcionando recursos a los subjeses, que, a su vez, hacen nuevas subdelegaciones. Los grados del poder de decisión corresponden a la «jerarquía».

7. Estas delegaciones tienen carácter administrativo y no impiden que el responsable tenga en último término que rendir cuentas. Según este concepto de *responsabilidad final*, el jefe no puede delegar la totalidad de su autoridad ni de su responsabilidad.

8. Sólo se pueden hacer delegaciones entre los miembros de la «jerarquía». Los miembros del «personal» asesoran, aconsejan y hacen peritajes técnicos en varios puntos de la organización, pero no reciben delegación de autoridad ni de responsabilidad. Aunque pueden ayudar al jefe o a otros miembros de la «jerarquía» en el desempeño de sus responsabilidades y se les puede permitir hablar con autoridad, no hay verdadera delegación en sentido estricto.

9. La distinción entre «jerarquía» y «personal» procura a la organización la *unidad de mando*; nadie recibe órdenes contradictorias de la autoridad, puesto que cada persona tiene un superior ante el cual es responsable: un jefe para cada persona.

10. Ningún jefe ni subjefe deberá encargarse de un número tan grande de subordinados que rebase su capacidad de coordinar. Este es el concepto del «margen de vigilancia» tantas veces citado: ningún superior deberá tener menos de tres ni más de siete subordinados.

11. La delegación propiamente dicha entraña la especificación de las funciones que se han de ejecutar; en cada nivel inferior de la estructura, la especificación va siendo más detallada, hasta llegar al nivel básico de la especificación de la tarea. (Hay, por tanto, una jerarquía de la especificación de las funciones que complementa la jerarquía de la autoridad.)

12. Las tareas, actividades y funciones similares están agrupadas en puestos, servicios y departamentos; la similitud puede basarse en la finalidad del programa, el proceso utilizado, la naturaleza de los clientes (o el material elaborado) o el lugar donde se efectúan las operaciones.

13. Para alcanzar la mayor eficacia, los grupos deben ser específicos y exclusivos; no debe haber superposiciones ni duplicaciones.

14. El superior comunica las órdenes a los subordinados, los cuales le dan cuenta de los resultados o de la acción emprendida.

15. El elemento básico de la vigilancia es que cada uno da cuenta a su superior de los resultados obtenidos conforme a las órdenes recibidas de ese superior. En cada uno de los niveles, la notificación resume la información recibida del nivel subordinado.

16. Las actividades deben planearse y ejecutarse con arreglo a los métodos y procedimientos autorizados. Se da por supuesto que los procedimientos constituyen «el medio mejor» de realizar el trabajo.

17. Los superiores valoran la labor realizada por los servicios orgánicos y por cada miembro de la organización en cuanto a su eficacia y a su conformidad con los métodos prescritos, y luego se distribuyen recompensas y sanciones —generalmente económicas— a base de esa valoración.

3. MODIFICACIONES DE LA TEORIA TRADICIONAL

El resumen anterior demuestra que los postulados principales de la teoría tradicional tratan casi exclusivamente de la manera como la organización estructura la realización del trabajo. Se presta poca atención a los factores humanos o a los recursos. También se observará que esos postulados, basados en nociones de obediencia total y de conformidad con las decisiones de los superiores jerárquicos, son de índole muy mecánica o militarista. Efectivamente, entre las primeras críticas que se han hecho de esta concepción administrativa figuran las que equiparan tales organizaciones a máquinas compuestas de seres humanos, ya que los hombres son mera prolongación de las máquinas, manipulados por sus jefes. Se basan esas críticas tanto en la afirmación de que las personas *no* se comportan *ni pueden* comportarse de ese modo como en el hecho de que *no deben* comportarse así. Esa crítica se funda, pues, en razones empíricas y de principio.

Centenas de libros y miles de artículos han sido dedicados a estas críticas de la teoría administrativa tradicional, así como a los esfuerzos para modificarla. Aunque no es posible hacer un resumen completo, cabe identificar algunas de las ideas fundamentales que han modificado la práctica administrativa para pasar de una aplicación estricta de los postulados tradicionales a una forma de proceder algo más orientada hacia los factores humanos y menos dominada por las estructuras rígidas de la toma de decisiones. Esas modificaciones han conducido a la teoría administrativa que prevalece hoy en muchos países, generalmente llamada «neoclásica».

3.1 *La organización no formalista*

A principios de los años treinta hizo su aparición el concepto de organización no formalista u «oficiosa». En la literatura especializada figuran dos definiciones del término, que se refieren, respectivamente,

a diferentes comportamientos de la organización estructurada. Una de ellas recoge diversos reajustes y desviaciones de las relaciones y las reglas de comunicación estrictamente jerárquicas que tienden a crear casi todas las organizaciones para facilitar el trabajo. Dentro de esta definición entran comportamientos tales como las comunicaciones horizontales entre diversos servicios especializados, que soslayan las relaciones verticales de carácter formalista; la influencia que ejercen algunos servicios, como, por ejemplo, los de finanzas y las oficinas jurídicas; y la fuerza de la personalidad cuando se trata de tomar decisiones.

En su segundo sentido, la organización «oficiosa» hace referencia a la existencia dentro de la organización tradicional de pequeños grupos, unidos entre sí más bien por la amistad y por beneficios e intereses mutuos que por los límites formales de los servicios orgánicos. Esos grupos no sólo difieren por su composición de los servicios estructurados de la organización, sino que tienen dirigentes distintos de los jefes oficiales de los servicios. Los diversos grupos y capillas no formalistas que surgen suelen establecer vínculos entre sí —en la mayoría de los casos por conducto de personas asociadas a varios grupos— y la red resultante constituye una especie de «organización fantasma» superpuesta a la organización oficial.

3.2 *La motivación*

La teoría tradicional está casi enteramente basada en el concepto de la motivación económica de los empleados; se premian los buenos servicios mediante primas y ascensos; los malos servicios conducen a la reducción de los ingresos y a la pérdida del puesto. Se utiliza tanto el «terron de azúcar» como el «palo», pero en todo caso los incentivos son de tipo económico o material. Las críticas de este concepto ponen de relieve que esos incentivos presuponen una escasez de empleos y que son mucho menos eficaces cuando escasean los empleados. Se considera además que son innecesariamente limitados, puesto que los empleados también se sienten motivados por las prestaciones sociales, el prestigio, el orgullo de la labor realizada y por otras causas de satisfacción interna por la consecución de los objetivos que, de hecho, pueden ser incentivos más fuertes que los sueldos y salarios. Esos motivos no tienen por qué ser idealistas ni complicados: pueden ser simples y egoístas, cuando se considera que un empleo evita la soledad o la sensación de culpabilidad que da el ocio; por otra parte, las personas pueden tener objetivos que trasciendan los de la organización y utilizar su empleo como medio para lograr esos objetivos superiores. Si el ad-

ministrador no conoce ni comprende toda la gama de fuerzas que motivan a los miembros de la organización, puede utilizar medios demasiado limitados o ineficaces para encauzar sus energías hacia el servicio de los objetivos de la organización.

3.3 *El profesionalismo*

En las organizaciones que comprenden un número importante de personal profesionalmente capacitado, los factores de motivación pueden ser aun más complejos. Las normas del trabajador industrial suelen limitarse a lo establecido por los dirigentes de la organización, pero el comportamiento de los profesionales está regido también por normas y valores que proceden de fuentes ajenas a la organización. El éxito de la integración de los profesionales en las actividades requiere, pues, algunas modificaciones de las relaciones estrictas de subordinación al superior prescritas por la teoría tradicional; el proceso de toma de decisiones ha de reajustarse para permitir el ejercicio de criterios profesionales y la aplicación de valores externos. Surgen nuevos problemas cuando una organización emplea personas de profesiones muy diversas, como ocurre con frecuencia en los organismos sanitarios. Las rivalidades interprofesionales, las dificultades de comunicación y las diferencias de valores pueden afectar seriamente la planificación y la marcha de los trabajos.

3.4 *Origen de las orientaciones generales*

En la teoría tradicional queda implícito que la misión de un organismo consiste en alcanzar de manera eficaz los objetivos fijados por los propietarios o por los órganos políticos exteriores al mismo, tanto si se trata de producción como de obtener cambios sociales. Así pues, desde el punto de vista tradicional, la tarea de la administración consiste simplemente en planear los detalles de los trabajos necesarios para alcanzar esas metas fijadas desde fuera. La organización administrativa es un instrumento neutral, incluso pasivo, que obedece a sus amos, que se supone son los que más saben.

Esas ideas empezaron a ser puestas en tela de juicio en el mundo de los negocios allá por los años treinta, y en la administración pública un decenio más tarde. La crítica se basaba en dos observaciones. En primer lugar, las organizaciones son, por naturaleza, concentraciones de poder que tienden pronto a crear orientaciones e impulsos por sí mismas, algunas veces con el fin de asegurar su propia supervivencia y su crecimiento; ocurre que los directivos de las organizaciones tienen

ideas propias sobre lo que es bueno para la organización y para la comunidad. La segunda observación es que, en sus propias esferas de responsabilidad, el personal permanente llega pronto a estar mejor informado que los propietarios de la organización y que los políticos del exterior sobre las necesidades, los mercados, las limitaciones y las condiciones de funcionamiento. Es difícil ignorar esa información cuando se fijan los objetivos y se determina una política. Por consiguiente, cualesquiera que sean las estipulaciones de los protocolos oficiales de orientación general, el personal administrativo llega a ser un participante influyente, y a veces decisivo, en el proceso de formulación de las orientaciones generales. Si la organización tiene cierto número de programas distintos, con objetivos y personal diferentes —que es también lo que ocurre con frecuencia en los organismos sanitarios—, los administradores de nivel medio y superior participan en la determinación de la política que se ha de seguir.

Así pues, se comprendió que, aunque las decisiones oficiales incumban a órganos políticos, las premisas para tomarlas proceden de los organismos administrativos que dependen de ellos. Las consecuencias en cuanto a la concepción de la administración fueron enormes. Era imposible seguir considerando al director como alguien que se limita a coordinar las operaciones y a velar por que la organización tenga capacidad suficiente para producir los bienes o los servicios previstos. Se consideró que los administradores habían de participar activamente en la determinación de las orientaciones, en lo que la organización había de hacer y en las condiciones y limitaciones que habían de regir las actividades.

Además, se reconoció que el decidir los detalles del programa y elegir el empleo de los recursos equivale, de hecho, a determinar lo esencial de una política. Como los objetivos fijados por órganos externos se formulan invariablemente en términos muy generales, como ocurre en la legislación, a los administradores les incumbe determinar objetivos concretos. En este proceso hay que tomar decisiones importantes sobre las prioridades y sobre el mayor empeño que se ha de poner en una cosa u otra, sobre los métodos a seguir y sobre los recursos que se van a emplear. Muchas de esas decisiones acarrearán consecuencias políticas y económicas; determinan, por ejemplo, si efectivamente se aplican o no a ciertas políticas y sobre quién recaen las ventajas o los inconvenientes resultantes.

Así se llegó a comprender que en la labor administrativa intervienen continuamente cuestiones políticas y que la competencia de los administradores eficaces debe rebasar el arte de dirigir las actividades concretas.

3.5 *La toma de decisiones en la organización*

Una de las principales críticas de la teoría tradicional se refiere a la forma en que se concibe la autoridad y el poder de decisión en el seno de una organización. Se considera poco realista la idea de que una sola persona todopoderosa y omnisapiente esté encargada de tomar todas las decisiones. Prevalece ahora la opinión de que hay redes de funciones a cuyo nivel se impone una decisión; los trabajadores y los capataces de la base de la jerarquía toman decisiones orientadas por los criterios y los reglamentos de la organización, y los especialistas de nivel más elevado reciben información de esos y otros miembros de la organización y deciden a su vez después de enjuiciar la situación. Para esta y otras concepciones similares, la organización corresponde a una serie de entidades que utilizan las informaciones, que se refieren tanto al medio externo como a las operaciones internas. Los programas constituyen orientaciones generales que señalan los objetivos y la estrategia aprobados por el nivel jerárquico más elevado. Los planes para la aplicación y ejecución de esas orientaciones son elaborados por los niveles inferiores; de hecho, en ellos se definen los métodos de ejecución de las operaciones. En la mayor parte de los casos, las decisiones relativas a las diversas opciones (saber, por ejemplo, si un aparato de rayos X se ajusta o no a las normas de seguridad) se toman directamente en los servicios responsables. Para que haya eficacia orgánica, las informaciones han de circular por toda la organización —y no sólo de arriba hacia abajo— a fin de que estén informados los responsables en todos los niveles.

3.6 *Bases recíprocas de la autoridad*

Como consecuencia de las críticas resumidas en los párrafos precedentes, se combatió la idea de que la autoridad sólo procede de fuentes exteriores. Algunos críticos pretendieron que, con frecuencia, las personas investidas de la autoridad aparente no se hacen obedecer y que era más realista considerar que la autoridad no podía ejercerse sin aceptación previa por los miembros de la organización. Según esta teoría, la autoridad no aceptada carece de eficacia; además, unos subordinados resueltos que no aceptan la autoridad de sus superiores jerárquicos pueden minar los esfuerzos de la organización por alcanzar sus objetivos. En consecuencia, se habría de asentar la autoridad de una organización sobre las relaciones recíprocas entre dirigentes y dirigidos, solución más útil y razonable que la teoría tradicional.

3.7 *Estilos de dirección*

Estas opiniones nuevas sobre el poder de decisión en las organizaciones y el carácter recíproco de la autoridad han conducido además a nuevos conceptos de dirección y de «estilo de dirección». A la forma un tanto autocrática que caracteriza la teoría administrativa tradicional (según la cual, conviene recordarlo, el superior da órdenes y los subordinados dan cuenta de su cumplimiento) se han sumado, por lo menos, otros dos modelos de dirección: uno basado en la democracia y otro en la participación.

La gestión democrática se sitúa en el extremo opuesto a la gestión autocrática. Se basa en la noción de que todos los miembros de la organización están interesados en el éxito o el fracaso de su actividad y, por tanto, todos ellos deben participar en las decisiones que determinan su orientación general. Los modelos de gestión democrática suelen abstenerse de recomendar los plebiscitos que abarquen la totalidad del personal, ya que así podría paralizarse y diluirse la función administrativa. Según la mayor parte de esos modelos, las unidades de trabajo directamente interesadas por problemas particulares han de decidir democráticamente lo que conviene hacer, mientras están representadas en los órganos de decisión de nivel superior. En oposición a las teorías tradicionales, esos modelos implican que son los trabajadores quienes están investidos de autoridad y no los directores.

El modelo basado en la participación se sitúa entre los dos extremos: el autocrático y el democrático. Los directores siguen teniendo el poder de decisión en cada nivel, pero no como en el modelo tradicional, puesto que la fórmula requiere que las decisiones que se van a tomar sean examinadas primero por los miembros del personal directamente interesados antes que el responsable tome la decisión definitiva.

Las investigaciones sobre el comportamiento en las administraciones muestran que para que este tipo de gestión tenga éxito hay que reunir diversas condiciones prácticas y psicológicas. En primer lugar, la práctica de este estilo de gestión tiene que ser, en cierto grado, consecuente. Además, los participantes han de estar convencidos de que el asunto que se va a decidir es importante y que es de su competencia.

Se afirma que el modelo basado en la participación tiene una serie de ventajas. Se obtiene una aportación mayor de ideas y de informaciones que influyen en la decisión. Se ha observado también que, una vez tomada la decisión, se siente una mayor obligación moral a su respecto, incluso cuando el responsable ha preferido una opción distinta de la de la mayoría de los participantes. Se considera igualmente que

este sistema es un antídoto contra la apatía de los miembros de una organización.

El sistema basado en la participación entraña que las personas afectadas por la decisión participen y sean consultadas sin demora; por tanto, se ha sugerido la conveniencia de recurrir a ese modelo para animar a los consumidores y demás miembros de la colectividad a participar en las decisiones sobre los programas de acción social.

3.8 *Resumen; otras críticas diversas*

Como ha sido combatida la teoría tradicional en orden disperso y en formas muy diversas, no es posible enunciar una serie de postulados sobre las modificaciones resultantes que sea tan completa, coherente y lógica como la serie de postulados tradicionales enumerados en la sección 2.5. Ello no obstante, un resumen de los puntos principales de la sección 3 puede contribuir a precisar la evolución de la teoría neoclásica de la administración.

1. Para funcionar con eficacia, las organizaciones tienen que modificar sus cauces oficiales de comunicación, autorizando la comunicación directa de cierto tipo de datos. Este es uno de los aspectos de la organización «oficiosa».

2. Otro aspecto de ese sistema es la existencia de una red de pequeños grupos que se definen principalmente por el hecho de compartir valores sociales. Esta red es una «organización fantasma» que lo mismo puede apoyar a la organización oficial que entrar en conflicto con ella.

3. Además de los incentivos económicos, los administradores disponen de un arsenal de estímulos diversos, muchos de ellos inmateriales. Con frecuencia, esas recompensas no materiales pueden dar resultados mucho más eficaces que la distribución de primas y sanciones económicas.

4. El profesionalismo, que prevalece en los organismos de sanidad, modifica el funcionamiento de la autoridad jerarquizada. El ejercicio del discernimiento profesional y la importación que hace el profesional de sistemas de valores externos a la organización pueden afectar profundamente el proceso directivo real.

5. La inclusión de personas de profesiones muy diversas en una organización hace que su gestión sea más compleja y más difícil, puesto que se han de dirimir diferencias de valor y allanar las rivalidades.

6. Considerar que las organizaciones son meros instrumentos neutrales que ejecutan los deseos de los patrocinadores externos equivale a no comprender el proceso que rige la determinación de las orienta-

ciones generales y la naturaleza de la administración. Es más realista considerar que las propias organizaciones participen en la elaboración de una política y en las correspondientes decisiones, y que, a la larga, influyan en la selección de los objetivos. Uno de los medios principales de que dispone la administración para participar en la adopción de una política es la función que le incumbe en la aplicación de orientaciones fijadas a grandes rasgos. También ejerce su influencia cuando toma decisiones operativas sobre la utilización de los recursos.

7. En las organizaciones con programas específicos muy distintos, la determinación de la política entrañará la intervención de un número mayor de administradores y del correspondiente personal encargado de los programas.

8. Conviene que el poder de decisión se reparta entre los miembros de una organización en lugar de concentrarlo en los niveles más altos.

9. La eficacia de la autoridad directiva depende más bien de su aceptación por parte de los miembros del personal que de la investidura por un agente externo. La reciprocidad de las relaciones entre dirigentes y dirigidos es la clave para comprender el ejercicio efectivo de la autoridad.

10. La gestión autocrática, que es el estilo de dirección que implica la teoría tradicional, no puede ser tan eficaz para conseguir la reciprocidad necesaria de las relaciones como la gestión democrática o, lo que es aún más plausible, la gestión basada en la participación.

Además de estas ideas esenciales, en los últimos decenios se han puesto en entredicho y se han modificado otros varios conceptos de la teoría administrativa tradicional. Se tratará de algunos de ellos en los capítulos siguientes; otros, por interesantes y pertinentes que sean, se consideran de importancia secundaria para los fines del presente volumen. Cabe citar además las siguientes críticas:

11. Se reconoce que es imposible tener una autoridad y una responsabilidad proporcionadas en los organismos complejos y en los gobiernos en vista del gran número de participantes y de los muchos niveles orgánicos que intervienen en la adopción de decisiones.

12. Hace falta una visión más flexible del «grado de control». En lugar de determinarlo por medio de reglas estrictas, como, por ejemplo, que un superior no debe tener menos de tres ni más de siete subordinados, la tarea de inspección debe ajustarse a factores tales como la clase de trabajo, la distancia o la proximidad entre el superior y los subordinados, los mecanismos de comunicación y la necesidad de con-

tar con mayor número de subordinados responsables. Se ha discutido muchas veces la conveniencia misma de una supervisión estrecha.

13. Se considera que las normas tradicionales de organización interna (resumidas en el apartado 12 de la sección 2.5) son inadecuadas para determinar cómo se han de establecer y agrupar los servicios, puesto que el criterio general de similitud de tareas permite llegar a varios tipos distintos de organizaciones en cualquier situación determinada. Así, por ejemplo, este criterio no sirve para decidir si los técnicos de saneamiento (que usan métodos similares) deben agruparse en una sola unidad que preste servicios de saneamiento en una serie de programas (o sea, la organización por procesos) o si se les debe distribuir por los servicios de diferentes programas de tal modo que la base de similitud sea el objetivo del servicio, cualesquiera que sean las profesiones de los miembros (o sea, la organización por objetivos).

14. Ha ido tomando cuerpo la idea de que en cada organización hay una subcultura burocrática con valores y costumbres tan fuertes que afectan y modifican la manera en que la organización puede llevar a cabo un programa. Se trata de los «factores determinantes internos» (capítulo 2), según la terminología del método de sistemas.

4. DESARROLLO ULTERIOR DE LA TEORIA ADMINISTRATIVA

4.1 *Influencia de las críticas*

¿Cuál ha sido el resultado de todas las impugnaciones de la validez y de la utilidad de la teoría tradicional que hemos analizado de manera sucinta en los párrafos precedentes? Para tener la clave de la respuesta hay que recordar que, con pocas excepciones de carácter académico, las críticas han estado dirigidas contra determinados aspectos de la teoría tradicional, pero no contra ésta en su conjunto.

Fundamentalmente, el resultado no ha sido la creación de una nueva teoría que sustituya a la antigua, sino más bien una modificación evolutiva sutil de la práctica administrativa y de las formulaciones teóricas. Unos cuantos ejemplos permitirán poner en claro hasta qué punto persisten todavía los conceptos subyacentes de la teoría tradicional, por contraposición a su superestructura.

Aunque se han formulado muchas críticas —particularmente en las empresas industriales (y, lo que es bastante interesante, también con relación a la medicina)— en el sentido de que se han exagerado la división del trabajo y la especialización, no se ha rechazado la idea básica de la división del trabajo. De manera similar, aunque se ha

estudiado detenidamente la idea de la organización «oficiosa», por contraposición y como complemento de la estructura orgánica formal, en casi todas las empresas sigue aplicándose el concepto de la organización oficial. Las ideas sobre este tipo de organización se han enriquecido, pero no han sido reemplazadas, pese al criterio de que la organización es una subcultura que funciona dentro de la cultura de la sociedad correspondiente.

Si tomamos otro ejemplo, se ha dicho que es incompleta la visión económica de la motivación, o sea que la gente trabaja para obtener bienes materiales, y se ha aludido a nociones tales como las recompensas inmateriales, los beneficios sociales y la autosatisfacción. A pesar de lo cual, aunque hoy día se considere que es una simplificación exagerada la motivación económica del trabajo en las organizaciones, no por eso se ha prescindido de ella. En cambio, el administrador hábil tiene una visión más amplia de los incentivos que puede utilizar para inducir a los miembros del personal a lograr los objetivos de la organización.

A consecuencia de la larga crítica, también ha cambiado la manera que muchos administradores tienen de considerar y utilizar los conceptos persistentes de la teoría tradicional. En lugar de tratarlos como «principios» que se han de seguir ciegamente y con servilismo, el administrador avisado los utiliza como orientaciones generales que se han de aplicar en la medida en que lo permita su situación particular. Este método más flexible es consecuencia del reconocimiento de que los factores locales requieren respuestas distintas a problemas similares.

Esta actitud relativa a la administración, junto con ciertos conceptos ampliados y enriquecidos que han surgido de las investigaciones sobre el comportamiento y la política, es lo que suele llamarse *teoría administrativa neoclásica*. Su nombre denota tanto la persistencia de las ideas fundamentales como la adición de criterios nuevos. Sin embargo, en pocos libros sobre gestión y administración se identifican claramente esos cambios o dan una evaluación coherente de ellos.¹ En su mayor parte, los libros y los artículos actuales sobre esta materia representan la integración individual de las ideas y experiencias de sus autores en el momento de escribirlos.

A este respecto, importa señalar que la evolución de la teoría tradicional hacia su forma neoclásica no se ha producido al mismo ritmo en todas partes. Los cambios de la práctica administrativa han variado de acuerdo con la formación, la experiencia y los conceptos teóricos particulares a que han estado sometidos los diversos administradores,

¹ Una excepción: el trabajo del eminente profesor e historiador del pensamiento administrativo Edward Dale (*Theory and practice of management*, Nueva York, McGraw-Hill, 1969).

así como con el contexto en que trabajaban. Como resultado del influjo de circunstancias históricas, hay diferencias notables entre los países, los gobiernos y los distintos organismos y empresas industriales en cuanto a la teoría administrativa utilizada actualmente.

Esta falta de uniformidad, que no es por sí misma, ni mucho menos, indeseable, refleja también probablemente la orientación general de los administradores y de los políticos, interesados más bien en la solución de los problemas prácticos que en la busca de ideologías abstractas. En otras palabras, la teoría apoya más que domina la experiencia y la práctica; y la práctica sirve de inspiración a la teoría.

4.2 *La evolución administrativa y las necesidades de la higiene del medio*

Dado el carácter evolutivo y pragmático de la teoría administrativa, cabe preguntarse hasta qué punto conviene, en su forma actual, para resolver el tipo de problemas con que se enfrentan hoy en día las colectividades. La respuesta a esta pregunta debe tener en cuenta tanto la naturaleza de los problemas actuales como las características de los mecanismos existentes.

En el mundo entero se tiene una conciencia más clara de que los problemas sociales —especialmente los que atañen al ambiente social y físico del hombre— son muy complejos y están relacionados entre sí. Pero, con harta frecuencia, esos problemas han sido definidos y tratados de una manera superficial y fragmentaria, a veces con consecuencias desdichadas. Así, por ejemplo, la solución de un problema o el mero intento fallido de resolverlo ha suscitado a veces la aparición de otros problemas.

Las causas de este planteamiento fragmentario serán estudiadas con más detalle en el capítulo 2. Baste decir aquí que el dilema con que se enfrentan los administradores de higiene del medio —lo mismo que los administradores de otros sectores de intervención social— es que la tecnología administrativa, en la forma en que se ha desarrollado hasta nuestros días, es una tecnología de especialización que fomenta la eficacia, mientras que sigue subdesarrollada la tecnología completa necesaria para tener eficacia social.

Entre los varios procedimientos seguidos por la investigación teórica contemporánea para desarrollar esa tecnología tan necesaria ha venido destacando cada vez más la aplicación a la administración de la *teoría general de los sistemas*, por ser el que ofrece mayores perspectivas de abarcar de manera completa los problemas sociales. Eso no quiere decir que la tecnología necesaria haya de desarrollarse sólo de

manera académica. Por el contrario, su evolución habrá de producirse por medio de la práctica real de la administración, lo cual no impide que las universidades y demás instituciones de investigación puedan formar administradores enterados de los conceptos y el vocabulario básico de un planteamiento completo, de tal modo que los que ejercen una actividad práctica puedan dedicarse a su vez al establecimiento de métodos específicos para resolver problemas concretos. Los estudiosos podrán luego observar, analizar, generalizar y codificar los resultados obtenidos con el fin de hacer progresar el cuerpo de la teoría.

En este libro se intenta describir los conceptos y el vocabulario básicos de la teoría de los sistemas aplicada a la administración. En el capítulo siguiente se examinarán las características principales de esta teoría y su aplicación a la administración. En otras secciones del presente volumen analizaremos algunos conflictos que surgen entre los conceptos de la teoría neoclásica y los de la teoría de los sistemas, pero conviene repetir que con esta última no se pretende sustituir a la teoría administrativa vigente, sino ofrecerla como su complemento, como una nueva y necesaria etapa en la larga evolución de las prácticas administrativas.
