



DOCUMENTACION BIBLIOGRAFICA

BIBLIOGRAFIA

1

VITALIDAD ADMINISTRATIVA

35.01

Resumen de la obra de M. E. DIMOCK, *Administrative Vitality. The Conflict with Bureaucracy*, Nueva York, Harper & Brothers, 1959.

I. Introducción

Un desconcertante aspecto del fenómeno administrativo en nuestro tiempo lo constituye el dilema que lleva en sí toda organización de grandes dimensiones: el conflicto entre la empresa—entendida como actividad—y la burocracia. La vitalidad de una organización da lugar al crecimiento de la estructura hasta alcanzar un gran volumen; el volumen origina una necesidad de formalismo en la estructura y en los métodos; el formalismo, a su vez, alimenta la rigidez, la inflexibilidad y la inercia.

Este dilema ha sido objeto de múltiples consideraciones por parte de los más diversos sectores de pensamiento: teóricos de la Administración, sociólogos, economistas e incluso novelistas. Especial importancia presenta entre las obras dedicadas a la cuestión la obra de W. H. WHITE, *The Organization Man*, que perfila magistralmente una de las posiciones extremas al respecto: la anulación de lo individual, de la iniciativa, por efecto de la absorción del hombre por la organización.

Importa, sin embargo, hallar una vía media, una síntesis del espíritu de empresa con lo burocrático de tal modo que de la misma resulte una actividad administrativa viva, vitalizada.

II. La vitalidad administrativa

1. LA VITALIDAD EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Hoy día parece advertirse un predominio excesivo de la burocracia—entendiendo por tal, en principio, un fenómeno caracterizado por la jerarquía,

la especialización, la reglamentación y la impersonalidad—sobre la empresa, cuyos elementos básicos son el incentivo, la idea y la persona. Las debilidades de la burocracia son el egocentrismo, la evitación de la responsabilidad personal y un afán de poder, buscado frecuentemente por caminos mezquinos y limitados. Las debilidades de la empresa son la confusión, la falta de continuidad y el desdén por el sistema. Burocracia y empresa se complementan en puntos esenciales. Ambas se asemejan en ser conceptos neutros, ni buenos ni malos desde el punto de vista moral. Ambas se dan igualmente en toda actividad administrativa.

La relación entre lo burocrático y lo empresarial en una organización es lo que determina su vitalidad o letargo.

2. MANIFESTACIONES DE LA VITALIDAD ADMINISTRATIVA

La vitalidad de una organización, como la de un organismo fisiológico, depende de cómo responda el mecanismo de la misma al proceso de envejecimiento y a las transformaciones externas.

Considerando la organización como un ente en proceso de desarrollo orgánico, cabe distinguir en éste una primera fase en la cual domina el espíritu de empresa. Con el aumento de la organización en edad, volumen y complejidad, aparecen los problemas burocráticos. Una visión panorámica del crecimiento de algunas grandes organizaciones, como Standard Oil, General Mills, Unilever Ltd., Imperial Chemical Industries, nos confirma este inevitable fenómeno.

¿Cómo explicar el proceso del crecimiento y mengua de las organizaciones? ¿Existe un núcleo conceptual, desarrollado en otros sectores del conocimiento científico, que permita comprender adecuadamente este aspecto de la vitalidad administrativa? Cabe recurrir a las concepciones desenvueltas por la biología, la economía y la sociología.

a) *Teoría biológica.*—En la vida animal se puede hallar un paralelo del desenvolvimiento de las organizaciones. Para vencer las dificultades del medio, las especies animales se especializan mediante una determinada modificación física relativa a la nutrición, a la defensa, a la reproducción. La adaptación al medio requiere una coordinación, que es tanto más acusada cuanto más complejo es el animal—el hombre representa en este sentido el estadio superior—. Esta dualidad de especialización y adaptación se corresponde con la dualidad de burocracia y empresa. Ambas han de hallarse en una relación armónica.

b) *Teoría social.*—Según la sociología, el grado de formalismo de un grupo organizado es tanto más elevado cuanto mayor es la complejidad de sus relaciones y medios de comunicación. En función del grado de formalismo se distingue entre grupos primarios (informales) y grupos secundarios (for-

males). La diferencia es solamente de grado: los elementos de uno y otro tipo de grupos son los mismos: individuos, comunicación, actitudes, tradiciones, organización, dirección. Cuanto más grande, más complejo y formal es el grupo, tanto más difícil es la comunicación en su seno. La comunicación escrita va sustituyendo a la oral a medida que aumenta el formalismo. En el grupo formal es preciso un mayor grado de adaptación. La empresa correspondería al grupo primario o pequeño. La burocracia surge a medida que el grupo crece y se formaliza.

c) *Teoría económica.*—Según el Profesor W. A. LEWIS, el desarrollo económico tiende a seguir una línea semejante: empieza lentamente, se acelera y se hace nuevamente lento, debido a que cada uno de los estímulos del desarrollo se gasta y es preciso una nueva «carga» de energía para que el proceso de desarrollo pueda reanudarse. Comenzado el proceso, las organizaciones o instituciones lo favorecen por un proceso cumulativo: se introducen nuevas ideas, formas de organización, procedimientos administrativos, artículos, servicios. Desaparecido el estímulo, los cambios institucionales se hacen menos favorables al crecimiento. El crecimiento trae consigo la necesidad de planeamiento y de eficiencia, la cual a su vez exige la identificación del trabajador con su unidad. Todo ello son aspectos de la burocracia.

d) Estas tres distintas consideraciones del fenómeno del desarrollo o crecimiento nos muestran que en todos los sectores de la vida se da el mismo paralelismo o dualismo que hemos señalado en relación con las organizaciones. De las tres teorías se induce la necesidad de una síntesis armónica entre las dos tendencias.

3. LA MENGUA O DECADENCIA DE LAS ORGANIZACIONES

Si la vida es movimiento, el movimiento en el sentido de proceso determina igualmente la decadencia, la mengua progresiva. Para lograr el equilibrio apuntado, el administrador deberá estar alerta al objeto de reconocer los primeros síntomas de decadencia. Hay toda una serie de cuestiones especulativas cuyo adecuado conocimiento puede constituir una ayuda para el administrador en orden a reconocer tales síntomas.

a) *La naturaleza de la decadencia.*—¿Es controlable la decadencia? Una vez iniciada ¿ha de continuar su curso inexorablemente, o puede ser detenida, tornándose la tendencia en fuerza de crecimiento? Dos son las posiciones imperantes en torno a esta cuestión: la forzosa inevitabilidad (PLATÓN, HEGEL, MARX, SPENGLER, SCHUMPETER), y la de la posibilidad de una evitación o detención (TOYNEBEE, BARNETT). Cabe, sin duda, siguiendo a TOYNEBEE, administrar la posibilidad de una adaptación creadora, una influencia del medio, una armonización de los distintos factores del medio, que permita un

nuevo acopio de energías. Es precisamente lo que los administradores han de hacer constantemente.

b) *Los factores del equilibrio.*—El equilibrio—siguiendo de nuevo a TOYNBEE—no es algo estático. Es precisa una adaptación constante que está regida por unos principios: Compensación, armonía de lo mecánico y lo humano en la actividad, armonía de la normalización o estandarización y la diferenciación, equilibrio dimensional. El exceso de mecanización, de estandarización y de volumen son causa de desintegración o un prelude de la misma.

c) *La acción de la personalidad, las dotes de mando e innovación del administrador.*—Cuando falla el desarrollo de las cualidades del administrador y éste deja de desenvolver adecuadamente las cualidades potenciales de sus empleados, las energías se pierden y frustran.

d) En contra de TOYNBEE, de su idea de la necesidad de una renovación desde dentro, sin tomar prestadas influencias externas, la experiencia enseña lo contrario. La conocida cadena británica de almacenes, Marks & Spencer es un ejemplo vivo de las beneficiosas consecuencias de una inteligente asimilación de las innovaciones ajenas.

e) De todo esto se infiere que no existe un plazo de existencia, transcurrido el cual deba morir una organización o institución, al modo de los seres humanos; tampoco es la decadencia resultado de la acción de unas fuerzas ocultas o de la influencia de un determinado sistema económico o político. La decadencia se produce por la acción de determinados elementos controlables. Los síntomas de la misma pueden ser reconocidos de antemano y muchos de ellos se hallan estrechamente vinculados al complejo de factores que llamamos burocracia.

III. Concepto de la burocracia

Tras esta introducción general a la problemática de la vitalidad administrativa, importa analizar en detalle, por un lado, el concepto de la burocracia, así como el concepto de la empresa, y por otro, intentar una combinación armónica de una y otra que permita encontrar ese término medio que hemos designado con el nombre de vitalidad administrativa o administración vitalizada.

Conviene formular una noción de la burocracia que sea objetiva y esté exenta de toda consideración ética o valorativa. Propiamente el término «burocracia» expresa un proceso—el «cómo» de la Administración—, pero usualmente se emplea en un sentido despectivo—y referido al «qué» de la Administración—, para reprochar al Estado su «interferencia» con la actividad mercantil o el excesivo coste de los servicios públicos. Un Estado que incurre en tales defectos es tachado de burocrático.

Por otra parte, a veces se emplea la voz «burocracia» en un sentido idealizante para designar una organización que ha alcanzado el máximo grado

posible de racionalidad y, en consecuencia, de eficiencia. Para lograr una noción objetiva del fenómeno burocrático conviene examinar tres cuestiones: por qué se ha tendido a la aludida idealización de la burocracia; formular una teoría independiente de la burocracia que explique sus ventajas y sus males; determinar los elementos patológicos de la burocracia, así como los susceptibles de ser combinados en un todo armónico con los factores de la iniciativa y el espíritu de empresa.

a) La aludida idealización de la burocracia se debe a MAX WEBER. También en los Estados Unidos se ha afirmado, de un modo u otro, en nuestros días, que la burocracia es la forma más eficiente de administración. El libro de WHITE, *The Organization Man*, muestra cómo los hombres de empresa norteamericanos tratan precisamente de hallar nuevas creencias que legitimen el gigantismo organizativo y las normas de actuación propias de la burocracia, incompatibles con la ética protestante tradicional con su justificación por el éxito. También algunos economistas como SCHUMPETER han visto la causa de la prosperidad económica norteamericana en la gran burocracia.

MAX WEBER señala como grandes ventajas de la burocracia sobre otras formas de organización la de estar basada en la técnica y en la eficacia. La burocracia es a otras formas de organización lo que la producción mecanizada a la producción manual.

Pero la concepción weberiana de la burocracia—impersonalidad, racionalidad, jerarquía, especialización, profesionalidad, continuidad—no resulta ya admisible, ni una burocracia así configurada ofrece tales pretendidas ventajas. Aparte del reproche de formalismo excesivo, cabe oponer que la conducta humana, individual o de grupo, no es nunca racional. La impersonalidad y la estricta adhesión a las normas no son deseables, por cuanto que son incompatibles con la necesidad de satisfacer al consumidor y al empleado. La tesis de WEBER desconoce la función del mando, la necesidad de coordinar e inspirar el esfuerzo. En rigor, la excesiva rutina es un mal que el administrador ha de combatir constantemente para que su organización conserve la flexibilidad que le permita adaptarse al cambio.

Otra tesis idealizante es la de SCHUMPETER: La burocracia es la principal causa del éxito del capitalismo, pero un exceso de la misma acabará por destruirlo; mientras que, dentro de un sistema socialista, la burocracia será un factor de eficiencia. Si en concreto ésta será menor, en el conjunto de la producción será mayor y la moral del trabajador será más alta. Sin embargo, basta una mirada a los esfuerzos de la Unión Soviética y la China popular por liberarse de la inercia burocrática para llegar a la conclusión contraria.

b) La teoría weberiana desconoce el hecho indiscutible de que el verdadero motor de toda organización son los hombres. La ortodoxia burocrática neutraliza la individualidad y la iniciativa. Para llegar a una noción ade-

cuada de la burocracia en el sentido del ya varias veces aludido equilibrio, deseable como base de la vitalidad administrativa, es más conveniente formular una noción que nos permita apreciar lo patológico y lo normal de la burocracia, al objeto de controlar lo primero y fomentar lo segundo. Para ello es preciso analizar los distintos factores administrativos y culturales que determinan el desarrollo de lo burocrático.

Los factores burocratizantes convergen sobre la actividad administrativa desde cuatro fuentes diversas; la externa—la circunstancia cultural, o sea, el sistema jurídico, el orden público y las creencias tradicionales, todo lo cual ejerce su presión sobre la Administración—; la interna, o sea, la función administrativa misma; la dimensional—la edad y el volumen de una organización—, y la fuente personal, el factor humano y especialmente el mando y las relaciones de trabajo.

Factores externos son: la costumbre, que origina inflexibilidad, resistencia al cambio, negación de la responsabilidad; la religión, cuando es muy formalista; la organización militar; el legalismo; el sistema educativo; la familia; la economía; la intervención estatal en la vida; los sindicatos; el orden público. Todos estos factores, cuando están muy acentuados, respercuten en el desarrollo de lo burocrático.

Los factores internos son: el planeamiento, la organización, el control presupuestario, la clasificación de puestos, la especialización, las profesiones y asociaciones, el ejercicio del poder, la supervisión, el control. Igualmente, una acentuación de la influencia de estos factores da lugar a los excesos burocráticos: el planeamiento limita la iniciativa; asimismo, la organización jerárquica. La estructura «posicional» con sus descripciones de los puestos tiende a impedir que nadie realice más tareas que las constitutivas de su respectivo puesto; el control excesivo hace a veces perder de vista los resultados.

En cuanto al factor personal, cabe hablar de una personalidad burocrática, entendiendo por tal la conformista, subordinada totalmente a los fines de la organización. En una organización viva, vital, es inevitable que se produzcan sanas fricciones. El exceso burocrático, la absorción del empleado por la organización—situación del «hombre de la Organización»—provoca el conformismo, la falta de fricciones, síntomas de que la organización está moribunda.

c) Las «patologías» de la burocracia son los excesos de la conducta del grupo que impiden que una Empresa se oriente hacia el consumidor y responda debidamente a las necesidades del cambio.

Los estados patológicos del comportamiento burocrático nacen del desequilibrio entre la función del individuo y la del grupo. Dicho desequilibrio provoca reacciones diversas: el individuo se concentra en sí mismo, se aísla del ambiente impersonal que le rodea, y tiende a enquistarse en el pequeño

grupo informal o profesional a que pertenece. Otra consecuencia es la tendencia a rehuir la responsabilidad. Finalmente, el que se siente desplazado en la organización tiende a imponer a los demás su poder, frecuentemente por caminos mezquinos y estrechos.

IV. La empresa

Como la burocracia, la empresa es un complejo de diversos factores. Empresa es iniciativa, innovación, flexibilidad, sabiduría empírica. De estos cuatro factores, el fundamental es la iniciativa, pues sin ella no existiría el deseo de salir del marco de la rutina establecida. La empresa, la actividad empresarial es, pues, esencialmente iniciativa.

a) La iniciativa resulta del impulso de un incentivo, de una motivación especial de conquista. Las ciencias sociales han hallado una cierta correlación entre la eficiencia en el trabajo y la motivación aludida. En tal motivación influyen factores ambientales, familiares, etc. Otras motivaciones son la ganancia y la competencia.

b) El segundo de los «ingredientes» de la noción de empresa es la idea. La formulación de ideas nuevas y su explotación es esencial para mantener la vida de una organización. Vitalidad es tanto como cambio, en cierto grado al menos. El precio de la vitalidad es la constante vigilancia y la búsqueda de ideas nuevas mediante el estudio continuo.

c) Si la actividad empresarial, el espíritu de empresa, se centra en la persona y la función, surgen dos problemas; ¿es más eficaz el individuo o el grupo, en la función empresarial? ¿Cuál debe ser el papel de la dirección en la adaptación al cambio y en el mantenimiento del equilibrio de la organización?

Si bien no cabe afirmar con SCHUMPETER que los días del empresario individual están contados, si parece perfilarse la función más adecuadamente que el individuo. Pero el individuo no deja por ello de ser un factor esencial en el crecimiento organizativo. El *scientific management* sólo produce resultados en manos de personas enérgicas e individualistas. Hoy día, la empresa toma la forma de actividad institucional. Por ello, la iniciativa y la adaptación al cambio ha de proceder del grupo, tanto como del individuo, y no debe frenar la eficiencia y la marcha de la organización.

V. Ensayo de una síntesis

En contra de las posiciones extremas como la del «hombre de la Organización», totalmente anulado por el peso de lo burocrático, hay que buscar una vía media entre lo empresarial y lo burocrático que, desechando los elementos nocivos de ambos fenómenos, nos permita elaborar una construcción ideal de cómo puede ser una administración vitalizada.

El análisis habrá de proyectarse sobre las esferas en las cuales se dan más frecuentemente los excesos de la burocracia: mando (*leadership*), descentralización, responsabilidad y poder.

a) En toda organización de grandes proporciones es necesario un mando fuerte, constructivo e imaginativo que concentre los esfuerzos de la organización y anule los males de la burocracia. El solo sistema no basta; la sola organización no resuelve ningún problema administrativo. Es preciso reconciliar los factores empresariales de la iniciativa y el mando con los factores burocráticos de la introversión del grupo.

b) La descentralización es un medio fundamental de combinar los mejores elementos de lo burocrático y lo empresarial. Cuando la responsabilidad directiva se concentra en unas pocas personas, el resultado es limitar la iniciativa, crear dilaciones, aumentar el gasto, reducir la eficiencia y retardar el desarrollo. Característico de la burocracia es que la mayoría de los directores pierden demasiado tiempo preocupándose de los detalles de la administración y haciendo frente a situaciones críticas cotidianas. La solución, afirma un alto directivo de la General Motors, es centralizar la política y descentralizar la ejecución. Un ejemplo real de este «federalismo administrativo» lo ofrece una de las compañías norteamericanas de más acusada personalidad y mayor capacidad de resistencia contra los excesos burocráticos: La American Telegraph and Telephone Company, a cuya vitalidad se ha atribuido la gran difusión del sistema *Bell*.

c) Característica del espíritu burocrático es la tendencia a rehuir la responsabilidad. El burócrata nunca actúa sin haber recibido facultades concretas; no se sale de su cometido ni asume una responsabilidad adicional, ya sea porque ello perturbaría su rutina o porque teme las consecuencias de la innovación.

El problema que se plantea es el de cómo mantener un sentido de la responsabilidad y a la vez fomentar la libre decisión, la respuesta ante lo imprevisto. La solución está en hacer que la organización o institución tenga un sentido para todos los interesados, y ello mediante una administración basada en el control interno y en la autodisciplina. Se trata de hacer compatible la lealtad a la organización con la motivación personal de aventura y de despliegue de la personalidad individual.

d) Un fenómeno burocrático patológico lo constituye el afán de poder, de hacerse valer dentro de la organización, como medio de lograr la propia seguridad. Este afán de poder se explica en el individuo como compensación a una sensación de aislamiento que suele obedecer a factores diversos: la excesiva especialización, la uniformización salarial, el excesivo volumen de la organización. Estos males pueden evitarse procurando dar la debida importancia a las exigencias del factor humano.—M. HEREDERO.