

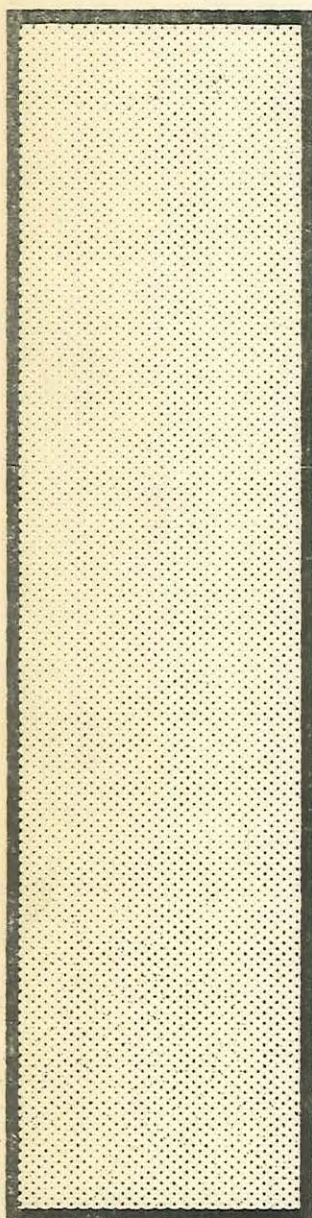
45-D



MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION
DIRECCION NACIONAL DE PLANEAMIENTO
E INVESTIGACION

PRONATASS

PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA TECNICA
PARA LA ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS
SOCIALES EN LA REPUBLICA ARGENTINA
(Gob.Arg./BIRF/PNUD)



ADMINISTRACION Y PLANIFICACION EDUCATIVA

**Aportes organizacionales a los
modelos emergentes.**

Norberto H. Góngora

Serie Documentos

7

BUENOS AIRES-REPUBLICA ARGENTINA-1992.-

**ADMINISTRACION Y PLANIFICACION
EDUCATIVA**

**Aportes organizacionales a los
modelos emergentes.**

Norberto H. Góngora

BUENOS AIRES-REPUBLICA ARGENTINA-1992.-

NOMINA DE AUTORIDADES

Ministro de Cultura y Educacion:

Prof. Antonio Francisco SALONIA

Secretario de Educacion:

Dr. Luis Antonio BARRY

Subsecretaria Adjunta:

Prof. Maria E. ALTUBE de PEROTTA

Secretario de Cultura:

Sr. Jose Maria CASTINEIRA de DIOS

Subsecretarios Adjuntos

Mtro. Jose Luis CASTINEIRA de DIOS

Dr. Jorge SCHRODER

**Subsecretario de Coordinacion Educacional,
Cientifica y Cultural:**

Lic. Pablo Manuel AGUILERA

Subsecretarios Adjuntos

Dr. Ricardo DEALECSANDRIS

Lic. Alfredo OSSORIO

Director Nacional de Planeamiento e Investigacion:

Lic. Norberto FERNANDEZ LAMARRA

INDICE

Pág.

INTRODUCCION (Norberto Fernández Lamarra).....	I
I. CARACTERIZACION DE LOS MODELOS DE PLANEAMIENTO EDUCATIVO.....	1
II. MODELO BUROCRATICO O CULTURA BUROCRATICA EN EL MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION.....	3
III. MODELOS TRADICIONAL Y RENOVADO DE ORGANIZACION.....	8
IV. LOS MODELOS ALTERNATIVOS PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA Y PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA.....	50
V. COMENTARIOS FINALES.....	57
REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFIA.....	59

INTRODUCCION

La creciente magnitud y gravedad de los problemas del sistema educativo argentino nos ha llevado a la urgente necesidad de revisar y renovar las modalidades de gestión utilizadas, para posibilitar la puesta en marcha de una política educativa de carácter transformador. También, como lo venimos señalando en los trabajos y estudios realizados y publicados por la Dirección Nacional de Planeamiento e Investigación, se ha planteado la exigencia de contar con nuevos marcos conceptuales y metodológicos para la planificación educativa.

Desde hace años tanto en los ámbitos académicos como en los organismos planificadores de nuestro país y de otros de América Latina, se han planteado críticas a las concepciones de la planificación predominantes en las diferentes unidades educativas a partir de su conformación institucional.

Esta preocupación fundamental ha sido tratada por diversos autores, quienes hemos desarrollado ideas que cuestionan los modelos de planificación imperantes, y que nos han conducido a formular perspectivas alternativas, cuyos principios básicos han quedado plasmados en numerosos trabajos, algunos de los cuales han sido elaborados en el marco del Subproyecto Nro. 5 del Proyecto MCE/BIRF del PROMATASS y publicados por la Dirección Nacional de Planeamiento e Investigación.

En estos trabajos se han explorado las vinculaciones entre nuestras reflexiones en el área educativa y los desarrollos de profesionales de otras disciplinas sobre la crisis de la planificación económica y social en América Latina y en nuestro país.

El trabajo que publicamos en esta oportunidad, elaborado por el Lic. Norberto Góngora, se ubica en esta línea teórica. El autor realiza en él un análisis sobre la relación existente entre los diferentes modelos administrativo-organizacionales y los modelos de planeamiento educativo preponderantes durante las últimas décadas en América Latina. De este modo, se intenta ofrecer algunos elementos que, desde la perspectiva administrativo-organizacional, permitan definir estrategias para articular la planificación, la gestión pública y la reforma administrativa, acordes con los objetivos de la transformación educativa encarada.

El punto de partida del análisis que se presenta a continuación es la consideración de que el planeamiento no es una variable organizacional que opera independiente del resto de la institución educativa, sino que es una variable más dentro de muchas otras, todas las cuales configuran una organización.

Es desde esta perspectiva, que en el presente trabajo se intenta relacionar los modelos de planeamiento tradicional y renovado y a éstos con los modelos tradicional y renovado de organización, de tal manera que permita a funcionarios y especialistas del área educativa aproximarse a los temas y enfoques predominantes en el análisis organizacional y el cambio administrativo.

Este documento tiene como antecedente un trabajo elaborado por Norberto Góngora en el marco del Subproyecto Nro. 5 del Proyecto MCE/BIRF del PROMATASS: "Recopilación y análisis de los aportes de las teorías de la administración a la planificación y gestión educativa".

En esa oportunidad se hizo una minuciosa recopilación de antecedentes de distintos enfoques de las teorías de la organización y administración. La versión que se presenta ahora recoge en gran parte nuevos elementos de dicho análisis.

Los modos en que pueda llevarse a cabo una exposición de teorías organizacionales es múltiple. En esta oportunidad, el autor ha optado por hacerlo a través de dicotomías por la facilidad didáctica de este procedimiento y por ser de uso habitual entre quienes nos hemos dedicado a estudiar los temas vinculados al planeamiento educativo.

Teniendo en cuenta esto, la sistematización de las teorías se realizó a través de dos grupos de antinomias, las cuales permitieron construir dos modelos de organización: uno tradicional y otro renovado, los cuales se describen y relacionan entre sí.

No obstante, cabe aclarar que en la realidad dichos modelos no existen en forma pura, sino que privan las características de uno u otro; pudiéndose encontrar contradicciones en algunos aspectos.

Posteriormente, se observó que los supuestos básicos de estos modelos son coincidentes con las explicitaciones de otros modelos que se están planteando en el sector educativo. Por un lado, los modelos tradicional y renovado de planeamiento educativo y, por otro, los mismos modelos para la conceptualización de la Administración Pública. En el documento se presentan resumidamente esos modelos, así como los referidos a los modelos de reforma administrativa -tradicional y renovado-, de acuerdo al siguiente esquema:

	<u>Modelo tradicional</u>	<u>Modelo renovado</u>
Planeamiento Educativo	Planeamiento Educativo tradicional	Planeamiento Educativo renovado
Teorías organizacionales	Enfoque tradicional	Enfoque renovado
Administración Pública	Gestión por normas	Gestión por resultados
Reforma Administrativa	Estrategia tradicional	Estrategia renovada

En este trabajo se plantea básicamente que todos estos modelos están íntimamente relacionados. Que planeamiento, organización, administración pública y reforma administrativa no son cuestiones aisladas sino que, sus elementos referenciales son comunes y que cualquier estrategia tendiente a implantar un modelo renovado en uno de esos aspectos, conlleva la necesidad de afrontar cambios en el mismo sentido en los otros.

Debemos señalar, asimismo, que éste es un trabajo básicamente organizacional y parte del supuesto que sus destinatarios principales tienen conocimientos y experiencias en el campo de las ciencias de la educación en general y del planeamiento educativo en particular, pero que sus conocimientos sobre organización y reforma administrativa no tienen el mismo nivel.

Con referencia a los contenidos podemos anticipar que en el Capítulo I, se realiza una

caracterización muy resumida de los modelos tradicional y renovado de planeamiento educativo ya que se parte del supuesto de la existencia previa de conocimientos de esta temática por parte del lector.

En el Capítulo II, se plantea la existencia de una "cultura burocrática" en el MCE, que lleva a un planteo tradicional en todas las dimensiones por nosotros planteadas (planeamiento educativo, teorías organizacionales, administración y reforma administrativa) y, consecuentemente, a la aparición de los modelos alternativos.

En el Capítulo III, se desarrollan los modelos tradicional y renovado de organización; es el más extenso y el que originó este trabajo.

En el Capítulo IV se exponen los modelos alternativos para organizar la Administración Pública, tanto en su gestión por normas (tradicional) y por resultados (renovado). Asimismo se puntualizan los modelos tradicional y renovado de aproximación a las estrategias de reforma administrativa. Finalmente, en el Capítulo V se plantean algunos comentarios finales que pueden ser la base de futuros desarrollos y que intentan remarcar la inbricación de los modelos y de los aspectos presentados en el texto. Cabe puntualizar a este respecto que esos comentarios son a título exclusivamente personal del autor, Lic. Góngora.

Es de esperar que esta publicación constituya un aporte útil para la tarea colectiva e interdisciplinaria de construcción y consolidación de un nuevo modelo de planificación que favorezca el desarrollo de nuevas metodologías e instrumentos para el cumplimiento de los objetivos que procura la transformación educativa en marcha.

Aspiramos a que este material suscite intercambios de opiniones e ideas entre los diversos actores y niveles del sistema educativo que redunde en configuraciones compartidas en relación a los modos de organización y administración educativa ya que la homogeneidad de las macro configuraciones constituye un factor de importancia para lograr la coherencia que exigen los desafíos del proceso transformador de nuestra educación.

Horberto Fernández Lamarra
Director Nacional de Planeamiento e Investigación
Director Subproyecto Nro. 5 (MCE/BIRF)

I. CARACTERIZACION DE LOS MODELOS DE PLANEAMIENTO EDUCATIVO.

Desde hace algunas décadas se han comenzado a cuestionar distintos aspectos de la educación en América Latina. Especialmente en los últimos años, se han producido una considerable cantidad de conferencias, publicaciones, congresos y cursos donde se plantea la necesidad de un cambio en los modelos de planeamiento educativo.

En estos eventos se han ido caracterizando dos modelos de planificación educativa alternativos, que están correlacionados con dos modelos de planificación global.

Nuestro enfoque, básicamente organizacional, nos lleva a plantear su vinculación con dos modelos organizacionales alternativos.

En este punto plantearemos resumidamente las principales características del modelo tradicional y del modelo renovado de planificación educativa.

En los esquemas expuestos no se intenta agotar los aspectos de diferenciación de ambos modelos, sino que se pretende destacar, solamente destacar, las principales dicotomías.

Dado que este punto no es troncal sino referencial, hemos elaborado un cuadro resumen de los dos modelos tomando sus pautas de algunos documentos de Inés Aguerrondo (2) y Norberto Fernández Lamarra (3) (4) en una interpretación libre del autor de este trabajo.

Decimos que no es troncal, porque nuestros trabajos tratan de las consecuencias administrativas organizacionales de la adopción de uno u otro modelo de planificación educativa y porque partimos del supuesto que el lector conoce con más detalle sus caracterizaciones específicas.

PRINCIPALES DICOTOMIAS ENTRE LOS MODELOS TRADICIONAL Y RENOVADO
EN EL PLANEAMIENTO EDUCATIVO (8)

<u>MODELO TRADICIONAL</u>	<u>MODELO RENOVADO</u>
Sistema de investigaciones y asesorías.	Instrumento del gobierno para la transformación.
Contexto de ciencias de la administración.	Perspectiva de las ciencias políticas.
Inexistencia de especificidad metodológica del planeamiento.	Incorporación de la dimensión pedagógica como especificidad metodológica.
Plan-documento.	Marco orientador para la toma de decisiones.
Elaboración tecnocrática.	Elaboración participativa.
Diseño de fórmulas y modelos ideales.	Tiene en cuenta la repercusión y la viabilidad en la realidad.
Neutralidad y apoliticidad.	Incorporación de la dimensión político-ideológica (compromiso).
Exclusión de las tensiones sociales que generan las decisiones políticas.	Incorporación del conflicto social como consecuencia de la planificación.
Planificación elaborada por planificadores.	Planificación como producto de la integración de planificadores y administrativos.
Caracterización de la sociedad a través del equilibrio y consenso (estabilidad).	Caracterización de la sociedad por el conflicto y el poder compartido (inestabilidad y turbulencia).
Sociedad homogénea.	Sociedad heterogénea.
La dinámica social se desenvuelve en un proceso continuo y lineal.	La dinámica social se desenvuelve en un proceso continuo y no lineal con contradicciones y tensiones.
Armonía de intereses.	Concertación de intereses contrapuestos.
Regulación.	Arbitraje.
Visión lineal del conocimiento y la acción.	Visión curricular y recurrente.
Predicción (adivinar el futuro).	Previsión (prever la viabilidad de las acciones).
Cálculo unidimensional (sólo yo planifico).	Cálculo interactivo (todos los actores planifican).
Solución única y homogénea.	Soluciones diversas y selectivas.

(8) Estas caracterizaciones se obtuvieron de los trabajos de Inés Agüerrondo y de Norberto Fernández Lamarra.

II. MODELO BUROCRATICO O CULTURA BUROCRATICA EN EL NCE

Hemos incluido este punto a los efectos de plantear que, dentro del sistema educativo priva una cultura burocrática que conlleva al predominio de los modelos tradicionales en todos los aspectos que tratamos (planeamiento educativo, teorías organizacionales, modelos de gestión y estrategia de reforma administrativa).

Dada la dispersión terminológica y teórica existente, en el texto se hacen algunas aclaraciones en este sentido y se concluye, utilizando información elaborada con anterioridad, en la existencia de una "cultura burocrática" más que en un "modelo burocrático de gestión".

Distintos autores han puesto de relieve los rasgos burocráticos (5) que impregna la organización institucional del Ministerio de Cultura y Educación tanto a nivel central, como de sus establecimientos.

El término burocrático tiene una gran variedad de significaciones. Por un lado, el que le da el uso cotidiano, por ejemplo: el exceso de trámites, papeleos, empleados, oficinas, etc. Pero por otro, se emplea el término como emergente de distintas conceptualizaciones teóricas de burocracia. Así, sobre este tema, entre otros, han escrito: Hegel, Marx, Lenin, Michels, Weber, Rizzi, Djilas, Merton, Blau, Selznick, Gouldner, Crozier, Perrow, Mintzberg, Gorbachov, Guy Sorman, etc. Estas numerosas orientaciones teóricas configuran un panorama por demás variado y complejo.

Posiblemente la conceptualización hecha por Weber del tipo ideal racional-legal y el sistema burocrático emergente del mismo, sea el más conocido y al que habitualmente, se remiten los autores al usar el término burocracia en el sector educativo.

Weber (6) no definió la burocracia, sino que enumeró sus características. Las principales de ellas son:

- a) la burocracia es una organización consolidada por normas escritas;
- b) se basa en una división sistemática del trabajo;
- c) establece los cargos según el principio jerárquico;
- d) fija las reglas y normas técnicas para el desempeño de cada cargo;
- e) la selección del personal se basa en el mérito y no en preferencias personales;
- f) se basa en la separación entre la propiedad y la administración;
- g) a fin de asegurar la libertad de la organización, la burocracia tiende a exigir que sus recursos estén libres de cualquier control externo;
- h) se caracteriza por la profesionalización de sus participantes.

Esto significa que el burócrata profesional es un especialista, es asalariado, su cargo es su principal actividad, es nombrado por un superior jerárquico; su mandato es por tiempo indefinido, hace carrera dentro de la organización, no posee la propiedad de los medios de producción y administración, es fiel al cargo y se identifica con los objetivos de la organización, el

burócrata profesional tiende a controlar cada vez más completamente las organizaciones y la consecuencia de las organizaciones burocráticas es la previsibilidad del comportamiento de sus miembros.

Planteado el tipo ideal, hubo un gran número de autores que estudiaron el funcionamiento real de organizaciones y explicitaron las consecuencias negativas de la implementación de los sistemas organizacionales burocráticos. Uno de ellos, Robert Merton (7) señaló que no existe una organización plenamente racional y el formalismo no tiene la profundidad descrita por Weber. El tipo ideal de burocracia sufre transformaciones cuando es manejado por los hombres y por lo tanto la previsibilidad del comportamiento escapa al modelo preestablecido. Esto genera un fenómeno que al autor mencionado denominó "disfunciones de la burocracia" es decir se presentan "anomalías en el funcionamiento de la burocracia".

Estas disfunciones podrían enunciarse del siguiente modo:

- a) Existe despersonalización de las relaciones ya que la burocracia es un conjunto de relaciones entre los ocupantes de diferentes órganos y cargos, lo que lleva a una disminución de las relaciones personalizadas entre los miembros de la organización.
- b) Gran interiorización de las normas. Las normas elaboradas para alcanzar los objetivos de la organización son consideradas como un valor positivo propio y por ello se transforman de medios en objetivos y pasan a ser absolutas.
- c) Gran uso de la categorización como técnica del proceso decisorio. Esta categorización es una manera de clasificar estereotipadamente las cuestiones y cuanto más se usa la categorización en el proceso decisorio menor será la necesidad de búsqueda de alternativas de solución.

Como consecuencia de estos tres aspectos se producen otros secundarios:

- ‡ rigidez en el comportamiento de los participantes;
- ‡ exagerado apoyo a los reglamentos;
- ‡ excesivo formalismo;
- ‡ exhibición de señales externas de autoridad;
- ‡ dificultad en la atención a los clientes y posibles conflictos entre público y burócratas;
- ‡ tendencia de los burócratas a defenderse contra las presiones externas;
- ‡ resistencias a la aceptación de obediencia de las normas;
- ‡ conformismo, etc.

Hasta aquí hemos señalado los rasgos del modelo burocrático weberiano y de las desviaciones a este modelo observadas por Merton, pero ¿qué relación existe entre estos elementos y las características del funcionamiento organizativo del MCE?

Para ello, mencionaremos sólo algunas de las modalidades operativas del sistema educativo según lo expresado por autores que han investigado sus características organizativas con anterioridad.

Este listado no pretende ser exhaustivo ni sistemático, sino que intenta plantear la existencia de características burocráticas en las formas organizativas del MCE y de sus establecimientos.

Entre otros elementos se ha señalado:

- predominan los controles formales de la actividad educativa y no se tienen en cuenta los

resultados obtenidos del aprendizaje. (8) (9).

- una total ausencia de una orientación hacia la satisfacción de las necesidades del usuario. (8) (10).

- orientación centrada en el convencimiento absoluto de la superioridad del conocimiento propio en relación a la ineficiencia o incapacidad de los usuarios de evaluar su actividad en sí, o en sus resultados. (10).

- el Estatuto del Docente establece con claridad: a) categorías perfectamente definidas; b) normas muy precisas para la carrera docente "es decir para ascender de una categoría a otra y c) valora como elemento fundamental de este ascenso la antigüedad". (11).

Vinculado a esta característica se encuentra la permanencia, el sistema de promoción y la estabilidad que gozan los funcionarios amparados por este régimen.

- este esquema que es dominante a nivel central tiende a propagarse a los establecimientos educativos.

En este sentido, Maria Antonia Gallart formula una hipótesis que denomina isomórfica según la cual "las escuelas además de su propia configuración como instituciones escolares, tienden a asemejarse a aquellas organizaciones de las cuales dependen más directamente y agrega ... "El ... tipo de estructura a la que se aproximan las escuelas es la burocrática: estructura por estratos, con roles rigidamente definidos, regido por expedientes, con una gran resistencia al cambio. Esta estructura, que es la del estado burocrático, aparece en todas las escuelas, pero particularmente en aquellas pertenecientes al Estado ...". Más adelante agrega que: "Los colegios oficiales, a causa de su dependencia directa del Estado, tiende a semejarse a organizaciones burocráticas con las siguientes características:

- una distribución jerárquica y continua de funciones claramente determinadas por escrito,
- una esfera específica de competencia y autoridad para cada cargo,
- la desconexión entre la titularidad de los cargos y la propiedad de los colegios,
- la asignación de cargos mediante concursos y la cesación de los mismos, regida por normas,
- la forma escrita de las comunicaciones. (8).

Norma Paviglianitti, refiriéndose al MCE, señala como una tendencia organizativa general, los ascensos jerárquico y la independización de los organismos encargados de la gestión de recursos respecto de los organismos prestadores de los servicios educativos, decidiendo aquéllos sobre la asignación de los recursos necesarios por éstos.

Esta misma autora indica que ha habido en el MCE un proceso de burocratización creciente, cuya expansión más evidente sería no sólo la separación y supremacía de los procedimientos educativos sobre los resultados educativos, sino incluso la separación y supremacía de los organismos de apoyo a la tarea educativa sobre los organismos planificadores y ejecutores de dicha tarea. (12).

Estos rasgos esenciales nos llevan a plantear que existen en el MCE principios organizacionales básicamente burocráticos weberianamente hablando.

Los autores que mencionamos no destacan precisamente las bondades de los sistemas burocráticos, sino más bien sus patologías.

Ya hemos mencionado que en la literatura organizacional hay numerosos estudios donde se analizaron las distorsiones estructurales, de procedimientos y de comportamientos que conlleva la aplicación de esquemas organizativos burocráticos. Así, se han señalado fenómenos como el ritualismo, el desviacionismo de fines, los círculos viciosos, la feudalización institucional, la personalidad burocrática, etc., como trastornos emergentes de la aplicación de este modelo.

En consecuencia, si bien existen principios organizacionales burocráticos-weberiano, la organización real es un híbrido donde hay aspectos burocráticos y otros que no lo son. Las "patologías" no son precisamente rasgos burocráticos, son "otra cosa".

Aquí nos parece importante plantear un aspecto crucial de la cuestión. En casi todos los trabajos, directa o indirectamente se plantean las "patologías" como "desviaciones" del sistema burocrático-weberiano. Es decir se toma como referencial el "deber ser burocrático" como emergente del sistema racional legal como ideal organizativo.

Este punto se percibe claramente en el trabajo de Dolores Zagaglia (11) donde se consulta a los funcionarios del MCE sobre los problemas organizacionales existentes y de manera subyacente en las respuestas, se percibe el deseo de una vuelta al sistema burocrático mediante la eliminación de las "desviaciones" o "patologías" que genera.

Esto nos lleva a plantear que si bien existe un sistema organizativo híbrido, con muchos rasgos burocráticos y otros que no lo son; existe una cultura organizacional burocrática.

La cultura organizacional se refiere a los valores, normas y creencias que comparten los integrantes de determinada organización. Incluso lleva a la existencia de presunciones básicas compartidas por gran número de miembros (13).

En el Subproyecto Nro. 2 MCE/BIRF, en su exploración de las culturas existentes en el MCE recurren exitosamente a una redominación de la clasificación que realizan Deal y Kennedy (14) para distinguir entre las culturas "de persistencia en la actividad" y "de procedimientos". Esta última tendría un equivalente a la burocrática que se caracteriza "por desarrollar un alto volumen de actividades, pero sin saber nunca si estas tuvieron éxito o no". "No corren grandes riesgos ni cuentan con una retroinformación rápida". En consecuencia, lo único que cobra realidad tangible es el procedimiento, de modo que toda la cultura gira en torno al respeto y perfeccionamiento de los procedimientos, independientemente de los resultados que estos obtengan.

Las características más destacables son las siguientes:

- . los valores se centran en la perfección técnica, en entender bien el proceso y los detalles,
- . tienen una fuerte orientación hacia la repetición puntual y detallista de los procedimientos sin preguntar si tienen sentido en el mundo real,
- . desarrollan una mentalidad de protegerse la espalda y de precaución como reacciones naturales frente a la falta de retroinformación sobre sus éxitos y fracasos,
- . cuentan con una fuerte tendencia a prestarle mucha atención a los títulos y a las formalidades; sus jerarquías, rigidamente estructuradas, semejan mucho un sistema de

estamentos.

En este punto coincidimos con lo dicho en el Subproyecto Nro. 2 pero partiendo de un ángulo distinto.

Mientras que en el trabajo mencionado, se parte de los rasgos burocráticos del sistema, nosotros partimos de los esquemas referenciales de los actores que cuestionan sus desviaciones o patologías, pero sin salirse del modelo organizacional burocrático, sino más bien tenderían a reforzarlo.

Como consecuencia de esta "cultura burocrática", gran parte de los funcionarios, adoptan el macromodelo tradicional, convirtiéndose en partidarios de los esquemas clásicos de planeamiento educativo y de organización y gestión.

III. MODELOS TRADICIONAL Y RENOVADO DE ORGANIZACION

En el punto anterior destacamos que en el MCE prevalece una cultura organizacional burocrática. Esta cultura está correlacionada con un modelo organizacional tradicional, que tiene en Taylor y Weber sus principales exponentes. Si bien ambos tuvieron objetos de estudios diferenciados, existen importantes puntos de coincidencia y complementariedades indudables.

De estos esquemas tradicionales emergen algunos de planificación, por supuesto, también tradicionales.

Enfrentado con estos esquemas puede percibirse la existencia de un modelo alternativo o renovado de organización y planificación.

A continuación plantearemos las características de dos modelos organizacionales. Para ello elaboramos una serie de antinomias que posibilitan un rápido acceso a las principales diferencias entre ambos enfoques.

Para facilitar la lectura se ha elaborado un cuadro resumen, que se anexa al final del capítulo.

1. Organización integrada por individuos u organización integrada por grupos:

La definición más común de lo que es una organización -compartida tanto por la escuela clásica de la administración como por la teoría de la burocracia- suele decir que es "un conjunto de dos o más individuos en interacción que se unen para obtener determinados objetivos comunes".

Dividiremos esta definición en dos partes: primero nos referiremos a lo manifestado sobre "un conjunto de dos o más individuos" y en el punto siguiente comentaremos la segunda parte.

Con referencia a la primera parte de esa definición, hoy día está plenamente consensuado en la literatura que en las organizaciones muy difícilmente las personas tengan comportamientos singulares; por el contrario, predominan las influencias grupales.

Sin embargo toda la literatura tradicional sólo vio en la organización una red de funciones interrelacionadas y en el hombre a un ejecutante aislado de una función en esa red, con lo que fue ignorado todo factor que rompiera con cualquiera de esas dos imágenes, entre ellas el grupo social. Fue marginada la unidad social básica, el grupo, y ello revirtió en errores tales como no tener en cuenta ni el proceso político ni el de influencias.

Para el tradicionalismo contaba solamente el hombre aislado, competitivo e instrumentable. Por ello, los incentivos fueron previstos sobre una base individualista y competitiva.

Hoy se reconoce que una persona puede pertenecer a más de un grupo a la vez. Por ejemplo, integra su grupo de trabajo, y además se integra a grupos informales, pertenece a sindicatos, instituciones de investigación o de profesiones, grupos de presión, partidos políticos, grupos de interés internos y externos a la organización, etc.

Esos grupos no siempre tienen ni intereses ni cultura similares, lo que genera tensiones y "contradicciones" en los comportamientos de los actores individuales. La acción de esos grupos, además, puede resultar conflictiva para las autoridades de las organizaciones.

Asimismo, la rigidez de los sistemas organizativos tradicionales ha hecho incrementar significativamente el número de grupos informales como mecanismo de defensa de la impersonalidad que funcionalmente se requería.

De lo dicho se desprenden algunos aspectos que quieren remarcarse:

- 1 La organización no es algo monolítico, sino una entidad segmentada en numerosos grupos.
- 2 Algunos enfoques consideran patológica la existencia de grupos, remitiéndose para ello a un ideal de organización sin grupos, e incluso, más, a una organización con individuos que actúen como engranajes, sin discrecionalidad alguna. Esa organización "ideal" está muy alejada de lo real. El "debería ser" no es igual al "ser".
- 3 Es imposible ignorar o suprimir la existencia de grupos en las organizaciones, incluso de intereses contradictorios. Por lo tanto, hay que aprender a convivir con ellos y a "negociar" permanentemente. En este sentido, el funcionario no debe ser sólo un aplicador de reglamentaciones, sino un hábil "negociador". Debe tener claro que las "roscas", las "coaliciones", las "camarillas", son grupos informales que existen en todas las organizaciones.
- 4 Cualquier estrategia eficiente de cambio debe montarse, en su mayor parte, en cambios grupales, más que en cambios individuales.

2. Objetivos comunes u objetivos particulares:

En el punto anterior planteamos la definición más corriente de organización, donde se manifiesta que ésta persigue "objetivos comunes a todos sus miembros".

Para ello se requería que esos objetivos fueran formulados y divulgados, a fin de que los miembros de la organización los persiguieran automáticamente. Para ellos los objetivos debían estar integrados a la jerarquía de la organización, no contradecirse entre sí. La pirámide de objetivos debía superponerse a la pirámide jerárquica.

Selznick consideró como disfunción de las organizaciones burocráticas el fenómeno que se producía al delegar la autoridad, con las subunidades persiguiendo sus propios objetivos y desligándose de los supuestamente organizacionales.

Etzioni plantea que es falso creer que todos los grupos pueden ser felices: aun cuando esos grupos tengan objetivos comunes, también los tienen antagónicos. La insatisfacción de los trabajadores - dice- no es sólo consecuencia de una mala organización del trabajo. Es el síntoma de un conflicto real de intereses. Las necesidades de la organización y las de sus miembros nunca se ven totalmente satisfechas, y hasta aparecen a menudo satisfechas de manera sumamente incompleta. De ahí los esfuerzos deliberados de la organización por recompensar a quienes se atienen a sus

reglamentos y órdenes y por sancionar a quienes no lo hacen. El éxito de una organización depende en gran medida de su capacidad para controlar a sus participantes.

Los clásicos suponían que los objetivos de la organización eran fijados por el empresario en las entidades privadas y por el político en las públicas.

A su vez, los partidarios de la teoría del equilibrio planteaban que los objetivos eran resultado de un juego de relaciones entre los participantes de la organización, conjugando de esta manera los diversos móviles personales. La modificación de un objetivo representaba una transacción entre grupos. De ahí que cada grupo tratase de alcanzar sus objetivos particulares y tendiese a la autonomía. Cooperar en un objeto común significa coaligarse y demanda un gran esfuerzo de negociación.

En sí mismos, los objetivos de la organización son, en última instancia, los del grupo de mayor peso en ella, quienes pueden actuar desde dentro o indirectamente desde fuera.

La sumisión que se le pide al trabajador respecto a esta situación tiende a crecer a medida que se desciende en la escala jerárquica. De allí que manifestemos que cuanto más conoce el trabajador la rigidez, la especialización, el control estrecho y la autoridad de estilo directivo, más tiende a crear comportamientos y actitudes adaptadoras antagónicas, cuyo único límite es la amenaza de despido: ausentismo, rotación de personal, elaboración de normas informales, "escurrir el bulto", disminuir el ritmo, afiliarse al sindicato, concederle importancia excesiva a los factores materiales y negar los humanos, no implicarse personalmente, retraerse psicológicamente, alienarse, etc., etc.

En este sentido vale la pena señalar que uno de los principales problemas de la Administración Pública argentina reside, casualmente, en la inexistencia de premios y castigos. Por lo que quien trabaja y quien no trabaja son tratados prácticamente igual por la organización, aunque quien trabaje sufra las consecuencias "por hacer". (15).

Georgiu puntualiza que los conflictos y desplazamientos de fines serían ajustes constantes que la organización debe hacer, a raíz de los esfuerzos de los individuos y los grupos por incrementar, mantener o cambiar las recompensas que obtienen de la organización a cambio de sus contribuciones. (16).

En este punto habría que analizar a las distintas categorías de miembros que buscan un mismo tipo de recompensa.

Según este mismo enfoque, la organización no sería vista ya como un aparato de distribución de incentivos que es posible abstraer de las relaciones entre sus miembros, sino como un "mercado" en el cual se intercambian los incentivos. El poder no será considerado ya como una relación entre los participantes y la organización sino como una relación entre participantes. La posesión del poder estará en función de la capacidad de cada quien de aportar incentivos para otros, para algunos otros, o para todos los demás.

Con referencia a este último enfoque, interesa puntualizar que los participantes también ganan recursos, con los cuales pueden influir sobre el entorno. Parte de esta influencia es ejercida por los miembros privadamente. Los miembros de la organización son capaces de utilizar los recursos que aporta la organización para lograr cambios en el medio, como representantes del "mercado" organizacional.

Es decir, que la organización puede servir de instrumento para la actuación personal de los integrantes en otras organizaciones o en el contexto en general.

Los aspectos señalados nos permiten indicar que:

- 1 Los objetivos en las organizaciones son mínimos.
- 2 La imposición de objetivos desde la cúspide hacia la base, sin la existencia al menos de premios y castigos, es inviable.
- 3 Los procesos de planificación con objetivos elaborados e impuestos por áreas ajenas a la organización son de muy difícil adopción por la organización focal.
- 4 Los procesos de planificación con objetivos elaborados e impuestos por la cúspide o por una tecnoestructura (17) son muy difíciles de aceptar por las distintas áreas de la organización si ellas no contribuyeron a su formulación. Prueba de ello son los reiterados fracasos de los "planes libro".
- 5 Más que la imposición de objetivos en las organizaciones debe prestarse mucha atención al proceso de elaboración o construcción de los objetivos por parte de los miembros de la organización.
- 6 En las organizaciones públicas sus miembros pueden creerse intérpretes de la "voluntad general" y considerar que tienen derechos y deberes en cuanto a la formulación de los objetivos organizacionales e igualarse a los representantes de las autoridades constitucionales. Este es el llamado "rol mediador" de la burocracia estatal (18).
- 7 En el proceso de planeamiento deben participar activamente las áreas que se ocuparán de la implementación de las correspondientes acciones.
- 8 Respecto del tipo de objetivos que persiguen los grupos, existen segmentaciones por demás variadas entre ellos. Por ejemplo: transitorios y permanentes; supervisores y jefes; políticos y técnicos; supervisores y directores; innovadores y tradicionalistas, etc.
- 9 Tanto en este punto como en el tratado inmediatamente antes, debe partirse de lo que la organización "es", no de lo que "debería ser" (organización ideal vs. organización real).
- 10 Debe quedar claro que la determinación de los objetivos es producto de una relación de intercambios de incentivos. En este aspecto, es fundamental conocer las motivaciones de los miembros de la organización.

3. Hombre "X" u hombre "Y":

Pese a su brevedad, consideramos que este es uno de los puntos que tiene mayor relevancia dentro del pensamiento organizacional, ya que es muy posible que de acuerdo con la concepción del hombre que adopte una persona se ubicará en distintas posiciones alternativas dentro del conjunto de antinomias que hemos planteado.

Ha habido en el pensamiento organizacional tradicional una serie de principios que giraban en torno al concepto central de autoridad, vista como medio indispensable de control y de influencias para dirigir a los hombres. La eficacia de la autoridad depende de las posibilidades de aplicar sanciones.

Detrás de este esquema hay una concepción pesimista y hasta negativa del hombre, emparentada con las clásicas visiones filosóficas expresadas por Hobbes ("el hombre es malo por naturaleza") y que Mac Gregor (19) sintetiza de la siguiente forma:

- 1 El hombre común siente una aversión innata hacia el trabajo y hace todo por evitarlo.
- 1 Por lo tanto, hay que obligar, controlar, dirigir y amenazar a los hombres para hacerlos trabajar; la aversión es tan fuerte que la promesa de recompensa no les basta y hacen falta entonces amenazas de castigo.
- 1 El hombre común prefiere ser dirigido, desea evitar las responsabilidades, tiene poca ambición, anhela la seguridad ante todo. La ineducación de las masas es una concepción compartida por muchos directivos, aunque ninguno quiere hacerla suya.

La teoría X, era compatible con el "homo economicus" que adoptaban los partidarios del modelo tradicional, ya que estaba concebida para reprimir otras necesidades humanas como las sociales, las del ego y las de la autorrealización. La satisfacción de estas necesidades debían buscarse fuera del trabajo.

En este esquema el hombre vendía su tiempo para realizar una tarea por lo general poco gratificante.

La burocracia weberiana partía también de esa desconfianza hacia sus empleados, por lo que se les ponía permanentemente límites a su discrecionalidad. Esto se hacía a través de la determinación de normas que imposibiliten al funcionario decidir por sí.

Este es el origen de la maraña jurídica que impera en los modelos tradicionales y que permanentemente pone límites a la posibilidad de hacer. Lo que está detrás del esquema es una desconfianza extrema hacia el ser humano.

Según los partidarios de la teoría alternativa "Y":

- El esfuerzo en el trabajo es tan natural como el esfuerzo en el juego o el placer del descanso. El trabajo puede ser una fuente de satisfacción.
- El control externo y la amenaza de castigo no son los únicos medios para obtener un trabajo útil. El hombre puede dirigirse a sí mismo si acepta los objetivos de su trabajo.
- La mejor recompensa para obtener la participación de los empleados es la satisfacción de sus necesidades sociales y egoístas.
- El hombre común puede aprender, en condiciones apropiadas, no sólo a aceptar sino también a buscar las responsabilidades.

- Muchos hombres son capaces de efectuar un aporte creativo en una organización.
- Es raro que todo el potencial intelectual de un hombre común sea utilizado en el mundo actual.

La adopción de cada teoría tiene consecuencias totalmente distintas sobre la estructura, las recompensas, los sistemas de control, los sistemas de premios y castigos, las relaciones interpersonales en las organizaciones, las formas de participación interna, los modos de resolver los conflictos, etc. Es decir que:

- 1 Con la teoría "Y", el subordinado participa activamente en la fijación de los objetivos y en su control.
- 2 Las recompensas económicas no son suficientes para motivar a las personas.
- 3 La adhesión al modelo tradicional de organización o el modelo renovado parten de concepciones dotadas respecto al hombre dentro de la organización.

Estos supuestos contrapuestos conllevan ideas diferentes de la participación, las estructuras, la determinación de los objetivos, la planificación, etc.

4. Racionalidad o racionalidad limitada:

Los esquemas clásicos estaban basados en criterios de racionalidad plena. Por un lado la construcción de las teorías tenía una gran lógica interna; por el otro, para que el sistema pudiese funcionar, se requería una gran racionalidad por parte de sus componentes.

Se suponía que los hombres actúan siempre según criterios de racionalidad en las organizaciones (20):

- 1) el hombre económico tiene una escala de valores perfectamente definida que le permite valorar en sus términos cada situación y sus consecuencias,
- 2) conoce todas las alternativas existentes en relación a cualquier situación de decisión,
- 3) está en condiciones de evaluar con precisión las consecuencias según su escala de valores de cada alternativa y,
- 4) elige atendiendo a un objetivo: maximizar su utilidad.

Por eso Taylor (21) consideró que la clave de la relación con el personal debía ser estimular por todos los medios la ambición personal, promoviendo los métodos de competencia interna entre los obreros, utilizando medios de estímulo económico y apelando a todo recurso que condujera ocasional o permanentemente a dicho objetivo.

La escuela de las relaciones humanas, con Mayo (22), advirtió como un choque entre la lógica de la eficiencia, que era la lógica formal de la empresa, y la lógica de las relaciones informales, que era la lógica del "sentimiento" de los trabajadores. Existía un conflicto entre lo racional, la

productividad y lo irracional, las organizaciones informales de los operarios y sus normas, que atentaban contra dicha productividad. Por eso pensó que la solución fincaba en despejar lo irracional, en dominarlo, en comprenderlo y en aplicar más flexiblemente aquella lógica económica. En realidad, como lo manifiesta Kliksberg (23), junto con la lógica de la administración había una lógica divergente de los operarios. Era el choque de lógicas -no el de lo racional con lo irracional- lo que creaba el conflicto. La lógica del empresario, cuyo objetivo era maximizar beneficios, chocaba con la lógica del obrero, que era maximizar salarios. Los beneficios del empresario le concernían al obrero sólo en tanto y en cuanto subsistiera la fuente de trabajo.

Simon (24) supuso que el verdadero proceso de decisión en el hombre no era ni demasiado racional (como pensaban los economistas clásicos), ni estaba del todo afectado por el medio ambiente (como pensaban los behavioristas). En una organización había que considerar al hombre como poseedor de una conducta racional, pero limitada y constreñida por el entorno. El hombre busca alcanzar objetivos y toma de decisiones con un comportamiento modelado por la estructura del medio ambiente.

La racionalidad de la decisión (es decir, su adecuación a los objetivos) en la realidad no es en absoluto completa y tiene límites prácticos que dependen de los hombres y de las características del medio ambiente. Los límites de la racionalidad humana son sus aptitudes, sus motivaciones y el conocimiento personal de la situación y la información disponible.

El "hombre administrativo" no maximiza como el "hombre económico", no es capaz de actuar con racionalidad total ya que no podía conocer todas las alternativas y optaba por la primera que le resultaba satisfactoria. Estamos frente a una racionalidad limitada.

¿Qué consecuencias tiene todo esto para la organización? Pues que para que el esquema clásico y el burocrático inclusive cerraran, debía imponerse una racionalidad oficial sobre la racionalidad del trabajador. En la realidad, ambas racionalidades sobreviven y conviven. Más aún, hay mucho más que dos racionalidades. Depende de las aptitudes, las motivaciones, los conocimientos personales de la situación, la información de que dispongan los distintos actores. En la vida cotidiana de las organizaciones, las diferencias de racionalidad se manifiestan en el consabido "pero, yo no lo entiendo!", en boca de un miembro de un grupo, para referirse al comportamiento de otro grupo.

Nuevamente se presentan aquí las segmentaciones organizacionales como producto de la existencia de racionalidad diversa dentro de la organización.

En resumen, de acuerdo con Kliksberg (23) señalamos:

- El hombre tiene una escala de valores, pero debe interpretarla en cada situación. De ahí, las ambigüedades.
- El hombre no conoce todas las alternativas. Sólo trabaja con un modelo simplificado de la situación. Este modelo no está dado sino que deriva de sus procesos psicológicos y sociales, del medio ambiente, etc., etc.
- El hombre no puede evaluar siempre precisamente las consecuencias. El grado de precisión con que lo haga dependerá del tipo de situación. Por lo general utilizará probabilidades.
- El hombre no elige. No busca maximizar. Busca, teniendo en cuenta su racionalidad limitada, concretos objetivos satisfactorios.

5. Hombre económico u hombre complejo:

Según Schein (25), se pueden distinguir en las organizaciones variados supuestos sobre la naturaleza de las personas que en ellas operan. Estos supuestos han reflejado diversas posiciones filosóficas que han servido, a su vez, de justificación a los sistemas de organización reinantes en un momento determinado.

Este autor discute cuatro alternativas, que presenta por orden de aparición histórica: 1) el hombre racional-económico; 2) el hombre social; 3) el hombre que se autorrealiza y 4) el hombre complejo.

1) El hombre racional-económico:

El hombre racional-económico es el que se desprende de las teorías clásicas, básicamente hedonista y racional.

El aporte de esta doctrina, en relación con los empleados, fue:

- a) que el hombre se halla motivado primordialmente por incentivos económicos, y que hará, pues, aquello que le suponga el máximo éxito económico;
- b) que como los incentivos económicos se hallan bajo control de la organización, el hombre es esencialmente un agente pasivo que puede ser manipulado, motivado y controlado por ella;
- c) que los sentimientos humanos son esencialmente irracionales y se debe impedir que interfieran en los cálculos racionales del egoísmo;
- d) que las organizaciones pueden y deben ser estructuradas de tal manera que mentalicen y controlen los sentimientos humanos y, por tanto, sus rasgos impredecibles.

2) El hombre social:

Quienes sostienen la existencia del hombre social, señalan que el hombre se encuentra motivado por necesidades sociales y responde básicamente al grupo al que pertenece.

Específicamente señalan que:

- a) el hombre se halla motivado básicamente por las necesidades sociales y obtiene su sentido básico de identidad mediante su relación con los demás;
- b) como resultado de la revolución industrial y de la racionalización del trabajo, ha desaparecido el significado del trabajo y debe buscárselo en las relaciones sociales dentro del empleo;
- c) el hombre responde más a las fuerzas sociales del grupo de compañeros que a los incentivos y los controles de la dirección;

- d) el hombre responde a la dirección en la medida en que un supervisor puede satisfacer las necesidades sociales de sus subordinados.

3) El hombre que se autorrealiza:

Numerosos autores han entendido a su vez que la pérdida de significado del trabajo no se relaciona solamente con las necesidades sociales de un individuo, sino con la necesidad inherente a los seres humanos de usar sus capacidades y aptitudes de una forma madura y productiva. El problema estribaría en que la mayor parte de los empleados -a lo menos en la industria moderna- se hallan tan especializados o fragmentados que ni permiten a los trabajadores utilizar sus capacidades, ni los capacitan para establecer una relación entre lo que están haciendo y la misión global de la organización.

El desarrollo de las teorías del hombre autorrealizado se basan en casi todos los casos en los trabajos de Maslow (26) y generalmente desembocaron en la elaboración de una escala de necesidades, cuyos autores las vinculan a las bases motivacionales que tendrían las personas. La cuestión era saber qué motivaba o impulsaba a la acción de los seres humanos.

Resumidamente Maslow señalaba que:

- a) las motivaciones de los seres humanos se dividen en categorías;
- b) estas categorías se distribuyen en jerarquías; a saber:
 1. necesidades muy simples de supervivencia; seguridad y protección;
 2. necesidades sociales y de pertenencia a un grupo;
 3. satisfacción del ego y necesidades de autoestima;
 4. necesidades de autodomínio y dependencia, y
 5. necesidades de autorrealización, en el sentido de un uso máximo de todos sus recursos;
- c) a medida que las necesidades de un nivel inferior quedan satisfechas, se ponen en marcha algunas de las motivaciones de más alto nivel;
- d) incluso el ser humano de menor talento busca una autorrealización, un significado y su propia realización en su obra, si sus otras necesidades se hallan más o menos satisfechas.

El hombre que se autorrealiza -en resumen- pone énfasis en las necesidades de orden superior que le exigen autonomía, sentido de aventura y autorrealización y que se actualizan en el momento en que se satisfacen ciertas necesidades sociales y de seguridad de rango inferior. Estas necesidades son importantes en los niveles más altos de la organización; se ignora si también se dan a nivel inferior.

El posterior aporte de Schein, al divulgar la existencia de un "hombre complejo", ha superado los enfoques que le precedieron. Este autor entiende que el hombre es más complejo que el que se halla implicado en aquellos conceptos de hombre racional o económico, de hombre social, de hombre que tiende a su autorrealización. No sólo es más complejo en sí mismo, sino que difiere de los demás en cuanto a la estructura de su propia complejidad. Aunque siempre fue difícil generalizar acerca de los seres humanos, resulta mucho más difícil hacerlo hoy, ante la creciente complejización y

diferenciación de la sociedad y de las organizaciones.

Agrega Schein varios postulados:

- El hombre no sólo es complejo: es variable en sus motivaciones también.
- El hombre es capaz de aprender nuevas motivaciones a través de sus experiencias organizativas.
- Las motivaciones del ser humano en los diferentes tipos de organizaciones o en las diversas subpartes de éstas pueden diverger.
- El hombre se implica de una manera productiva con las organizaciones sobre la base de muchos tipos de motivaciones. Su satisfacción última y la eficacia definitiva de la organización dependen sólo en parte de la naturaleza de su motivación.
- El hombre puede responder a muchos tipos diferentes de estrategias directivas. Depende de sus propias motivaciones y capacidades. Depende de la naturaleza de la tarea que realiza.

Este enfoque abre camino a un planteo situacional de la motivación, en el cual la cultura organizacional, el contexto organizacional, los liderazgos existentes, el tipo de tarea, las historias personales, así como la infraestructura, inciden en la motivación y en la satisfacción en el trabajo.

Vale la pena destacar algo que parece perogrullesco pero que genera contradicciones. Las personas tienen distintas motivaciones, y por lo tanto deberían ser incentivadas de formas variadas, pero en las organizaciones los incentivos son homogéneos, por lo que pueden servir para unos pero no así para otros. El desafío consiste en tratar de encontrar los incentivos adecuados para el grupo o sector que se considera prioritario.

Interesa incluir aquí otro elemento: la satisfacción en el trabajo. Si bien no planteamos expresamente el tema, pudo habérselo incluido en otra antinomia.

Las teorías clásicas no pensaban que el hombre común podía tener satisfacción dentro del trabajo. Sólo consideraban que el trabajo era el instrumento para que tuvieran satisfacciones fuera de él.

En la actualidad se considera que la satisfacción es un producto más de la organización, al que se debería dar la misma importancia que al producto principal. Y en consecuencia, se está intentando humanizar la organización, pensando en que sea también productora de esa satisfacción personal de sus miembros con lo que hacen en ella.

En consecuencia: sin motivación, sin incentivos, sin satisfacción no hay gestión ni planeamiento efectivos.

6. Sistema cerrado o sistema abierto:

Supuestamente, ya no se discute que los sistemas organizacionales son abiertos, que tienen relaciones de intercambio con el contexto, que son influidos por éste y que influyen en él.

Sin embargo, los aparatos administrativos de las organizaciones tradicionales no se percatan de este fenómeno.

En este aspecto consideramos oportuno resumir lo expuesto por Moore (27) cuando señala que hay un contraste entre dos modelos de organización: 1) la organización dirigida hacia adentro y 2) la organización dirigida hacia afuera.

- 1) La dirigida hacia adentro se caracterizaba por su preocupación por el sistema y el proceso interno, la lógica inexorable del sistema, la primacía del sistema, la centralización de la autoridad, los niveles múltiples de supervisión, la preocupación por el trabajo dentro del sistema.
- 2) La dirigida hacia afuera estaba preocupada en cambio por los fines externos y la adecuación, por la subordinación del sistema a los resultados generales, la descentralización, la superposición de deberes y responsabilidades del trabajo, el desarrollo de la organización confrontado con la identificación ocupacional.

Desmenuzando un poco más esas características diametralmente opuestas, podría decirse que:

1) *Respecto de la organización orientada hacia sí.*

- ‡ La preocupación por lo interno se traducía en que había sumo interés por crear sistemas y procedimientos de trabajo prolijos, lógicos y eficientes. Modelo ideal: la máquina. Un sistema interrelacionado en el cual todas las partes actuaran conjuntamente como un mecanismo bien proyectado y lubricado.
- ‡ La lógica inexorable del sistema consistía en suponer que existía una y sólo una manera de realizar mejor un determinado trabajo.
- ‡ La primacía del sistema consistía en que, puesto que el sistema era el mejor modo de ejecutar el trabajo, era imperativo seguirlo exactamente y no permitir desviaciones.
- ‡ La primacía del sistema tendía, justamente, a centralizar la autoridad.
- ‡ En la necesidad de un control severo, cabía la necesidad de contar con muchos niveles de supervisión, cada uno de los cuales ejercía presión sobre el nivel inmediato inferior.
- ‡ Seguir el sistema era más importante que lograr los resultados, y esto tanto para la dirección como para los empleados.

2) *Respecto de la organización orientada hacia afuera.*

- ‡ La organización se consideraba fundamentalmente como un problema de relación entre diversos grupos actores, con intereses diferentes, que debían ser integrados y reintegrados en un mundo dinámico y cambiante.
- ‡ El sistema de trabajo era sólo un medio, y no se lo ponía a prueba. El sistema quedaba subordinado a los resultados.

- § No era necesario mantener una fuerza policial para asegurarse de que se seguía el sistema. Se aceptaba adoptar las decisiones descentralizadamente. Se afianzaba la convicción de que quienes estaban más cerca de la acción eran quienes podían adoptar ciertas decisiones más apropiadas y válidas que las que, de lo contrario, adoptarían los altos niveles de autoridad.
- § Este tipo de organización tiende a parecer "improvisada". Existe frecuentemente una notable superposición de responsabilidades en el trabajo. Hay menor tendencia por parte de los empleados a permanecer dentro de la organización. Existe una voluntad y aceptación de la idea de superar los límites del propio trabajo para cumplir con la tarea general.
- § El empleado, en todos los niveles, tiende a identificarse más con los intereses organizacionales que con los objetivos ocupacionales.

El sistema de trabajo que surge de ambos esquemas tiene las siguientes características:

1) Organización dirigida hacia adentro

- § Con su concentración en los procesos internos y su deificación e imposición de un "único sistema mejor", tiende a apartar la atención por parte tanto de los empleados como de los dirigentes de los fines últimos de la organización. Concentran unos y otros, más bien, sus intereses sobre las exigencias del trabajo y sobre los problemas de adecuación al sistema.
- § Las relaciones humanas tienden a caracterizarse por fuertes identificaciones ocupacionales y conflictos entre los grupos ocupacionales. Cada uno de éstos tiende a favorecer sus propios intereses y lucha por generalizarlos o universalizarlos dentro de la organización. No existe un principio rector general o una medida contra la cual pueden probarse los intereses particulares de los diferentes grupos ocupacionales.
- § En consecuencia, el poder y el status se convierten en consideraciones extraordinariamente importantes.
- § Denominase "organizaciones socialmente neuróticas" a éstas, dado que gastan más tiempo en el conflicto interno que en hacer frente a la realidad exterior.
- § Su atmósfera diríamos "autoritaria", les crea tensiones en los sectores supervisores. La supervisión se ve forzada a desempeñar el papel de una fuerza policial.
- § La organización tiende a tornarse rígida, al carecer de la flexibilidad necesaria para enfrentar un cambiante mundo externo, debido, en gran medida, a la identificación ocupacional, porque los intereses creados, estrechamente definidos, se desarrollan resistiendo el cambio, en particular los cambios que amenacen el status del grupo. El grupo ocupacional se preocupa más por su propia supervivencia que por la de la organización.
- § Falta confianza, en fin, en las actitudes de la dirección frente a los empleados.

2) Organización orientada hacia afuera

- § Hay menos identificación ocupacional y un mayor grado de intervención en los objetivos generales de la organización.

- 1 La preocupación de la administración por la realidad externa tiende a difundirse en la organización.
- 1 Más todavía, la organización de los cargos tiende a ubicar a los empleados -aún a los de los niveles inferiores- en contacto directo con algunas de las tareas básicas de la organización, en forma tal que cada uno las pueda comprender.
- 1 La organización no es construida de arriba abajo, sino de afuera adentro, a partir de las tareas generales que la organización debe cumplir si quiere sobrevivir y desarrollarse.
- 1 Con la mayor participación directa en los objetivos externos de la organización, el empleado halla que su trabajo tiene más sentido.
- 1 Por la misma razón, las diferencias de status y la ansiedad disminuyen. Ya no existe un comportamiento puramente defensivo dentro de la organización. El conflicto tiende a producirse en el nivel de las ideas, más que en el de los intereses ocupacionales y de status.

Los trabajos que hemos consultado (9), (10), (11), (12), (28), señalan que el MCE tiene una clara orientación "hacia adentro". Las descripciones que realizan utilizan hasta las mismas palabras que emplea Moore.

Pero, por otro lado, los trabajos con propuestas de cambio que también hemos consultado se ubicarían, o serían realizables, en un esquema organizativo hacia afuera. Entre los que podemos citar, los documentos del Subproyecto 2, para la parte organizacional, y los trabajos ya mencionados de Inés Aguerrondo y de Norberto Fernández Lamarra, sobre el planeamiento educativo.

Habría en este sentido dos posiciones: la de una "cultura debilitada" (18) pero que aún es dominante en el MCE, y la de una contra cultura o cultura innovadora, que pretende entre otras cosas:

- cambiar, de un sistema por normas a uno por resultados;
- preocuparse por la satisfacción de la demanda;
- aumentar en cantidad y calidad la información contextual;
- asumir un planeamiento direccional y estratégico;
- descentralizar;
- mejorar la relación con los distintos grupos internos y externos;
- buscar la negociación y el consenso;
- adecuarse al mundo futuro;
- crear estructuras flexibles (equipos de trabajo y estructuras matriciales);
- lograr la identificación de las personas con las tareas y la organización;
- etc.

Para lograr estos cambios debería realizarse, como ya expresamos, un cambio muy profundo y que conlleve alteraciones en muchas otras variables organizacionales.

A este nivel de cambio del sistema administrativo organizacional, las adecuaciones de aspectos parciales serían muy limitadas. Es decir, la estrategia incremental no sería la más adecuada.

Si el sistema básico continúa igual, las posibilidades del nuevo estilo de planeamiento, por ejemplo, serían por demás exiguas, ya que podría llevarse a cabo sólo en las áreas innovadoras pero no en las clásicas, que son la mayor parte desde el punto de vista estructural y económico.

7. Certidumbre o incertidumbre contextual:

En cierto modo este tema ya ha sido planteado en el punto inmediato anterior. Interesa hacer aquí alguna ampliación.

Los clásicos no consideraban al contexto. Esa omisión fue producto de la situación en el momento en que elaboraron sus teorías. No había entonces dificultades para obtener insumos. Por lo tanto, el contexto no funcionaba como fuente de restricciones o de dependencia funcional. Todo lo que era producido se consumía o se vendía. Había entonces certidumbre contextual.

Los cambios que se dieron hacia la mitad del siglo crearon la necesidad de que las organizaciones se percataran de la existencia del contexto, ya que éste les generaba múltiples incertidumbres.

En adelante, ya no se dudaría de la existencia del contexto. Unos (Burns y Stalker, 29) estudiarían la relación que tiene como ambiente de la organización. Otros (Lawrence y Lorsch, 30) enfocarían la relación diferencial de los eventuales subambientes con los sectores de la organización que los enfrentaban. Alguien (Hall, 31) se ocuparía de la relación entre la certidumbre o rutina ambiental y el grado de estructura organizacional.

Otros autores señalaron que las incertidumbres que le generaba el contexto a las organizaciones exigía la existencia de personas y mecanismos capaces de reducirlas. Estos aspectos pasaban a considerarse como críticos, tanto que en muchos casos estaba en juego la propia supervivencia de la organización. De allí que se hablara de insumos y relaciones interinstitucionales críticas para cada organización.

Las personas que por sus funciones, habilidades, conocimientos, relaciones, etc. reducen incertidumbres cobran un poder considerable, encontramos entonces el poder del experto (32).

Emparentado con ello se empezó a plantear la heterogeneidad contextual (las partes que componen el contexto de la organización es muy variado) y su dinamicidad (el contexto cambia). Señalándose que los contextos organizacionales varían según sus grados de heterogeneidad y dinamicidad. De hecho para los clásicos había muy poca diferenciación contextual y como veremos más adelante su variación era limitada.

No abundaremos en este punto porque hay literatura de administración de la educación que lo trata perfectamente (33). Salvo para señalar que esto tiene consecuencias en el planeamiento, que trataremos en el próximo punto.

Una cuestión vinculada a esta temática es el concepto de fronteras de la organización. Frontera sería lo que separa el adentro del afuera de la organización.

Los clásicos, como trabajaban con sistemas cerrados, suponían conocer el límite de la organización. Hoy, por todo lo que se lleva ya expuesto, existe acuerdo en que los límites son producto de convenciones o de ópticas a través de las cuales se los observa.

Podemos admitir que las fronteras están determinadas por los aspectos jurídicos, geográficos, económicos, edilicios, etc., y esto es una convención.

Por otra parte, los distintos actores interesados pueden tener visiones distintas de esos límites. Es seguro que a medida que nos alejamos del núcleo central de la organización, comenzarán las dudas y las discrepancias respecto del adentro y del afuera. Por ejemplo, las escuelas "están" dentro de la organización. ¿Los alumnos, los padres de los alumnos, los empleadores futuros de esos alumnos, los municipios, las entidades vecinales, los sindicatos, lo están también?

Dicha determinación de un adentro y un afuera representa tener idea al menos de qué se planificará y de empezar a pensar con quién se va a planificar, problema que no tenían los partidarios de la teoría clásica.

Queremos plantear por último que las fronteras son móviles. La organización se expande o se contrae de acuerdo a una serie de circunstancias. En este sentido hay aspectos que hoy podrían estar afuera y luego adentro, y viceversa. Por lo que los límites del planeamiento también deberían ser móviles o dinámicos.

8. Planeamiento operacional o planeamiento estratégico:

Sintetizaremos lo ya expuesto en otro trabajo sobre los modelos de planeamiento (34). Para ello recurriremos a lo expresado por distintos autores que han tenido el mismo enfoque. En el primer cuadro presentamos lo expuesto por Roberto Martínez Noguera (35), en el segundo lo detallado por Igor Ansoff, y en el tercero lo explicitado por López Aráoz (36).

Como se observa los tres esquemas son complementarios.

Los dos modelos no se excluyen el uno al otro. Constituyen un continuo que va de una mayor a una menor definición de los resultados deseados. Pero el proceso de planeación es el mismo en ambos: diagnóstico, prioridades, pasos de acción, método de evaluación, etc.

Es muy posible que en el MCE en una organización convivan áreas con características mecánicas y áreas más cercanas a lo orgánico. Por llamarlas de otra manera: cerradas y abiertas, respectivamente. Para cada uno de esos casos prevalecerían los modelos tradicionales y en las otras los renovados. Hoy deben ser mucho más los primeros que los segundos.

Es factible que en el futuro se incrementen las orgánicas. En esta situación, debieran utilizarse los dos tipos de planeamiento, según las características específicas de cada áreas, ya que la planeación por metas ha probado ser adecuada para áreas mecánicas y la direccional es más apropiada para áreas orgánicas.

ESQUEMA DE MARTINEZ NOGUEIRA (35)

	<u>Modelo tradicional</u>	<u>Modelo renovado</u>
1. Orientación en la resolución de problemas.	Interna Corto plazo	Externa Largo plazo
2. Característicos de la actividad.	Repetitiva Programable	Única, creativa Autodirigida
3. Recursos.	Baja calificación Intensivos en antigüedad	Alta calificación Intensivos en capacidad
4. Sistema de compensación.	Económica Status	Autorrealización Autonomía
5. Estilo de conducción.	Formal Autoridad	Poco formal Participativo Información Deliberación
6. Procesos decisivos	Analizable Formalizable	Intuitivo Ad-hoc
7. Actitud hacia el riesgo.	Control de la incertidumbre	Tolerancia

MODELO DE ANSOFF

<u>Dimensiones</u>	<u>Tradicional</u> (directrices empresarias)	<u>Moderno o renovado</u> (planeamiento estratégico)
Forma del dimensionamiento organizacional.	Ocasional	Sistemático y constante
Énfasis metodológico.	Diagnóstico y solución de problemas	Oportunidades y formulación de estrategias

Análisis del ambiente.	En términos de funciones tradicionales, marketing, producción, personal, presupuesto	En términos de configuración de cursos alternativos para acción o de misión socioeconómica de la organización
Método de diagnóstico.	Análisis microeconómico de productos y de la estructura organizacional	Análisis macroeconómico, incluyendo consideraciones sociales y políticas.
Método de análisis de decisiones.	Análisis histórico de las decisiones centrales.	Identificación de valores ambientales que contribuyen positiva o negativamente en las decisiones
Instrumentos de análisis.	Métodos cuantitativos tangibles, explicables, controlables y fácilmente comunicables.	Combinación de métodos cuanti y cualitativos.
Evaluación y control.	Como fase final de un proceso ocasional y rotativo que recomenzaría con un nuevo dimensionamiento.	Permanentes, como base para las decisiones diarias y corrección de los cursos de acción.

MODELO DE LOPEZ ARAOZ (36)

	<u>Modelo tradicional</u>	<u>Modelo renovado</u>
Problema	Optimizar y satisfacer la realización de las metas posibles actuales. Eficiencia.	Determinar objetivos y políticas básicas. Líneas de investigación. Disciplinas.
Naturaleza del problema	Programación y control de recursos para las áreas funcionales. Presupuestar.	Identificar prioridades, capacidades. Asignar recursos a oportunidades producto/mercado.

Ejemplo de decisiones

Metas, operativos:

- . planes de trabajo
- . desempeño
- . planes de adquisiciones
- . suministros y mantenimientos
- . contratación de personal

Fijar objetivos generales.
Elegir nuevas líneas de investigación.
Diversificar.
Expandirse.
Fijar políticas de investigación, financieros, de recursos en general.
Ritmo y forma de crecimiento.

Características

Decisiones descentralizadas.
En general, una variable.
Riesgo.
Decisión de rutina, autorregenerativas, repetitivas.
Información interna, específica, exacta, a veces en tiempo real.

Decisiones centralizadas.
Muchas variables.
Ignorancia parcial.
Carente de estructura irregular, problemas deferentes, no autorrepresentativa.
Información más externa y predictiva, no exacta; especial para el problema.

Horizonte temporal

Meses, semanas, días.

Varios años.

Personal implicado

Supervisión o encargados.

Dirección Superior.

9. Organización rutinaria o no rutinaria:

Taylor supuso al formular sus principios organizativos enfrentarse con entidades de fabricación masiva. Es decir, producían una muy poca variedad de artículos lo que permitía realizar siempre las mismas operaciones y cada vez con mayor destreza por parte de los operarios. Esto último se lograba a través de establecer muy claramente cuáles eran las operaciones que debía llevar a cabo cada uno de los ocupantes de los puestos de trabajo.

La tecnología utilizada era la cadena de montaje que requería una secuencia única para realizar las tareas y especificaciones muy claras, respecto a suministros y productos. La consecuencia de este sistema productivo era la existencia de reglamentaciones y normas que preveían al extremo qué debía hacer cada trabajador.

Estos elementos convertían a la labor del trabajador en repetitiva y rutinaria.

Weber supuso (36) que los miembros de una organización burocrática trabajarían siempre según reglas establecidas y no opondrían resistencia a las órdenes. Tales reglas o normas establecían secuencias. En un lenguaje más moderno, programaban decisiones (37). Esto significaba la existencia de procedimientos altamente rutinarios. Lo fundamental era que el hombre no se saliese de la rutina. Como ya dijimos: que no tuviera discrecionalidad.

El esquema, tal vez, funcionaría eficientemente (independientemente de las consecuencias sobre el trabajador), si lo que hiciera la organización burocrática fuera siempre lo mismo y esto pudiese estar pautado claramente. Pero lo que ocurre en la realidad es muy distinto a esta última posibilidad, ya que, la normativa sobre una dimensión independientemente de lo que se realiza. Aparecen entonces las disfunciones de la burocracia.

Gouldner (38), teniendo en cuenta las disfuncionalidades del modelo weberiano, distinguió entre:

Falsa burocracia:

- Las reglas se establecen desde el exterior, y no son respetadas, o lo son sólo formalmente por todos los miembros de la organización.
- No se sanciona el incumplimiento de las reglas, y la situación real es muy diferente de la prevista.
- Esta organización corresponde bastante bien a la imagen popular de la burocracia: reglamentos totalmente ajenos a la realidad.
- No es necesariamente mala. Aunque sea poco eficaz, por lo general.
- Sus miembros a menudo están contentos, sobre todo si se sienten cómplices en el incumplimiento de las reglas.

Burocracia representativa:

- Las reglas son establecidas por expertos, cuya autoridad es reconocida por todos los miembros de la organización.

- Tales reglas concuerdan con los sentimientos personales de los miembros y su respeto les procura una real satisfacción.
- Si alguien no las sigue, es solamente por negligencia o ignorancia.
- En términos generales, una organización de este tipo provoca sentimientos de solidaridad y una real actitud de participación.

§ Burocracia punitiva:

- Las reglas son establecidas por un grupo para forzar a otro a obedecer.
- Los grupos enfrentados pueden ser muy diferentes entre sí.
- El incumplimiento de las reglas es considerado una infracción y es sancionado.
- Resulta una organización muy conflictiva, que impone su tensión.
- Muy frecuentemente, se recurre a un sistema de autoridad basado en la jerarquía, más bien que en la pericia.

Es decir, se asocia la burocracia en todos los casos a la existencia de normas, y ésta a la rutina.

Perrow (39) vinculó la tecnología con la estructura. Las diferencias en la tecnología están dadas por la certidumbre-incertidumbre que generan los procesos productivos. Aquellas organizaciones que operan con materiales siempre iguales y con procesos muy conocidos son altamente rutinarias. En la situación inversa, son organizaciones no rutinarias.

La existencia de tecnologías rutinarias determina la existencia de estructuras centralizadas, coordinadas por plan, con escasa libertad para sus miembros, escasa interdependencia. Es decir, todas las características de una organización burocrática.

Mintzberg (16), en un trabajo profundo sobre estructura, identifica también a la "burocracia maquinal" con la normalización del trabajo. Las organizaciones no son monolíticas sino segmentadas por la tecnología que manejan o por su relación con el contexto. De donde algunas partes de la organización realizan actividades rutinarias, mientras que otras desarrollan fundamentalmente tareas no rutinarias. Las estructuras organizativas, los procedimientos, los sistemas de control, etc., etc., son sustancialmente distintos en uno y en otro caso.

Otro tanto ocurre con el planeamiento, que en un caso tendrá secuencias y metas claras, y en el otro sólo podrá ser direccional.

En el caso del MCE, algunos grupos de cultura innovadora (12) que desearían poner límite a la realización de "más de lo mismo" de algunas áreas e implementar el proceso productivo con especificidades y posibilidades de adecuación contextual. Pero este objetivo no puede llevarse a cabo en un esquema organizativo burocrático-rutinario.

Ello requiere de tecnologías no rutinarias, consecuentes procedimientos y estructuras no

convencionales.

El problema del MCE es que existe una "cultura" que domina al resto, imponiéndole a quienes realizan actividades que deberían ser no rutinarias la estructura y los procedimientos de la opuesta, trabándola y obligándola a ser obediente a una cultura rutinaria.

Debe quedar claro que no existe una sola clase de burocracia, que se puede tener como referencia un modelo weberiano, pero el imperante, podría ser tal vez, una "falsa burocracia" al decir de Gouldner, pero ambas tienen en común las normas y las rutinas aunque una es una forma ideal y la otra una "desviada".

10. Estructuras mecánicas u orgánicas

Se presenta aquí la alternativa entre "sistema mecánico" y "sistema orgánico".

Hubo quienes pensaron (la literatura tradicional) que las organizaciones contaban con estructuras mecánicas. La división del trabajo (horizontal y vertical) era producto de ingeniería administrativa. Resultaba posible determinar todas las responsabilidades, funciones, actividades, etc. que tuvieran sus distintos miembros.

Por contraste, otros pensaron que la estructura de la organización era orgánica. La división del trabajo dependía de factores cambiantes. En muchos casos no era posible establecer con claridad responsabilidades o formas específicas de actuación. El funcionamiento de la organización debía adaptarse a las numerosas variaciones contextuales, muchas de ellas imprescindibles.

La complejidad, la incertidumbre y la diversidad emergían, efectivamente, como determinantes importantes de la forma organizacional y reflejaban el tipo de tarea que debía desempeñar la organización. Las tareas emprendedoras y creativas producían, a su vez, mayor incertidumbre, complejidad y diversidad (40).

Burns y Stalker (29) caracterizaron ambos tipos de estructura:

- Las mecánicas, convenientes para condiciones estables, se caracterizaban por la división de los problemas y las tareas entre especialistas, la ejecución de cada tarea más o menos aisladamente de la ejecución de otras, el control de la ejecución de las tareas a cargo del superior jerárquico inmediato, la definición exacta del trabajo de cada cometido funcional, la estructura jerárquica, la localización del conocimiento de los problemas en la cima de la jerarquía, las comunicaciones casi exclusivamente verticales, la insistencia en la lealtad y en la obediencia de los miembros y una mayor consideración hacia un conocimiento interno de los problemas que hacia un conocimiento general.

El tipo orgánico, propicio para condiciones inestables, se caracterizaba en cambio por una continua redefinición de las tareas individuales, la participación de cada uno mucho más allá de los límites de su responsabilidad, una complicada red de control, autoridad y comunicación, la localización del conocimiento de los problemas en toda la estructura, numerosas comunicaciones laterales, comunicaciones más bien que instrucciones o decisiones, conocimiento con primacía sobre la lealtad.

Valen aquí algunos de los comentarios ya realizados, a lo que desearíamos agregar que el planeamiento orgánico sólo puede ser realizado en áreas donde privan estructuras de tipo orgánico. Caso contrario, fracasa irremediablemente.

Parece oportuno señalar además una limitación al desarrollo que estamos haciendo, que nos lleva a plantear la heterogeneidad de las áreas educativas, su especificidad en cuanto a estructura, tecnologías, procedimientos, contexto, características del personal, etc. Por lo que no deberían ser tratadas todas de una misma manera. Para que esto sea posible, debe haber un cambio cultural, tanto en los niveles menores como en las autoridades superiores de la organización, que permita percibir la diversidad pública.

En este último sentido hemos observado que funcionarios de la administración pública a quienes les han sido planteados esquemas con alguna similitud al presentado, manifiestan la dificultad de manejarse con la diversidad, planteándose como dificultades la complejidad que genera, las posibles desigualdades, etc., etc.

Sobre este particular, no hay cambio posible sin el apoyo de las autoridades superiores. Sin el apoyo del resto de los segmentos organizacionales, el cambio será efímero y durará mientras se mantenga el control superior.

11. Igualdad o conflicto de intereses

Los clásicos señalaban que no había diferencia de intereses entre las autoridades de la organización y los participantes menores de la misma. Esa armonía de intereses estaba dada por la sobrevaloración de los aspectos económicos, que hacía que tanto unos como otros persiguieran el beneficio pecuniario, bajo la forma de ganancia unos, bajo la forma de trabajo a destajo los otros. Estos principios fueron elaborados pensando en empresas manufactureras, donde se realizaban tareas repetitivas.

Mucho después se elaboró la "teoría del equilibrio", según la cual:

- Una organización es el sistema de conductas sociales relacionadas entre sí de cierto número de personas participantes en la organización.
- Cada participante y cada grupo de participantes recibe del organismo alicientes en compensación por sus aportes al mismo.
- Cada participante continuaría figurando en una organización mientras los alicientes que se le ofrecen sean tan grandes como o mayores que las aportaciones que se le exigen.
- De ahí que un organismo continúe existiendo mientras las aportaciones sean suficientes para crear los alicientes necesarios para obtenerlas.

Según esta teoría, los intereses divergentes de los distintos grupos se equilibran en la búsqueda de la sobrevivencia del sistema. El objetivo de cada grupo es el mantener el equilibrio de su propio balance.

Según esto, la búsqueda del equilibrio llevaría a transacciones de intereses entre varios grupos

de participantes.

El poder sería producto de una coalición entre distintos miembros y grupos de la organización.

Hay teóricos que plantean las limitaciones de este modelo, porque generalmente existe un grupo que tiende, por los recursos que maneja, a fijar los objetivos e imponerlos a los demás participantes. Nace por eso un conflicto para la imposición de objetivos.

En muchas oportunidades, por lo demás, existen actores contextuales que disponen o manejan de recursos críticos para la organización focal, o el grupo de poder pertenece a una organización más grande que la engloba, o tiene intereses en los productos de la organización. En estos casos aparecen estos otros sectores interviniendo activamente en el proceso de fijación de los objetivos institucionales.

En oposición abierta a estos esquemas, Benson (41) ha propuesto una aproximación dialéctica a las organizaciones, señalando que la construcción de éstas no es un proceso puramente racional y finalista. Los acuerdos sociales que importan son producidos dentro de una estructura social, padeciéndola como una restricción, sufriendo la influencia de fuerzas poderosas que en esa estructura social tienden a ocasionar la reproducción de la estructura social existente, los intereses de grupos particulares de gente con poder como para defender sus intereses dentro de un orden establecido, en medio del conflicto con las pautas establecidas y dirigiéndose hacia el cambio social.

La construcción social es un proceso emergente parcialmente autónomo. Las realidades que aceptan los participantes en una ocasión particular pueden ser socavadas permanentemente por sucesivos actos de esa misma construcción social. Hasta los actores poderosos pueden ser incapaces de mantener un sistema de relaciones sociales ordenado y racional, enfrentados -como lo están- a ese proceso en marcha. La totalidad dialéctica incluye nuevos arreglos sociales que van emergiendo, tanto como los que ya existían.

El orden social producido contiene contradicciones, rupturas, inconsistencias e incompatibilidades.

En la organización, el poder deriva, en principio y en cierta medida, de la estructura de autoridad formal. Quienes ocupan posiciones de autoridad tienen poder para establecer y hacer cumplir un modelo; pueden diseñar la organización como un instrumento al servicio de sus propósitos específicos, pueden articular sus partes, ajustar su tecnología y motivar a los miembros en vista o en procura de ciertos fines.

En la mayoría de las teorías sobre organización, este estado de cosas es asumido y colocado fuera de toda averiguación, insiste Benson. La organización es considerada como un instrumento diseñado para una finalidad y se enfoca la investigación sobre las consecuencias estructurales que fluyen de ello y en los ajustes técnicos que son necesarios para mejorar la consecución de los objetivos. No es examinada la base de poder del liderazgo. No son tenidos en cuenta sistemas alternativos que se basen en diferentes fundamentos del poder. El propio Perrow reconoce que la organización es una herramienta en manos de actores poderosos, pero no provee un marco de referencia para analizar la lucha por el control de esa herramienta.

Quizá la razón de que la mayoría de los teóricos eviten examinar la base de poder de las figuras de autoridad sea -arriesga Benson- que dicha base se extiende más allá de las fronteras de la

organización. Justamente, la fundamentación de la autoridad organizacional en sistemas más comprensivos, en redes interorganizacionales, en bloques de poderío político-económico, en sistemas legales, etc., etc., es importante para un enfoque dialéctico. Las fuentes del poder para resistir y finalmente voltear la estructura oficial de autoridad en las organizaciones son importantes focos de ese análisis dialéctico.

Dentro de este esquema, el conflicto de intereses en la organización es evidente.

Por ejemplo, ya hemos señalado con anterioridad que en el MCE existen distintos tipos de intereses. Hay quienes tienen intereses políticos, otros que su preocupación son los resultados técnico-profesionales, otros para los cuales el organismo es un medio de subsistencia; etc., pero no estamos en condiciones de establecer sus fuentes de poder, ni la influencia que tengan en la toma de decisiones.

Asimismo en el MCE intervienen, directa o indirectamente, actores externos que manejan recursos críticos para la institución. Algunos de otros sectores de la administración pública y otros que son privados. Los intereses de cada uno de ellos posiblemente no sean coincidentes, incluso los estatales.

En este sentido debe tenerse en cuenta que el Estado no es una entidad monolítica sino que tiene múltiples fragmentaciones, contradicciones y enfrentamientos entre sus distintos componentes sean áreas, organismos, reparticiones o grupos.

Dentro de este enfoque las diferencias de intereses entre instituciones, grupos y personas es evidente.

12. Conflicto patológico o conflicto funcional o normal

La escuela clásica o "científica" dejó de lado todo análisis del conflicto en la industria -que fue su campo preferente de atención-, salvo en el caso de Follet. Esta autora, más bien neoclásica, entendió que los conflictos eran normales en una organización, y que resultaban de diferencias cuyo valor social podía ser utilizado por todos quienes se veían involucrados en ellas.

Según Follet, había tres formas de solucionar un conflicto: por predominio o victoria de una parte sobre la otra; por compromiso o acuerdo con concesiones recíprocas, y por integración o acuerdo sin que nadie haga sacrificios y donde ambas partes ganen.

Para poder ser resueltos, los conflictos deben ser explicitados: deben mostrarse las exigencias y los intereses de ambas partes y tratar de desentrañar las exigencias reales que pudieren estar enmarcadas por pretensiones subjetivas o haber sido mal expuestas. Es necesario renunciar a cualquier discusión general o teórica para concentrarse en la elaboración de recomendaciones concretas y prácticas (42).

En suma, los clásicos entendieron que el conflicto, de existir, no debía subsistir. O se producía la armonización con la empresa o era despedido quien insistía en él.

Los autores posteriores, en cambio, advirtieron la existencia de múltiples conflictos latentes,

cuya incidencia en la eficiencia, la conducta organizativa y la conducta individual les preocuparon.

Dessler (43), quien es partidario de un análisis situacional, define como conflicto organizacional al que nace de la estructura misma de la organización y que produce diferencias en objetivos, misiones, etc., entre departamentos, divisiones y otras unidades de la organización. Evitar o minimizar sus consecuencias disfuncionales constituye una función principal de la coordinación. No todos los autores, ni en todo tiempo, han estado de acuerdo en que el conflicto organizacional sea siempre disfuncional. Muchos han sostenido que cierto grado de conflicto era inevitable y que por lo tanto los administradores tenían que buscar la manera de aprovecharlo. Hubo quien pensó que el conflicto era un concomitante inevitable del cambio y que era útil si se lo controlaba. Podía ser funcional, además, en cuanto hiciera surgir habilidades y talentos que de otra manera permanecerían dormidos.

De todos modos -dice Dessler-, si no se le pone remedio, el conflicto organizacional puede acarrear efectos graves y destructores. El tiempo que se pierde en él, y la mala voluntad que genera, pueden apartar la atención de la obtención de las metas. Puede originar peleas, huelgas y otros hechos que dejen huellas de larga duración, y hasta llegar a minar el bienestar emocional y físico de las personas afectadas, sobre todo si el ganar o el perder tienen poderosas consecuencias para el amor propio, los valores y las creencias de los participantes.

Las fuentes principales del conflicto -siempre según Dessler- serían la interdependencia y las diferencias a propósito de objetivos y valores. En cuanto a la primera, cuando dos unidades pueden operar independientemente, no es probable que ocurran conflictos, pero a medida que disminuye el grado de independencia entre ellas, aumenta la probabilidad de conflicto. Entre niveles (conflicto vertical) puede darse conflictos si existe una comunicación inadecuada entre escalones, diferencias de objetivos e intereses entre empleados de diversos niveles jerárquicos y falta de percepciones y actitudes compartidas entre miembros en diferentes niveles. Entre departamentos la dificultad surge cuando dos o más unidades, aun cuando interdependientes, difieren en sus objetivos o percepciones.

Un conflicto especial surge cuando las unidades de línea y estado mayor, diseñadas para ser altamente interdependientes, colisionan entre sí. Incluso es posible admitir que la controversia y el conflicto sean inherentes al concepto mismo de línea y de estado mayor. En estos casos hay varias fuentes posibles de origen: la creación de una unidad de estado mayor tiende a disminuir por sí la autoridad del gerente de línea; la unidad de estado mayor suele comportarse como un "portero" en relación a la línea y puede controlar los recursos y recompensas que pasan por ella; las diferencias de características personales entre quienes se desempeñan al frente de la línea y como titular del estado mayor complican el panorama, si difieren generacionalmente, por una distinta extracción social, por un nivel diferencial de educación, etc.

Cabría hablar de conflicto de papeles, cuando un individuo o un grupo se identifica con dos o más grupos que tienen objetivos y valores distintos e incompatibles.

Asociada íntimamente con el conflicto, se encuentra la ambigüedad de papeles. Se la describe como la falta de información necesaria en una posición organizacional dada. Mientras que el conflicto de papeles surgía de demandas conflictivas, aquí la ambigüedad de papeles surge de que las tareas están mal definidas. Causas posibles de tal ambigüedad podrían ser el tamaño de la organización, su complejidad y crecimiento, todas las cuales crean demandas de información que sobre pasan la capacidad de comprensión de la persona. También contribuyen a esa ambigüedad de papeles los

cambios frecuentes en el ambiente o en la tecnología de la organización. La tensión emocional, la ansiedad y la insatisfacción del individuo aparecen íntimamente asociadas a la ambigüedad de papeles: tareas ambiguamente definidas y mal dirigidas producen ansiedad y una disminución de la productividad, grados más elevados de insatisfacción y niveles de hostilidad. Consecuentemente, crean un clima que favorece al afloramiento del conflicto.

De lo dicho se desprenden algunos comentarios. Por un lado, debe tenerse claro cuál es el tipo de actitud de la organización en relación a los conflictos; segundo, habría que determinar las características de los conflictos más usuales, y tercero, correspondería determinar cuál ha sido la estrategia que ha utilizado el MCE para suprimir, reprimir, solapar, etc. el conflicto.

Un segundo aspecto que debería ser planteado es la situación de la DNPI como área de staff. Ya señalamos los usuales conflictos con las áreas de línea. En este sentido debe tenerse muy claro al encararse acciones de planeamiento una nítida determinación de las responsabilidades y de las formas de coordinación.

Las experiencias en el país de las oficinas de planeamiento aisladas de los sectores de línea no han sido muy satisfactorias (44). Debería trabajarse conjuntamente. Pero si aquella primera estrategia significó inaplicación, esta segunda puede generar conflictos.

13. Evolución o crisis organizacional

Los clásicos planteaban los cambios como producto de un proceso evolutivo que significaba las más de las veces el crecimiento en tamaño de las organizaciones.

Muchos años después, la escuela de Desarrollo Organizacional planteó que, además del aumento de tamaño, las organizaciones deberían desarrollar todas sus potencialidades, analógicamente a los sistemas biológicos, utilizando como estrategias de cambio metodologías grupales.

Dentro de este enfoque, Greiner planteó el concepto de crecimiento a través de la superación de "crisis". Greiner (45) considera que toda organización pasa por estadios o fases de crecimiento. Entre fase y fase, ubica una crisis o grado de revolución, que marca un punto de no retorno respecto de la fase anterior. Entre crisis y crisis, ubica estadios de crecimiento o grados de evolución. Cada grado de evolución determina influencias estructurales que desembocan en una crisis que impacta también en la estructura, exigiendo adecuaciones a una nueva realidad organizacional.

Al aumentar su tamaño (composición del o de los grupos) y su edad (lapso de vida), se evidencia en la organización un estadio de crecimiento prolongado, al que cabe denominar periodo evolutivo. Se habla de evolución porque las organizaciones en crecimiento, que vienen expandiéndose, cesan de hacerlo por un tiempo, se retraen o estancan, sobreviene una crisis, tras la cual vuelven a crecer sostenidamente un tiempo más sin mayores retrocesos económicos ni serias discrepancias internas. Es decir, hay periodos más calmos, de tanto en tanto, que sólo requieren modestos ajustes para mantener el crecimiento bajo las mismas pautas administrativas.

Pero esa evolución suave no es constante. No puede presumirse que el crecimiento sea lineal. Por el contrario, hay periodos de turbulencia substancial, espaciados entre sí por periodos de evolución más suaves, a los cuales, por tratarse de crisis, se opta por denominar periodos de

revolución, pues exhiben una marcada ruptura en las prácticas administrativas.

Cada período evolutivo está caracterizado por un estilo dominante de manejo administrativo.

Por el contrario, cada período revolucionario se caracteriza por un problema de manejo administrativo, que debe resolverse para que el crecimiento pueda continuar.

Cada fase es, al mismo tiempo, un efecto de la fase previa y una causa para la próxima.

La implicancia principal de cada fase es que las acciones administrativas se prescriben con mayor estrechez si el crecimiento sobreviene.

No sólo cada fase es efecto de la anterior y causa de la siguiente, sino que una organización no puede resolver sus crisis volviendo hacia atrás, sino que debe asumir la realidad del crecimiento, avanzando hacia la solución que le corresponda al momento preciso que está viviendo.

En este tema hemos detectado un gran vacío en las teorías organizacionales. Casi todas ellas están previstas para el crecimiento y la expansión de las organizaciones. No hay explicaciones o teorizaciones sobre la reducción, la concentración o el "achique".

14. Poder formal o informal

El poder, tal como está planteado hoy, no fue tratado por los clásicos de la organización, ya que para ellos la autoridad coincide con la jerarquía. El papel del hombre en la organización es instrumental y pasivo. Como que se lo trata como un recurso más de producción. O desempeña la función para la cual se lo tomó, adaptándose a ella, o es desplazado. La función de programación es determinar cuál será el comportamiento de quien la va a desempeñar. La disciplina es el único instrumento de coordinación.

En el fondo para los clásicos la fuente principal de poder en la organización es su estructura formal; de ella procede toda autoridad existente. La autoridad formal tiene su fuente en las instituciones sociales. Fundamentalmente, en la propiedad privada, en el régimen de gobierno, etc. Esta pertenece a los propietarios de la empresa y que éstos delegan en sus directivos, y éstos, a su vez, en sus subordinados. En la Administración Pública la autoridad emana del funcionario designado por las autoridades electas y el proceso de delegación es similar a aquél.

Esta concepción simple del poder fue rebatida desde entonces por numerosos autores. Nos interesaría mencionar a algunos de ellos para que se tenga claro el desarrollo que tuvo este tema, pese al solapamiento que tuvo por muchos años.

Para Etzioni, los medios de control de una organización pueden ser físicos, materiales y simbólicos (46). El control basado en la aplicación de medios físicos es poder coercitivo. La utilización de medios materiales con vista al control constituye el poder utilitario. Los otros medios corresponden al poder normativo o al poder social.

Son muy diferentes las formas de poder que utiliza las organizaciones según la posición jerárquica de las personas controladas: se emplean generalmente medios menos alienantes para controlar a los superiores que para controlar a los subordinados. Es posible y útil comparar a participantes de una misma categoría en diferentes organizaciones o a categorías diferentes de una misma

organización. Es posible clasificar por grado de coerción y según categoría de poder utilizado. Una cierta categoría de poder predomina en cierto tipo de organizaciones.

Por lo general, hay correlación entre tipo de poder y tipo de implicancia (tipo de compromiso que generan). El poder coercitivo va con la implicancia por alienación. El poder utilitario, con la implicancia calculada. Y el poder normativo, con la implicancia moral. Estas organizaciones son las más estables. Las demás no lo son o se exponen a graves dificultades, o a la larga derivan en una forma más estable.

French y Raven distinguen cinco formas de poder de acuerdo al recurso que manejan los actores: a) el poder de recompensa, el que tiene poder puede recompensar al que obedece; b) el poder de coacción se basa en la capacidad de sancionar; c) el poder legítimo, el que obedece reconoce el derecho de la persona que ejerce poder de una acción sobre él, de acuerdo con los valores interiorizados; d) el poder de referencia, el que obedece desea identificarse con el que tiene poder y adecuará su conducta a todo lo que este le indique y e) el poder de competencia, donde se ejerce el poder en función de sus conocimientos (efectivos o supuestos).

Para los partidarios de la teoría del equilibrio, los participantes en la empresa pueden ser considerados como una coalición (47). Cada miembro de ella tiene sus demandas y expectativas. De ahí que se desarrolle entre los participantes un proceso de negociación y regateo que culmina cuando llegan a un objetivo que los satisface a todos y que asegura la supervivencia de la organización. Los participantes deciden libremente su participación, el grado de su participación y el instante en que abandonan la organización. En las tres circunstancias (acceso, participación y abandono) proceden en base a cálculos de la correlación que existe entre sus aportes a la organización y lo que de ésta reciben.

No todos los integrantes de la organización participan porque estén de acuerdo con el objetivo de ésta, sino obligados algunos por su situación en el contexto y otros, porque su posición en éste les permite llegar a ella con una dosis de poder que les posibilitará controlarla y dirigirla hacia donde mejor les parezca. Inclusive los juegos de fuerza que se dan en ese medio ambiente en ocasiones llevan a que la organización se convierta en un instrumento al servicio de alguna de las fuerzas ambientales y a que la supervivencia de la organización constituya sólo el medio para el cumplimiento de ciertos fines fijados por quienes predominan en la estructura de poder de la organización, y no un objetivo en sí mismo. El papel de los distintos grupos participantes en el contexto predetermina la dosis de poder con que vienen a la organización. En ella se da un proceso de poder pero acotado por esos roles previos. La estructura de poder de la organización no puede entenderse si no se la ve como parte de la evolución general de la estructura de poder en la sociedad pertinente.

Es erróneo ver la conducta organizativa como la de un sistema orientado automáticamente hacia el objetivo de la supervivencia, a través de la interacción entre sus participantes. Ese sistema se halla inserto en sistemas y ámbitos más amplios, irradia y recibe influencias, se orienta hacia objetivos ligados a la situación externa y el juego de fuerzas interno es incidido de múltiples maneras por el contexto.

Siempre según Kliskberg (23), el proceso del poder no se da en rigor siempre en términos de un conjunto de participantes en paridad de condiciones y con amplios márgenes de poder que tiene la dirección real de la organización.

Para Crozier (32), en su negociación con la organización el poder de un participante depende, en

suma, del control que pueda ejercer sobre una fuente de incertidumbre que afecta la persecución de los objetivos de la organización, así como de la importancia que posea esta fuente respecto de todas las otras fuentes de incertidumbre que igualmente afectan a esta persecución.

En otro trabajo que escribió Crozier junto a Friedberg (48) aclaran en cuanto a las zonas de incerteza pertinentes y los tipos de poder en las organizaciones, que reconocen que las desigualdades surgidas de las estructuras económicas, sociales y técnicas determinarán muy especialmente las relaciones de poder entre los actores de la organización. Sin embargo, las relaciones de poder no se resumen únicamente en esta lucha determinada por las desigualdades sociales. Existen cuatro tipos de poder que derivan de cuatro zonas adecuadas de incerteza: a) el poder que deriva de la competencia; b) el poder surgido de las relaciones entre organización y entorno; c) el poder unido a la transmisión de informaciones pertinentes, y d) el poder vinculado a la utilización de las reglas de la organización.

Asimismo, se ha establecido que los individuos que ejercen el poder en la organización pueden tener sus fuentes fuera de la organización y que así como se habla de relaciones de poder o de dominación entre individuos, también se pueden plantear las relaciones de poder entre un conjunto de organizaciones.

En el caso del sector público el poder ejercido por aquellas entidades que le proveen de recursos (financieros o materiales, por ejemplo), así como el de aquéllos que están interesados en sus productos (regulaciones, bienes, servicios, etc.) es muy considerable. Los juegos de fuerza que se dan en ese medio ambiente en ocasiones lleva a que la organización se convierta en un instrumento al servicio de alguna de las fuerzas contextuales y a que la supervivencia de la organización constituya sólo el medio para el cumplimiento de ciertos fines fijados por quienes predominan en la estructura de poder de la organización, y no un objetivo en sí mismo. El papel de los distintos grupos participantes en el contexto predetermina la dosis de poder con que vienen a la organización. En ella se da un proceso de poder, pero acotado por esos roles previos. La estructura de poder de la organización no puede entenderse si no se la ve como parte de la evolución general de la estructura de poder en la sociedad pertinente.

También queremos señalar que es erróneo ver la conducta organizativa como la de un sistema orientado automáticamente hacia el objetivo supervivencia, a través de la interacción entre sus participantes. Ese sistema, en rigor, se halla inserto en sistemas y ámbitos más amplios; irradia y recibe influencias; se orienta hacia objetivos ligados a la situación externa, y el juego interno de fuerzas es incidido de múltiples maneras por el contexto.

15. Pseudoparticipación o participación:

Los primeros enfoques organizacionales vieron al empleado como un participante libre y estrictamente racional, sin advertir las múltiples rigideces de la situación en que estaba ubicado (20). Más bien, visualizaron la participación racional del individuo en la organización, no su participación real. Recuérdese, si no, cómo se decía que los individuos adoptaban la decisión de participar: ingresaban a la organización buscando compensaciones. De ahí que hubiera varias categorías de ellos (empresarios, empleados y clientes, en el caso de la empresa). Cada una de ellas tendría en cuenta en su balance de aportes compensaciones el factor de deseabilidad del abandono de la organización y la facilidad percibida de dejarla. Actuaban diversos factores en ese balance, según se tratara de empresarios o de empleados. De todos modos, para los grupos posibles

de participantes regía por igual la regla del equilibrio del sistema: se quedarían en ella mientras se diera un equilibrio entre sus contribuciones y sus compensaciones. Si las primeras superaban a las segundas, se retirarían. Había transacciones con miras a un objetivo último que era la supervivencia de la organización. La teoría no advertía si en última instancia el objetivo último no sería en rigor el objetivo del grupo de mayor peso. Tampoco advertía si en el proceso de transacciones había efectivamente libre participación.

Dentro de esta concepción había una pseudoparticipación. Para Likert (49) la dirección utilizaba regularmente a los grupos para tomar decisiones, solucionar conflictos y establecer objetivos. La comunicación se realizaba realmente en ambos sentidos. La participación de cada uno en varios grupos daría cohesión a la organización. Los controles estaban ampliamente descentralizados (a veces eran más rigurosos en el nivel subalterno que en la cúspide).

El sistema de participación grupal resultó con mucho el más eficaz en términos de beneficios, costos, cooperación y relaciones laborales en las experimentaciones que Likert realizó comparando diversos sistemas de administración (autoritario explotador, autoritario paternalista, consultivo, de participación grupal). Esa mayor eficacia del sistema de participación grupal se explicó por:

- la cooperación entre todos los empleados (principio de las relaciones integradas);
- la práctica de actuar en grupo para tomar decisiones y aplicar controles;
- la fijación de objetivos ambiciosos para la empresa y para cada uno de sus miembros.

Conforme Dessler (43), participar es tomar parte o formar parte de algo. En este caso, de una organización. Por lo general, se ha considerado que la participación mejora el clima, la satisfacción y el desempeño de las personas. Si bien no todas éstas tienen la misma propensión a participar, hay muchos integrantes de la organización preocupados por la organización que componen, quienes tienden a participar si se les da la oportunidad. En muchas ocasiones, esta participación es limitada por las autoridades o retrocede ante ellas, ya que en algunas de sus formas puede comportar una verdadera redistribución del poder. Hay varias formas de ellas, cuyos tipos más conocidos son:

- a) la participación funcional. O sea, la participación del miembros en su propia labor, sea suministrándosele información, sea consultándosele, sea acogiendo sus iniciativas.
- b) la participación económica, en los beneficios de la gestión.
- c) la participación institucional, o cogestión, interviniendo en el control de la gestión a nivel de toda la organización.
- d) la decisión participativa, que consiste en obtener ideas para formular un plan o para adoptar una decisión por parte de quienes se verán afectados por aquel plan o por esa decisión.
- e) decisiones de grupo o integradas, en que se reúnan los conocimientos diversos de los integrantes, se aúnen puntos de vista y se aprovechen sus experiencias complementarias.
- f) dirección por objetivos, que consiste en fijar resultados por alcanzar y en dejar a los niveles inferiores que planifiquen y utilicen los medios para lograrlos. Es decir, se

especifican los resultados esperados y se delega la realización del programa para conseguirlos.

- g) dirección participativa por objetivos o por resultados, en donde cada responsable formula los objetivos a su nivel de competencia y responsabilidad y el superior se reserva coordinar los objetivos así formulados, haciéndolos complementarios y congruentes con el objetivo de la organización, a la par que se discute con los responsables el realismo y la asequibilidad de las propuestas.

Para que la participación pueda llevarse a cabo, debe preexistir información sobre las actividades organizacionales, compromiso de asumir los resultados y predisposición para aceptar las reglas de juego que se establezcan. En cada caso habrá que determinar en qué ámbitos se participará (proyectos, programas, áreas funcionales, conducción), con qué carácter (consultivo, informativo, decisional) y cuáles serán las diversas instancias de participación (oportunidad, periodicidad, tareas). La participación resulta ser así una forma de superar algunos conflictos organizacionales y de mejorar el clima de trabajo.

Martínez Nogueira (58) vincula la temática de la participación con la redistribución del poder. Al respecto entiende que el problema de la redistribución del poder en la organización radica en quiénes tienen derecho a ejercerlo, no en cómo se lo ejerce. Este cuestionamiento obedecería tanto a cambios estructurales en la sociedad como en nuevas orientaciones ideológicas. Se trataría de razones externas e internas a la organización. En lo externo, habría un replanteo a fondo de los modos de gestión y de los fines y objetivos de las sociedades. Los cuestionamientos básicos incluirían la crítica a la sociedad de consumo, enfatizarían la equidad más bien que la eficiencia, y rechazarían la alienación en todas sus formas.

Tales cuestionamientos se refieren a los conceptos de racionalidad y de alienación. Lo que antes se visualizaba como racionalidad instrumental (la adecuación de medios a fines previamente establecidos) pasa a ser visualizado como racionalidad sustantiva (un principio limitado para la orientación de las acciones sociales). Antes que la eficiencia, se pone énfasis en la equidad. En lugar de prevalecer las condiciones técnicas, valen como determinantes las consideraciones políticas. Y la alienación, que resultaba de supeditar al trabajador al diseño del aparato productivo en su dimensión tecnológica o como predominio de ciertas relaciones sociales de producción, es vista ahora como asimilación de necesidades sobreimpuestas por la acción de la publicidad promoviendo productos y modos de vida a ellos asociados.

En lo interno, habría una complejidad creciente, coexistencia de formas organizacionales diferentes, cambios sociales en las mismas organizaciones. Ciertos grupos externos reivindican para sí el poder en ellas: la comunidad, los grupos técnicos profesionales, el sindicato. También lo hacen algunos grupos internos: los propietarios de la empresa, los gerentes, los cuadros técnicos y administrativos.

En consecuencia, para Martínez Nogueira la problemática del poder en las empresas debe ser encuadrada en el campo de la discusión sobre los modelos de organización y gestión social que tiene lugar en las sociedades. Es indispensable plantearse esa problemática según una doble perspectiva: el tipo de sociedad deseado y la viabilidad de cada una de las alternativas.

Cualquiera sea la forma que adopte dicha redistribución, debe responder a cierta concepción de la organización, al papel que se le asigna en la sociedad, sus objetivos, su estructura interna, la contribución de cada uno de sus miembros y las gratificaciones resultantes.

Concepción que, a su vez, debe ser compatible con cierta visión de la sociedad, de cuáles son las unidades con poder de decisión, qué normas las regulan, qué mecanismos sirven para asignar y distribuir los recursos.

Cada una de las alternativas de justificación valorativa reflejará distintas concepciones del hombre y de los aportes que debe hacer a la comunidad. Y cada forma o alternativa (participación funcional, en los beneficios, etc.) será una respuesta parcial a los problemas señalados y diferirá en sus consecuencias y significación social según sea el tipo de empresa que se esté analizando.

Desde entonces se han previsto variadas formas de participación: en los beneficios, en las decisiones, en la información, a nivel general, a niveles operativos.

16. Liderazgo autoritario o liderazgo participativo o situacional:

La posición de la escuela clásica en materia de liderazgo fue consecuente con su concepción formalista de la organización. Admitido que no había problemas en ella, ni de autoridad ni de comunicación, y que la autoridad coincidía totalmente con las líneas jerárquicas, así como que su fuente era el establecimiento formal de la jerarquía, estos autores consideraron que debía instaurarse un liderazgo de corte netamente autocrático, fundado exclusivamente en la autoridad formal, omnipotente, que manipulase al individuo como un insumo más.

Bales llamó la atención sobre un supuesto básico de las teorías del comportamiento: los líderes pueden desempeñar dos funciones principales. Una: cumplir con la tarea. Dos: satisfacer las necesidades de los miembros del grupo. Una misma persona, hay que reconocerlo, no necesariamente suele servir para ambas cosas. Generalmente se reconoce que el interés por la tarea (que es lo primero) y el interés por las personas (que es lo segundo) no se excluyen mutuamente, sin embargo.

Habría varios estilos de liderazgo, que se asociarían con esas orientaciones básicas (hacia la tarea, hacia las personas). A saber: líderes estructuradores y líderes considerados; líderes que se concentran en la producción y líderes que se concentran en los empleados; líderes rigurosos y líderes generales; líderes autoritarios y líderes democráticos.

Los estilos de liderazgo considerado y democrático se asociarían con una mayor satisfacción de los trabajadores. Los estilos estructurados y autoritario, con el rendimiento.

No habría lugar a dar por sentida -como lo hacía la escuela clásica- que un estilo en particular debe ser aplicado universalmente.

Esta necesidad de tener en cuenta la situación ha llevado a ciertos autores a concluir que diversos factores situacionales influyen en el estilo de liderazgo que sea apropiado en cada caso. Entre ellos, la presión del oficio, la satisfacción intrínseca del cargo, la necesidad de información de los subalternos o la consideración del líder.

Estas teorías situacionales del liderazgo han concluido que las características o destrezas requeridas en un líder se determinan según sea la situación y que no hay un estilo único de liderazgo que sea efectivo universalmente. Más bien, el liderazgo efectivo depende del líder, de

sus seguidores, de la situación y de las interrelaciones entre ellos.

Podríamos agregar que en la "situación organizacional" deben ser incluidos ciertos factores más agregados, como ser el tipo de política organizacional que quiere llevarse adelante, la cultura existente o por implantarse, el clima de trabajo del momento, etc.

Los cambios en el estilo de liderazgo dentro de la actual "cultura" del MCE son limitados, salvo en áreas o "bolsones" que tengan ya características diversas del modelo tradicional. Pero, sin embargo, el cambio o abandono del modelo burocrático requiere primordialmente de liderazgos no autoritarios.

17. Estilo Único de dirección o estilos gerenciales:

A partir de su concepción naturalista de la división del trabajo mental (debe mantenerse al máximo la división del trabajo y separarse absolutamente el trabajo físico del mental, porque hay dos tipos de individuos: con capacidad de reflexión y propensos a no pensar), la escuela tradicional diferenció rotundamente el contenido de las tareas. Y así como había hombres nacidos para ejecutar, hubo lógicamente hombres nacidos para pensar y dirigir (7).

Esta opinión se vio reforzada porque el tradicionalismo, si bien aparentemente fue descriptivo, en rigor resultó normativo, en el sentido de que sus reglas fueron acuñadas por hombres de empresa prácticos, a partir de su experiencia. Se trató más bien de una tecnología o saber de tipo ingenuo, útil como pistas para el posible comportamiento de la realidad, pero pautas al fin extrapoladas de cómo le había ido a sus autores (20).

De tal modo, existió un solo estilo gerencial posible: el del momento y la cultura de quienes escribieron sobre ello, al que debían serle supeditados la situación y el subordinado. En todo caso, hubo tantos estilos de dirección como dirigentes exitosos aparecieron.

Años después, al considerar que el director de empresa debía ser quien fijara los objetivos, analizara y organizara el trabajo de una estructura, motivara y comunicara, midiera mediante normas y formara a las personas, se extendió el cometido de aquél. El director debía poseer ahora una personalidad íntegra y fuerza de carácter. Le cabía, además, una responsabilidad social, porque la empresa había pasado a ser concebida como una institución para crear cambios. Es decir, para satisfacer a las personas de afuera, para servir una causa de fuera, obtener resultados fuera. De donde su responsabilidad se ampliaba. No sólo tenía que lograr que la empresa ejecutase su misión específica sino también que dominara los impactos sociales que su acción provocase.

Esas tareas mayores de la dirección (fijación del objetivo o la misión específica de la institución -establecer un trabajo productivo y satisfactorio para todas las personas de la organización- manejar los impactos y responsabilidades sociales) hacían que no fuera posible ya dirigir, y sólo dirigir, para hacerse obedecer. Resultaba más fácil demostrar que mandar.

Aquí surgieron posiciones como la de Likert (49), quien señaló que:

- Quienes conseguían los mejores resultados, ponían su atención, centrándola, en la tarea por realizar; consideraban que la organización clásica del trabajo era suficiente para obtener el rendimiento requerido de los subordinados, y juzgaban su trabajo como una tarea

esencialmente de control, ejercido gracias a la autoridad.

- Este comportamiento correspondía al punto de vista tayloriano: dividir el trabajo en tareas elementales, seleccionar y adiestrar a quienes debían realizar una determinada labor y ejercer una presión constante para obtener de ellos la productividad fijada.
- En cambio, los directores de mejor rendimiento, aunque utilizaran también esas mismas técnicas, pensaban que no bastaban, y que también debían motivar a sus subordinados, comprendiendo sus valores personales, para lo cual sus trabajadores debían ver en ellos, directores, a seres amigables, confiar en su capacidad y ser capaces de comprenderlos y de ayudarlos en caso de dificultad.

El mismo Likert (49) profundizó sus estudios, con una rigurosidad metodológica brillante, y llegó a trazar un perfil psicológico de las organizaciones, categorizándolas en cuatro sistemas: autoritario fuerte o autoritario explotador; autoritario benévolo o autoritario paternalista; consultivo; grupo participativo. Es decir que existen múltiples estilos de conducción. El problema es la congruencia entre todas las variables organizacionales y ese estilo de conducción. Por ejemplo, sería posible combinar un estilo de planificación participativa con jefes de estilo autoritario fuerte.

18. Ciencia de la Administración o Teorías de la Organización:

La corriente tradicional no eligió su método de trabajo en función de criterios de aptitud científica; los eligió en todo caso por su utilidad práctica. No procuró adoptar aquel método que por las características de la realidad que iba a estudiar fuese el mejor para conocer su naturaleza íntima sino que buscó sugerencias inmediatas para mejorar la productividad y la rentabilidad de la organización (20).

Optó, en consecuencia, por descripciones elementales de la realidad de la empresa y por sugerencias destinadas a orientar su conducción: principios, normas, técnicas. Con lo que la eficiente "organización científica" del trabajo que procuró construir quedó en una disciplina técnica, sociológica más bien. Y la teoría resultante fue normativa. Sus principios intentaron armar un conjunto de reglas apriorísticas que señalasen cómo podría el hombre de empresa práctico llegar a construir la estructura formal de su organización. Superfluo resulta, pues, ponerse a analizar qué validez pudo tener la metodología empleada. Hubo un método, pero encaminado solamente a construir conocimientos técnicos.

Se trató de empirismo: conocimiento a partir de la evidencia sensible, no a partir de abstracciones. El objeto fue concreto. La operatoria se basó en datos singulares, en observaciones de limitada posibilidad de generalizar. Una actitud descriptiva frente a la realidad. Un intento de saber el "cómo" de las cosas, para actuar enseguida sobre ellas; no el "porqué". Fueron utilizadas principalmente descripciones de situaciones presentes y no hubo materiales predictivos.

En síntesis: no hubo en el tradicionalismo una metodología científica estricta puesta al servicio del desarrollo de la administración como ciencia.

Sin embargo, se planteó la existencia de una organización científica del trabajo. Esto se originó en los estudios de fisiología del trabajador de los movimientos y tiempos para realizar las

tareas. Si bien estos estudios pueden tener una gran importancia y validez, su generalización va más allá de las cuestiones que tienen que ver con la operación de las cadenas de montaje y es muy relativa y para nada científica.

Gran parte de los desarrollos producidos por los enfoques sociológicos, especialmente en los últimos decenios (23) se caracterizaron por utilizar pautas de trabajo usuales en las ciencias sociales y sustituyó el "empirismo" y la apelación a experiencias personales directas o indirectas del tradicionalismo por la encuesta, la tabulación y la elaboración estadístico-social de los datos compilados. Mientras la metodología tradicional se había caracterizado por prescindir en su elaboración de una ubicación histórica de los fenómenos o las problemáticas estudiados, ésta fue, en cambio, una de las principales dimensiones de las diversas variedades del método sociológico empleadas por esta corriente. Fueron usadas, pues, metodologías científicas comprobadas.

También se plantearon problemas semánticos y epistemológicos: la necesidad de un vocabulario para la administración, que uniformase la nomenclatura de denominación de los fenómenos; la posibilidad de categorizar epistemológicamente la administración, su conexión con otras ciencias, y las cuestiones metodológicas.

Aquí la actitud fue hacia la búsqueda de predictibilidad. Se procuró estudiar el comportamiento organizativo para predecir su desarrollo. Los modelos elaborados incluyeron siempre, junto a hipótesis de retrodicción o explicativas, hipótesis sobre las tendencias del fenómeno y sus posibles expresiones futuras.

Sin embargo, no se resolvieron aún una serie de cuestiones semánticas y metodológicas y se avanza muy lentamente en la integración con otras disciplinas. Asimismo, hay dificultades para vincular los trabajos de investigación a las recomendaciones concretas que necesitan los decididores.

Por último, salvo en muy contados casos, las posibilidades de predictibilidad de las teorías organizacionales son muy bajas.

Debe quedar claro que la aplicación de la ciencia generaba una teoría de la organización, que de hecho era prescriptiva. Hoy se señala que la utilización del método científico es limitado y, que existen múltiples teorías sobre cada uno de los aspectos organizacionales y que las teorías prescriptivas se confunden con las descriptivas.

La teoría clásica se caracterizaba por su simplicidad. Las teorías vigentes se destacan por plantear permanentemente la complejidad de los problemas organizacionales.

Asimismo, la escuela clásica se caracterizaba por ser ahistórica, sus análisis no se remontaban al pasado organizacional. En la actualidad, el conocimiento del pasado organizacional, de sus grupos y sus participantes es esencial. En este modo de aproximación puede estar la explicación de los problemas actuales de determinadas organizaciones.

Por último como ya se dijo anteriormente, los clásicos percibían los fenómenos organizacionales con una gran estaticidad, desde el momento que los cambios eran limitados. Hoy donde los cambios contextuales, tecnológicos, ideológicos, etc. son velocísimos, los fenómenos y problemas organizacionales hace que las teorías comprendan la altísima diversidad de sus problemáticas.

19. Soluciones uniformes (panacea) o soluciones múltiples:

La cuestión puede ser resumida en estos términos:

- Los expositores de la teoría clásica de la administración supusieron que había "un modo óptimo" de organizar. Este modo era aplicable universalmente, cualquiera que fuera la naturaleza de la tarea de la organización. Partían de la existencia de una organización ideal.
- Dicho modo óptimo se caracterizaba por la centralización de la toma de decisiones, el flujo de las comunicaciones hacia abajo, una división del trabajo altamente especializada y un énfasis en la eficiencia y la ejecución.
- Las teorías de relaciones humanas y los neorrelacionistas (MacGregor, Maslow, Homans, Likert, Argyris y otros) propusieron sustituir una estructura organizacional universal por otra en que cupieran la descentralización, la participación, las comunicaciones hacia arriba y laterales y las tareas especializadas relativamente agrandadas, poniendo énfasis en el elemento humano de las organizaciones y relegando a una posición subordinada a la eficiencia y el desempeño.
- Las teorías situacionales o de las contingencias, a su vez, sostuvieron que no existe modo óptimo alguno de organizar y administrar, que todo es cuestión de observar cuidadosamente las funciones administrativas de la organización de que se trata, con especial atención a factores tales como la adhesión a las reglas y los procedimientos, la adhesión al conducto regular y al estilo de liderazgo, para ver qué es lo que hace que esta organización sea particularmente apropiada para llevar a cabo la labor que le compete, y qué la haría particularmente inapropiada para desempeñar tareas empresariales, creativas, rápidamente cambiantes, o, por el contrario, tareas de rutina.

La experiencia nos indica que hay decididores que tratan de implementar sistemas orgánicos, participativos, descentralizados, etc., y que ante las dificultades que generan estos cambios reclaman recetas, sin percatarse de que éstas no existen. Pareciera que en algunos casos se realizaron estas innovaciones por adoctrinamiento o por emulación, mas sin la consiguiente internalización. En lugar de la organización ideal partimos de la real.

20. Eficiencia o efectividad organizacional:

La corriente tradicional tuvo como objetivo supremo, en su sistema de valores, la búsqueda de la máxima eficiencia de la empresa, traducida en la maximización de su rentabilidad (51). El bien básico era la eficiencia, en la ciencia de la administración, fuera pública o privada. Los escritos tradicionalistas dieron primacía al concepto de la eficiencia o productividad como valor central, relegando a un nivel secundario las referencias a los objetivos de responsabilidad social que modernamente se le adjudican a la empresa (20). El objetivo de eficiencia tuvo además, en el tradicionalismo, acentuados tonos de inmediatez. Se trataba de obtener la mayor eficiencia a corto plazo, y esto llevó a perder de vista incluso el mismo objetivo de la eficiencia a la larga (20).

Mayntz (52) señala que habría que pensar en que la organización tiene que:

1. conservar o cuidar sus medios disponibles. A este efecto tiene, ante todo, que mantener el

número de sus miembros y su buena disposición para el trabajo;

2. garantizar mediante una regulación adecuada de sus relaciones recíprocas con el medio exterior que sus medios sean repuestos continuamente;
3. preservar su estructura y su funcionamiento y, por lo tanto, el proceso de transformación de los medios, para lo cual tiene que conservar la medida necesaria de integración y evitar o limitar al mínimo las tensiones, los conflictos y los fenómenos de desintegración, y
4. poseer y conservar su capacidad de adaptación; es decir, reaccionar frente a cambios en sus condiciones de funcionamiento, sin pérdida de su integridad, capacidad de la que forma parte también la posibilidad de utilizar las innovaciones tecnológicas y de transformar su propia estructura con vistas a dotarla de mayor idoneidad aún.

Consideramos que actualmente hay una serie de evaluaciones que pueden realizarse de la acción organizacional y que la utilización de cada una de ellas depende de las preferencias o escala de valores de cada uno de los actores que realizan la evaluación. Esos ejercicios evaluativos pueden convertirse en relaciones (53). Por ejemplo:

- entre productos o aportes y recursos o insumos utilizados. "Eficiencia".
- entre productos o aportes y objetivos de la institución. "Eficacia", "eficiencia interna".
- entre productos o aportes e impacto político, social, económico y/o cultural. "Relevancia", "eficacia externa".
- entre productos o aportes y contribución al "estado del arte" en una disciplina científica o tecnológica. "Calidad".
- entre productos o aportes y demandas sociales conforme los lineamientos de políticas formuladas. "Responsabilidad".
- entre productos o aportes y objetivos previamente determinados en un plan o programa organizacional. "Efectividad".
- entre productos o aportes y adhesión, apoyos y consentimientos generados. "Legitimidad".
- entre productos o aportes y cumplimiento de cronogramas y presupuestos. "Eficiencia administrativa".
- entre productos o aportes y el conjunto de elementos organizacionales. "Efectividad general".

21. Cultura monolítica o subculturas o conjuntos de culturas:

Es reciente el desarrollo de este concepto en la temática organizacional. Consecuentemente, es todavía una temática en construcción. Surgió a fines de la década del setenta, como consecuencia

de éxito de las empresas japonesas en el mercado norteamericano. Entonces se trató de determinar qué "misterio" había en este fenómeno y se detectó a través de numerosos estudios que las diferencias estaban dadas por las distintas culturas. De allí surgió una copiosa literatura sobre el tema, no siempre conceptualmente bien originada ni elaborada, que dejó traslucir la presunta existencia de una cultura más o menos monolítica que impregnaba a toda la organización.

El concepto mismo está en elaboración y tiene por ahora múltiples enfoques. Schein (13) observa las siguientes distinciones en el uso del término:

1. Comportamientos observados de forma regular en la relación entre individuos de ella (p.e., lenguaje empleado; rituales de deferencia y conducta; etc.).
2. Normas que se desarrollan en los grupos de trabajo.
3. Valores dominantes aceptados (p.e., calidad de producto; precio del liderazgo).
4. Filosofía que orienta la política de la organización respecto de sus empleados y/o clientes.
5. Reglas de juego para ser aceptado como miembro en la empresa o para progresar en ella.
6. Ambiente o clima que se establece por la distribución física de los miembros y la forma en que éstos se relacionan con terceros o clientes.

Este mismo autor señala que hay tres niveles de la cultura en las organizaciones:

- Nivel 1. Producciones y creaciones (espacio físico, capacidad tecnológica del grupo, su lenguaje escrito y hablado, sus producciones artísticas y la conducta expresa de sus miembros). Son visibles, pero con frecuencia no son descifrables.

- Nivel 2. Valores (convicciones sobre la naturaleza de la realidad y la manera de tratarla, que el grupo o la organización comparte, al punto de que se convierten en creencias y presunciones inconscientes y automáticas). Hay un mayor grado de conciencia de ellas que de las producciones y creaciones de nivel 1.

- Nivel 3. Presunciones subyacentes básicas (teorías en uso, presunciones implícitas que realmente orientan la conducta y enseñan a los miembros del grupo la manera de percibir, pensar y sentir las cosas, incontrovertible e indiscutiblemente). Por ejemplo: relación con el entorno; la naturaleza de la realidad, el tiempo y el espacio; la naturaleza del género humano; la naturaleza de la actividad humana; la naturaleza de las relaciones humanas. Se las da por sentadas. Son invisibles y preconscientes.

Como se ve, esta variable es una de las más complejas y sólidas dentro de las organizaciones. Posiblemente sea una de las más trascendentes y difíciles de alterar.

Por ejemplo el proceso de cambio del MCE (en general) y del planeamiento (en particular) exige un cambio cultural. Este, posiblemente, sea el más dificultoso y crítico. Difícilmente pueda darse en el corto plazo, ya que es una típica variable de esas que sólo cambian con las nuevas experiencias.

Aparte, ninguna organización tiene una cultura monolítica. Por el contrario, existe una cultura dominante y otras subculturas, en muchos casos opuestas o contestatarias. Exagerando un poco las cosas, podría haber situaciones que lleven a visualizar a determinada organización como un conjunto de culturas.

MODELOS ORGANIZACIONALES ALTERNATIVOS

ASPECTOS	MODELO TRADICIONAL	MODELO RENOVADO
Elemento básico de las organizaciones.	La organización está integrada por individuos. Las organizaciones son / monolíticas. La existencia de grupos / es patológica.	La organización está integrada por grupos. Las organizaciones están segmentadas en varios grupos con intereses y culturas que 7 pueden se disímiles.
Objetivos	Existen objetivos comunes a toda la organización. Los objetivos son impuestos por las autoridades superiores. Atención a la determinación de objetivos que rigen la organización.	Diversidad de objetivos entre los grupos / que integran la organización. Los objetivos reales son producto de relaciones de poder internos y externos de la organización. Atención al proceso de construcción de objetivos por los miembros de la organización.
Concepción del hombre	Teoría "X": el hombre evita el trabajo y las // responsabilidades. Hacen falta amenazas de castigo para que se dirija a los objetivos (normas que rijan comportamientos). Priman las recompensas económicas.	Teoría "Y": el trabajo es una fuente de // satisfacción y creación. Puede dirigirse a los objetivos por sí solo si los acepta. Existen otras recompensas.
Racionalidad	El hombre y las organizaciones actúan con una sola racionalidad. Optimización.	Existen múltiples racionalidades entre los miembros y grupos que actúan en una organización. Satisfacción.
Hombre económico u hombre complejo	El hombre motiva a través de los incentivos económicos. El hombre economicus es inalterable.	El hombre es complejo. Puede motivarse por lo económico, por los aspectos sociales y / en la búsqueda de su autorrealización. El hombre puede cambiar.
Aproximación las organizaciones.	Organizaciones como sistemas cerrados. Organización orientada / hacia adentro (hacia sí)	Organizaciones como sistemas abiertos. Organización orientada hacia afuera (hacia los cambios externos).
Certidumbre-incertidumbre.	No consideración del contexto en consecuencia, 7 certidumbre contextual. Homogeneidad. Límites organizacionales claros y fijos.	Contexto elemento esencial para las organizaciones pero le genera múltiples incertidumbres. Heterogeneidad. Límites organizacionales difusos y móviles.
Planeamientos	Planeamiento con metas; / interno; corto plazo; actividades repetitivas; ocasional, determinación / de recursos, etc.	Planeamiento direccional y externo; largo plazo; actividades únicas, creativas; permanente, identificación de políticas y // prioridades, etc.

Tecnologías	Tareas rutinarias (siempre las mismas tareas). Formas organizativas burocráticas. Ideal burocracia - weberiana.	Tareas no rutinarias (tareas cambiantes). Formas organizativas no burocráticas. Hay muchas clases de burocracias.
Estructura	Modelo económico. La organización se asimila a una máquina. Los individuos son engranajes. Conveniente para condiciones estables. Organización vertical y jerárquica.	Modelo orgánico. La organización se asimila a un organismo. Propicia para condiciones inestables y continua redefinición de las tareas. Organización con múltiples comunicaciones horizontales.
Intereses	Igualdad de intereses entre los participantes mayores y menores. Inexistencia de actores/contextuales en la fijación de objetivos.	Intereses divergentes entre los distintos grupos de la organización. Existencia de actores externos que disponen o manejan recursos críticos para la organización.
Conflicto	El conflicto es patológico, de existir no debería subsistir. Ocultamiento de los conflictos.	En la organización existen múltiples conflictos en cierto grado inevitables. Los conflictos pueden ser funcionales. Explicitación de los conflictos.
Evolución y crisis organizacional.	Se valora el crecimiento lineal del tamaño y recambios de la organización (evolución)	La organización está expuesta a "crisis" y algunas de ellas pueden llevar al "achicamiento" en el tamaño y cambio de rol.
Concepción del poder.	Autoridad y poder coinciden con la jerarquía formal (interna). Disciplina único instrumento de coordinación.	Hay distintos recursos de poder además del formal. El poder de las organizaciones que proveen recursos o están interesados en los productos puede ser considerable. Hay varias formas de coordinación.
Participación.	Los clásicos no preveían ninguna participación en la organización. Posteriormente se pensó en esquemas de participación manipulativa (pseudoparticipación).	La participación es una forma de redistribución del poder. Hay variadas formas de participación (beneficios, decisiones, consultivas, informativas, etc.).
Liderazgo	Autocrático, fundado en la autoridad formal.	Hay varias formas de liderazgo. Muy importante el participativo y el situacional.
Estilo de dirección	Un solo estilo gerencial posible, el autocrático.	Variados estilos gerenciales. Importante el estilo participativo.
Estado de los conocimientos	Existe una ciencia de la administración y organización (conocimiento científico). Elaboración de principios, normas y técnicas. Existe una teoría de la organización. Teoría normativa Simplicidad de los fenómenos organizacionales. No consideración de la historia organizacional.	Utilización relativa del método científico. Existen teorías de la organización. Teorías explicativas. Complejidad de los problemas organizacionales. Relevancia de la historia organizacional y de sus participantes.

	Estaticidad de los problemas organizacionales	Dinamicidad de los problemas organizacionales.
Tipo de soluciones	Hay un modo óptimo de organizar (panaceas o recetas). Esas soluciones sirven / para todo tipo de organizaciones (soluciones uniformes o universales)	No existe un modo óptimo de organizar y administrar (no hay recetas que sirvan / para todas las organizaciones). Las soluciones dependen de las circunstancias específicas de cada organización (soluciones múltiples o particularizadas).
Evaluación	Hay una organización ideal. Única medida, la eficiencia (rentabilidad). Corto plazo.	Hay organizaciones reales no ideales. Múltiples medidas depende de la posición y preferencia de los evaluadores.
Cultura	Analíticamente no se tenía en cuenta. Se presupone que la cultura organizacional es monolítica (existe una sola cultura)	Variable muy relevante para el cambio organizacional. Existencia de subculturas y culturas dominantes en las organizaciones.

IV. LOS MODELOS ALTERNATIVOS PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA Y PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Anteriormente planteamos las características de los modelos organizacionales de acuerdo a una serie de dicotomías. Esta ha sido la parte central del trabajo.

Sin embargo no podíamos dejar de plantear otros dos esquemas antinómicos.

Por un lado, los modelos tradicional y renovado que se plantean para organizar administrativamente la Administración Pública (gestión) y por otro, los modelos tradicional y renovado con el que puede enfocar las estrategias de reforma de las Administraciones Públicas Latinoamericanas.

4.1. Los modelos alternativos para organizar administrativamente la administración pública

Coincidiendo los modelos tradicional y renovado que hemos expuesto para el planeamiento educativo y los modelos de organización, pueden también puntualizarse las diferencias en los modelos para la gestión de la Administración Pública. Se los ha denominado respectivamente modelo de gestión por normas y modelo de gestión por resultados.

Este planteo ha sido asumido por el MCE en los documentos iniciales del Subproyecto Nro. 2 MEJ-BIRF en lo que hace a la estructura ministerial y a la descentralización educativa (54).

4.1.1. El modelo de gestión por normas

El modelo de gestión por normas parte de una idea negativa del hombre, según la cual éste tiene una natural tendencia a la holgazanería y la inmoralidad, por lo que todas las actividades deben ser normas y reguladas ya que las personas no pueden organizar ni eficiente ni eficazmente su trabajo. Los resultados de la aplicación de este modelo han sido tales que, pese a la consiguiente parafernalia jurídica, estos fenómenos (holgazanería e inmoralidad) siguen subsistiendo en la Administración Pública.

Algunos colegas han sintetizado exitosamente en unas pocas categorías los problemas básicos que genera este modelo por normas (55):

- a) existe una enorme variedad de fuentes reglamentarias, cuyas vinculaciones entre sí son escasas o nulas;
- b) las normas existentes fijan criterios globales de actuación o establecen prohibiciones, pero en general no estandarizan conductas ni decisiones;

- c) no existen premios al buen comportamiento, pues al suponerse que todo funcionario es deshonesto, lo único que corresponde es fijar un muy frondoso sistema de castigo que opere cada vez que se cometa una falta; entonces es preferible cumplir con la norma, aunque se reconozca su inutilidad; los resultados de la gestión ni interesan con tal que la norma haya sido respetada;
- d) el sistema no está preparado para evaluar resultados: eficiencia o eficacia.

Este modelo ha sido estructurado en base a considerar a la administración pública como un conjunto homogéneo de organismos con iguales características cualesquiera fueren sus actividades. Y en consecuencia sus normas deberían ser comunes, así sea, por ejemplo, un registro civil, un hospital o una empresa de aviación.

Básicamente el conjunto de normas trata de establecer cómo hacer las cosas y dada su extrema desconfianza genera un sistema altamente centralizado y, en consecuencia, marcadamente burocrático. Se caracteriza por su lentitud y su incontrabilidad, donde los funcionarios tienen una baja responsabilidad personal, ya que toda responsabilidad recae de hecho, en las normas.

Por otro lado, los encargados de control interno son otros sectores de la Administración con las mismas características estructurales y de comportamiento, por lo que, como no podría ser de otro modo, el control se vuelve también burocrático, donde privan las verificaciones formales y sin tener ni posibilidad ni capacidad de culpar a nadie por la mala gestión, ni por las "irregularidades" administrativas, salvo gruesos "errores formales". Ante ello, el principio de la desconfianza se incrementa, trasladándose también a la esfera de la comunidad, sin que el sistema pueda solucionar esas "disfuncionalidades" para las que supuestamente fue creado.

La centralización mencionada y las limitaciones decisorias establecidas originan un sistema de comunicaciones en extremo vertical que imposibilita la vinculación entre las distintas áreas de la Administración y con la propia comunidad.

4.1.2. El modelo de gestión por resultados

Se considera que la solución a los excesos que genera el modelo de gestión por normas es predominantemente política e implica un cambio en la concepción básica del fenómeno administrativo. Así, se parte del supuesto de que la Administración Pública sería más eficiente si se la orientara según un modelo de gestión por resultados. Ello se lograría si (56):

- a) fueran menores y más flexibles las actuales restricciones jurídicas;
- b) se atenuara la influencia del aparataje de control de la legalidad;
- c) se transfiera la responsabilidad del ejercicio de la función pública al funcionario;
- d) se pagaran buenos sueldos y se jerarquizara la función;
- e) se controlaran por excepción los procedimientos y el instrumental en uso, sólo con el objeto de mejorarlo, y no para castigar su no utilización;

- f) se evaluara la gestión sustantiva y sus resultados, a través de criterios de eficiencia y eficacia;
- g) se establecieran para ello metas relativamente cuantificadas;
- h) se dejara relativamente libre a la administración para establecer sus propios procedimientos, con una sola limitación, la estandarización, y se facilitara el uso más idóneo de medios para alcanzar fines sustantivos claramente definidos.

El modelo de gestión por resultados se basa en la determinación, en la Administración Pública, de unidades donde permitan identificar claramente y desde un punto cuanti y cualitativo los resultados de su accionar. No toda la Administración podrá manejarse con estas unidades de gestión y resultados, pero en aquellos organismos que producen bienes y servicios la tarea de su determinación se verá facilitada.

Esta determinación conlleva las ideas de especificidad y heterogeneidad organizacional del sector público. Esto significa que cada una de las entidades públicas es distinta de las demás, y no debe tratarse a la Administración Pública con criterios de globalidad tradicionales.

En este modelo se plantea la autonomía decisoria de las unidades de gestión y resultados, siempre siguiendo al modelo de política que las autoridades les determinen. En este sentido es un prerequisite la existencia en la Administración centralizada de sectores especializados en el análisis, la formulación y la evaluación de políticas.

Dentro de este esquema, el estilo administrativo sería simple y desburocratizado. Al existir autonomía decisoria, se obtendrá un sistema administrativo ágil, controlable, transparente y participativo desde un punto de vista interno.

Se recalca la importancia de la planificación estratégica y de la programación de las actividades de la administración, teniendo en cuenta permanentemente las necesidades, los requerimientos y las demandas socioeconómicas de la población.

El énfasis está puesto en que cada unidad determine qué y cuánto hacer.

Por otro lado, conlleva la idea de descentralización decisoria y operacional. Al existir políticas claras, no sería necesario centralizar decisiones de rutina que la mayor parte de los casos se elevan a las autoridades superiores desde un punto de vista formal, "intoxicando burocráticamente" a los niveles políticos con lecturas, resoluciones y firmas que no les dejan espacio para actividades más trascendentes.

Lo que no se descentraliza es la formulación, la coordinación y el control de las políticas públicas. Se descentraliza, en cambio, sí, la ejecución. Se centraliza la concepción y la guía de la acción de gobierno (57).

Se cambiaría así la importancia del control interno del propio aparato administrativo por un control social donde representantes de los usuarios de los servicios generados por el sector público pudiesen dar su opinión sobre la calidad, cantidad y costo de los mismos. No hay mejor freno a la burocratización que el control social de los usuarios y de la comunidad (58).

**EL MODELO TRADICIONAL DE GESTION POR NORMAS Y EL MODELO RENOVADO
DE GESTION POR RESULTADOS(*)**

**MODELO TRADICIONAL
GESTION POR NORMAS**

§ Unidad de gestión: el sector público como un todo indefinido

§ Globalidad: todas las organizaciones del sector público son consideradas del mismo tipo

§ Limitaciones decisorias: el acento se pone en cómo hacer las cosas

§ Centralización decisoria

§ Estilo burocrático
Lento
Incontrolable
Opacidad del funcionario
Elitismo

§ Aleatoriedad - azar - imprevisibilidad

§ Control intraburocrático

§ Verticalidad

§ Gestión individual

**MODELO RENOVADO
GESTION POR RESULTADOS**

§ Unidad de gestión: unidades de gestión y resultados diferenciados unos de otros

§ Especificidad - Heterogeneidad: cada organización del sector público es diferente de las demás

§ Autonomía decisoria: el acento se pone en qué y cuánto hacer

§ Descentralización decisoria

§ Estilo simple
Agil
Controlable
Transparencia en los actos
Participación

§ Planificación estratégica-programación

§ Contrato social

§ Horizontalidad

§ Gestión equipo-grupo

(*) Extraído de los trabajos de Isidoro Felcman y Mario Krieger.

4.2. Modelo alternativo para reformar la administración pública

En un clásico trabajo sobre estrategias de reforma administrativa Kleber de Nascimento (59) delineó los contenidos del modelo de cambio tradicional que fue y es el dominante en América Latina. Asimismo planteó las características de un modelo alternativo.

El autor mencionado señaló que la implantación del modelo tradicional de reforma administrativa se caracterizó por ser global (abarcaba toda la administración); inmediatista (estaba vigente en un corto lapso); se basaba en cambios formales (estructuras y procedimientos); los cambios eran por imposición (a través de decretos o resoluciones); no eran continuados; los promotores pertenecían a un grupo que tenía conocimientos técnicos, se suponía que el sistema dominante era el racional-burocrático, se suponía que los problemas de la administración residen en la falta de conocimiento de los funcionamiento y lo que debe mejorarse son básicamente los medios.

Los partidarios del modelo renovado señalan que implementar una estrategia de cambio global está limitada a que lo que pueda cambiarse sea relativamente poco, por lo que el acento debe ponerse en seleccionar algunos sectores prioritarios, a los efectos de generar allí cambios en profundidad. En este sentido se pierde extensión a cambio de profundización.

El sustento de este esquema se basa en que el sector público es heterogéneo, donde los organismos realizan las más variadas tareas y consecuentemente son diferentes sus objetivos, sus contextos, su estructura, el perfil de sus recursos humanos, etc.

Los cambios a corto plazo son también limitados y la modernización de la Administración Pública es un objetivo de largo plazo. Pensar que se pueden cambiar todos los sectores de la Administración y a corto término es tender irrealizablemente al fracaso.

Hay algunos cambios en los aspectos formales que se pueden realizar. Por ejemplo: modificación de la estructura orgánico-funcional y de algunos aspectos de los procedimientos administrativos; generar una simplificación normativa, etc. Aspectos que si bien son importantes, también son limitados.

Lo fundamental es promover en el largo plazo un cambio en los comportamientos de las personas, para que por sí solas puedan llevar a cabo esas reformas y otras mucho más profundas (por ejemplo, responsabilidad, cultura organizacional, actitudes, motivación, etc.). En la práctica, es pasar a trabajar dentro del modelo de gestión por resultados.

Tradicionalmente, los cambios en la administración pública se hicieron por imposición. Es decir, directa o indirectamente, por la fuerza. Estas experiencias subsistieron mientras se pudo ejercer presión sobre el personal. Luego se tendió a retroceder a la situación anterior. La única posibilidad de incorporar nuevos conocimientos y actitudes en los funcionarios es por internalización. Es decir, que estén convencidos de que las nuevas actitudes y los nuevos conocimientos les son valiosos para ellos y para su tarea.

El proceso de cambio administrativo debe ser un proceso continuo. Se gana poco si las experiencias de cambio son esporádicas, cuando cada acción tendiente a mejorar la Administración parece nueva o es discontinua.

Es necesario, además, que los promotores de los cambios no sean un núcleo elitista que actúa aislado de la realidad organizacional. En este sentido, es fundamental incorporar paulatinamente nuevos miembros que vayan contribuyendo al proceso de cambio. La modernización no la pueden hacer unos pocos, por cuanto es un producto de toda la Administración. Por ello debe haber acciones de divulgación de la reforma y de búsqueda de "aliados" que contribuyan a los resultados finales del proceso.

Los fenómenos que ocurren en el seno de las organizaciones públicas son de una gran complejidad. Tratar de explicarse los comportamientos del personal a través de un solo esquema analítico o de una sola teoría puede llevar a grandes equivocaciones. Por ejemplo, suponer que toda la Administración observa una conducta burocrática weberiana es un estereotipo. Pensar que el funcionario actúa siempre racionalmente hacia objetivos conocidos por todos, que tiene imparcialidad, que es políticamente neutral, que utiliza todo el tiempo que debería dedicarle a la organización, a los objetivos y las actividades de la misma, es de una ingenuidad increíble. Se confunde en este caso el deber ser con lo que realmente es. Se piensa que los mencionados son comportamientos desviados, cuando hasta cierto punto son comportamientos mayoritarios.

Según la organización o el sector de que se trata, habrá algunos rasgos burocráticos y otros que no lo sean, pero que, además, existen muchas clases de burocracias públicas, cuyos rasgos distintivos son por demás variados.

Siguiendo los argumentos ya presentados, algunos problemas de la Administración residen en la falta de conocimientos de los funcionarios, pero muchos están originados en los valores, creencias y normas que sustenta ese personal. Es decir, en su cultura de trabajo.

Algunos aspectos de la modernización administrativa pueden lograrse a través de cambios en los procesos, en los medios o en el equipamiento para llevar a cabo las actividades. Sin desconocer, por supuesto, lo relevante de estos elementos, parece importante interrogarse en cada una de las acciones que se llevan a cabo en la Administración, si esa acción es importante, en qué contribuye el proceso final o en cuál es la actividad sustantiva de la repartición. La duda que nos cabe es si, al mejorar la eficiencia de determinado proceso administrativo, no estaremos haciendo más rápido, y produciendo más, de algo que no sirve o que no es prioritario hacer. En este último caso, se haría eficientemente aquello que está mal hecho. En resumen, hay que implantar una duda metódica respecto de qué hace la Administración Pública.

MODELO TRADICIONAL Y RENOVADO DE ESTRATEGIAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA

	TRADICIONAL	RENOVADO
Objeto del cambio	Global: toda la administración en su conjunto.	Selectivo: con algunos elementos globales. Se cambian algunos aspectos globales, pero se pone el acento en algunos sectores prioritarios.
Tiempo de realización	Inmediato: corto plazo.	Largo plazo: los cambios son a / largo término, aún cuando se trate de solucionar algunos aspectos de inmediato.
Foco de acción.	Elementos formales. Autoridad, responsabilidad, manuales, sistemas administrativos, etc.	Algunos elementos formales y, // fundamentalmente, cambios en los comportamientos de las personas.
Estilos de influencia.	Cambios por imposición (obligatorios por disposición legal).	Cambio por internalización.
Frecuencia	Discontinuidad de los cambios.	Estrategia de cambio continuo.
Promotores del cambio	Muy pocos, que actúan aislados de la realidad organizacional.	Incorporación selectiva de miembros de la organización en los equipos de cambio.
Supuestos	Se supone que se está trabajando/ con un sistema racional-burocrático (comportamientos racionales, imparcialidad, neutralidad política, anonimato, utilización del tiempo en la organización en los objetivos de la misma, etc.).	Se cuestionan muchos supuestos/ del otro esquema. Hay rasgos burocráticos; otros no lo son. Además, hay muchas clases de burocracias públicas.
Orientación de los diagnósticos	Se supone que los problemas residen en la falta de conocimientos/ (falta de datos, limitaciones en la legislación o en las reglas, / etc.).	Sin desconocer la importancia / de los cambios en los medios, / el acento se pone en la clarificación y el consenso en los elementos finales (sustantivos).

V. COMENTARIOS FINALES

En este documento se ha planteado, con distinto grado de desarrollo, la existencia de modelos tradicionales y modelos renovados en:

- * el planeamiento educativo,
- * en las teorías organizacionales,
- * en los modelos de gestión administrativa pública y
- * en las estrategias de reforma administrativa.

Las características y los supuestos de los modelos tradicionales tienen múltiples coincidencias en los cuatro aspectos que hemos visto. Lo mismo sucede con los modelos renovados.

Si bien no se han puntualizado aquí los rasgos comunes de los modelos que aquí se presentaron separadamente, de la simple lectura de sus características, las coincidencias son apabullantes. (Por ejemplo: concepción del hombre, criterios de racionalidad, percepción del adentro y afuera, etc.). La síntesis de los modelos queda para otro trabajo.

Asimismo se señala que el MCE tiene una cultura organizativa burocrática coincidente con el modelo tradicional de organización y gestión. (Ver punto III).

Según nuestro parecer el modelo renovado de planeamiento educativo aplicado a una cultura burocrática, tiene una factibilidad limitada. La aplicabilidad plena del modelo renovado de planeamiento sólo puede ser realmente exitoso si en paralelo se lleva a cabo un cambio organizacional en el mismo sentido del modelo (puede sin embargo, realizarse algunas aproximaciones parciales dentro del esquema vigente). Es decir, si organizacionalmente se pasa de un modelo tradicional a otro renovado, lo que implica abandonar los esquemas burocráticos de gestión.

Este cambio, que implica la modificación del modelo de gestión por normas no por resultados, incluye como elemento esencial la modificación de la cultura burocrática vigente en la actualidad por otra no burocrática.

Posiblemente esto es lo más difícil, ya que hay funcionarios y expertos que cuestionan las desviaciones del modelo burocrático, pero no el modelo en sí mismo. Esto puede estar originado en la falta de experiencias, al menos en el sector público, de formas organizativas no burocráticas.

Hay un modelo organizacional compatible con un modelo de planeamiento tradicional y hay un modelo organizacional renovado y coherente con el modelo de planeamiento renovado.

Los supuestos de dichos modelos son comunes a todas las temáticas tratadas en este trabajo, aún cuando, por nuestra formación, los explicitamos dentro de los modelos organizacionales. (Ver punto IV).

Los modelos de planeamiento educativo, los modelos organizativos, los modelos de gestión pública y los modelos de reforma administrativa forman parte de un esquema de referencia mayor.

Los enfoques tradicionales de cada uno de los aspectos mencionados, que son los vigentes, tienen

una gran coherencia. En este texto, se planteó que los modelos renovados también pueden tener coherencia desde un punto de vista teórico.

Sin embargo, en la aplicación concreta, partidarios del enfoque renovado de planeamiento educativo pueden no percibir o ignorar la relación con los aspectos organizacionales. En esta situación; se tendería a aplicar soluciones administrativas tradicionales o burocráticas, autogenerando limitaciones organizacionales a la aplicación del modelo de planeamiento renovado.

Resumiendo, la aplicación de un esquema de planeamiento educativo renovado en una organización administrativa burocrática tradicional son limitados, pues los supuestos básicos son contradictorios. El modelo sólo puede aplicarse plenamente si se cambia el modelo organizativo y si paralelamente se altera el modelo de gestión.

La forma de llevar a cabo estas modificaciones sólo es factible si se aplica un modelo renovado de reforma administrativa.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFIA

- (1) Góngora, Norberto Hugo: "Recopilación y análisis de los aportes de las teorías de la administración a la planificación y gestión educativas". MEJ/BIRF-Proyecto PNUD-Arg/88/005-Julio de 1990.
- (2) Aguerrondo, Inés: "Abriendo Caminos". MEJ/OEA/CFI-Bs.As. Agosto de 1988.
- (3) Fernández Lamarra, Norberto: "La planificación y la administración en el marco de la transformación y democratización de la educación en la Argentina. Experiencias, problemas, perspectivas". Trabajo presentado en el Congreso Internacional "Planificación y Gestión del Desarrollo de la Educación". México, Marzo de 1990.
- (4) Fernández Lamarra, Norberto: "Nuevas perspectivas de la planificación en un proceso de transformación de la educación". Presentación del "Curso Nacional de Capacitación y Actualización en Planificación y Administración de la Educación" - MEJ/UNESCO, Noviembre de 1990.
- (5) Los autores que han desarrollado el tema en sus distintos aspectos podemos citar a María Antonia Gallart, Norma Paviglianitti, Guillermina Tiramonti, Cecilia Braslavsky y más recientemente un documento elaborado por el Subproyecto Nro. 2 MEJ/BIRF y Dolores Zagaglia en el Subproyecto Nro. 5 MEJ/BIRF.
- (6) Weber, Max: "Economía y Sociedad". FCE. México, 1969.
- (7) Merton, Robert: "Teoría y estructuras sociales". FCE, México, 1964.
- (8) Gallart, María R. y Coelho, Marta: "La escuela secundaria. La imbricación entre la tarea y el poder como límite a la innovación". Centro de Investigaciones Educativas, 1977.
- (9) Braslavsky, Cecilia y Tiramonti, Guillermina: "Conducción educativa y calidad de la educación". Miño y Dávila Editores. Buenos Aires, 1989.
- (10) Equipo Técnico del Subproyecto Nro. 2: "La cultura institucional del Ministerio de Educación: caracterización". (Documento preliminar).
- (11) Zagaglia, María Dolores: "Situación actual de la administración de la educación en la jurisdicción nacional".
- (12) Paviglianitti, Norma: "Diagnóstico de la Administración Central de la Educación". Ministerio de Educación y Justicia, Buenos Aires, 1988.
- (13) Schein, Edgar: "La cultura empresarial y el liderazgo". Plaza y Janés, Barcelona, 1988.
- (14) Deal, Terrence y Kennedy, Allan: "Las empresas como sistemas culturales. Ritos y rituales de la vida organizacional". Sudamericana, Buenos Aires, 1985.
- (15) Los trabajos de Isidoro Felcman y Mario Krieger son ampliamente ilustrativos en este sentido. Entre los cuales podemos citar "Elementos para formular un diagnóstico de la situación

administrativa en provincias". CFI, Mayo de 1986.

- (16) Georgiu, Pietro: "The goal paradigma and notes toward a counter paradigma". The Administrative Science Quarterly, 18 (1973), 291-310.
- (17) Mintzberg, Henry: "La estructuración de las organizaciones". Ariel, Barcelona, 1984.
- (18) Oszlak, Oscar. "Notas críticas para el estudio de la burocracia estatal". Cuadernos CEDES, Buenos Aires, 1978.
- (19) Mac Gregor, Douglas: "El aspecto humano de las empresas". Diana, México, 1969.
- (20) Kliksberg, Bernardo: "El pensamiento organizativo: del taylorismo a la teoría de la organización. La administración científica en discusión". Paidós, Buenos Aires, 1983.
- (21) Taylor, Frederic Winslow: "Principios de la administración científica". Herrero, México, 1959.
- (22) Mayo, Elton: "Problemas humanos de una civilización industrial". Galatea, Nueva Visión, 1959.
- (23) Kliksberg, Bernardo: "El pensamiento organizativo: del taylorismo a la teoría de la organización. Estrategias modernas en administración: relaciones humanas y teoría de la organización". Paidós, Buenos Aires, 1979.
- (24) Simon, Herbert: "El comportamiento administrativo". Aguilar, Madrid, 1971.
- (25) Schein, Edgar: "Psicología de las organizaciones". Prentice-Hall, Madrid, 1973.
- (26) Maslow, A.H.: "Motivation and personality". Harper & Row, New York, 1970.
- (27) Moore, David G.: "Relaciones humanas en la organización". En: La conducta administrativa. Conceptos y problemas (selec. de Sidney Maillick y Edward van Ness). Hobbs-Sudamericana, Buenos Aires, 1966.
- (28) Tiramonti, Guillermina: "¿Hacia dónde va la burocracia educativa?". Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 1989.
- (29) Burns y Stalker: "The management of innovation". Tavistock Publi., London, 1961.
- (30) Lawrence, Paul y Lorsch, Jay: "Organización y ambiente". Labor, Barcelona, 1973.
- (31) Hall, Richard H.: "Intraorganizational structural variation". Administrative Science Quarterly, 7, No. 3 (Dec. 1962).
- (32) Crozier, Michel: "El fenómeno burocrático". Amorrortu, Buenos Aires, 1969.
- (33) Haag, Daniel: "¿Cuál es la gestión adecuada para generalizar el derecho a la educación?". UNESCO, París, 1981.
- (34) Góngora, Norberto H.: "Notas sobre el planeamiento institucional y el planeamiento estratégico". MEJ/BIRF. Proyecto PNUD/ARG/88/005.

- (35) Martínez Nogueira, Roberto: "Apuntes del Curso OGEIN'81". Buenos Aires, 1981.
- (36) López Araoz, Carlos: "Planeamiento estratégico". CFI, EPEC-VCC, Córdoba, 1980.
- (37) Simon, Herbert: "Administración de empresas en la era electrónica". Letras, México, 1963.
- (38) Gouldner, Alvin W.: "Patterns of industrial bureaucracy: a case study of modern factory administration". The Free Press, 1954.
- (39) Perrow, Charles Bryce: "Análisis de la organización: aspecto sociológico". CECSA, México, 1972.
- (40) Góngora, Norberto H.: "La temática de la administración de las unidades de ejecución de actividades de investigación y desarrollo". Secretaría de Ciencia y Tecnología, Buenos Aires, 1985.
- (41) Benson J. Kenneth: "Organizations: a dialectical view". Administrative Science Quarterly. 22 No. 7 (March 1977).
- (42) Scheid, Jean-Claude: "Los grandes autores en administración". El Ateneo, Buenos Aires, 1983.
- (43) Dessler, Gary: "Organización y administración. Enfoque situacional". Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A., México, 1986.
- (44) Góngora, Norberto: "Comparación de experiencias de planificación en Provincias Argentinas". MEJ/BIRF. Proyecto PNUD/ARG/88/005.
- (45) Greiner, Larry E.: "Evolución y revolución en el crecimiento de las organizaciones". Harvard Business Review, July-August, 1971.
- (46) Etzioni, Amitai: "Análise comparativa de organizacoes complexas". Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1974.
- (47) Cyert, Richard y James March: "Teoría de las decisiones económicas en la empresa". Herrero, México, 1965.
- (48) Grozier, M. y Friedberg, E.: "El actor y el sistema". Alianza, México, 1990.
- (49) Likert, Rensis: "Novos patrones de administracao". Livraria Pioneira Editora, Sao Paulo, 1979.
- (50) Martínez Nogueira, R.: "Redistribución del poder y participación en las empresas". El Coloquio, Bs. As., 1975.
- (51) Pfiffner, John M. y Sherwood, Frank P.: "Organización administrativa". Herrero, México 1961.
- (52) Mayntz, Renate: "Sociología de la organización". Alianza, Madrid, 1972.
- (53) Góngora, Norberto H.: "Algunos problemas de la evaluación de las organizaciones de I y D". (Versión preliminar), presentado al Seminario Franco-Latinoamericano de Gestión Tecnológica, Sao Paulo, 1985.

- (54) Ministerio de Educación y Justicia, Consejo Federal de Cultura y Educación. Documento de trabajo del Taller de Consulta Político-Técnica sobre Modelo de Gestión Educativa Descentralizada. Buenos Aires, Diciembre de 1989.
- (55) En este tema debemos reconocer la deuda intelectual con los Licenciados Isidoro Felcman y Mario Krieger, quienes en los últimos años han avanzado en el desarrollo del modelo de gestión por resultados.
- (56) Felcman, Isidoro: "La Reforma Administrativa y el cambio en el modelo de gestión: del Modelo de Gestión por normas al Modelo de Gestión por resultados". (Mimeo), Buenos Aires, 1989.
- (57) Felcman, Isidoro y Góngora, Norberto: "Propuesta de una nueva estructura organizacional para la Secretaría". Programa de Desarrollo Institucional de la Secretaría de Salud, Ministerio de Salud y Acción Social. Buenos Aires, Julio de 1989. (Dactilografiado).
- (58) Oszlak, Oscar: "Políticas públicas y regimenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". CEDES. Buenos Aires, 1980.
- (59) Nascimento, Kleber: "Reflexiones sobre la estrategia de la Reforma Administrativa: La experiencia brasileña". En: Revista de Administraco Pública. Fundación Getulio Vargas. Primer semestre de 1967.

OTRAS PUBLICACIONES EDITADAS POR LA
DIRECCION NACIONAL DE PLANEAMIENTO E INVESTIGACION

- SERIE DOCUMENTOS 1: La planificación y la administración en el marco de la transformación y la educación en la Argentina. Experiencias, problemas, perspectivas.
Norberto FERNANDEZ LAMARRA.
- SERIE DOCUMENTOS 2: Hacia una planificación para la transformación de la educación. Informe del Encuentro Nacional Académico y del Seminario Nacional de Planeamiento de la Educación.
- SERIE DOCUMENTOS 3: La formulación de proyectos: un aporte desde la práctica social a la planificación educativa. Apuntes para una reflexión-acción.
Ricardo MURTAGH.
- SERIE DOCUMENTOS 4: Curso Nacional de Capacitación y Actualización en planificación y Administración de la Educación.
Informe Final.
- SERIE DOCUMENTOS 5: Nuevas perspectivas de la planificación en un proceso de transformación de la educación.
Norberto FERNANDEZ LAMARRA.
- SERIE DOCUMENTOS 6: La planificación educativa en las provincias y en la MCBA. Aportes para la construcción de un modelo emergente.
- SERIE ESTUDIOS 1: Análisis del gasto público en educación.
Pablo MENSEL - Mónica LEVCOVICH.
- SERIE ESTUDIOS 2: Las innovaciones curriculares provinciales como aporte a la transformación de la educación.
Inés AGUERRONDO - Beatriz URALDE - Leticia WALTHER.
- SERIE ESTUDIOS 3: El Espacio en la Transformación Educativa. Estudio para una nueva infraestructura del nivel medio.
María Isabel ALVAREZ-Cristina DIEGUEZ-Miguel CANGIANO.
- SERIE ESTUDIOS 4: La transformación y la innovación de la educación en las provincias y en la MCBA. Prioridades políticas y modalidades de gestión.
- SERIE APORTES 1: Qué se propone enseñar la escuela primaria? Análisis de los contenidos curriculares.
Alberto M. IARDELEVSKY - Elena ESTRADA.
- SERIE APORTES 2: Modelos participativos en educación. Una aproximación a partir de las experiencias provinciales y de la MCBA.
Germán CANTERO.

SERIE APORTES 3:

Aportes para el mejoramiento de la Información Educativa.
Norberto FERNANDEZ LAMARRA-Jorge PILONE y otros.

SERIE APORTES 4:

Programación e Investigación para la Transformación Educativa.
Norberto FERNANDEZ LAMARRA-Ana VITAR.