



*Secretaría de Educación Pública
Universidad Pedagógica Nacional-Hidalgo*

Licenciatura en Intervención Educativa



Administración y gestión educativa

**Compilación:
Adolfo Franco Romero
Olga Luz Jiménez Mendoza**

**ADVERTENCIA
ESTOS MATERIALES FUERON ELABORADOS CON FINES EXCLUSIVAMENTE
DIDÁCTICOS PARA APOYAR EL DESARROLLO CURRICULAR DEL PROGRAMA
EDUCATIVO.**

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL
LICENCIATURA EN INTERVENCIÓN EDUCATIVA

Programa Indicativo

ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN EDUCATIVA

Área de formación profesional:

Básica en educación.

Campo de competencia:

Referencial.

Semestre en que se imparte:

QUINTO SEMESTRE

Carácter:

Obligatorio.

Créditos:

Ocho

Elaboradores:

JOSÉ CARLOS TOMÁS PÉREZ VÉLEZ

Mayo de 2002

PRESENTACIÓN

El curso de Administración y Gestión Educativa está ubicado en el quinto semestre de la licenciatura en educación, tiene una carga semestral de 4 horas y su valor crediticio es de 8, presentando una relación horizontal con los cursos: Asesoría y trabajo con grupos, dos cursos específicos y uno optativo. Este curso pertenece a la línea de integración de saberes, que inicia con el Conocimiento de la realidad social, Teoría educativa, Desarrollo Infantil, Desarrollo del adolescente y del adulto y diseño curricular. La importancia de una integración del campo de la administración, es estratégica, se pretende que no derive en la simple aplicación mecánica del proceso administrativo en la educación, con una visión lineal que pertenece al paradigma de la simplicidad; de igual manera se busca, que la formación de los profesionales de la educación a utilizar elementos de la administración no los lleve a un desencuentro con las disciplinas humanistas, necesitadas de herramientas para la intervención.

En el curso, el reconocimiento de las diferentes problemáticas que hay provocado las rupturas que ha experimentado la **administración**, nos permiten delinear una perspectiva histórica en donde las posturas van desde una escuela **clásica y científica** a una con enfoque **humanista** de las relaciones humanas; posteriormente el enfoque de **gestión** originado por los círculos de calidad japoneses y el Socio análisis francés invita a un modelo participativo y de la búsqueda de la autonomía en la toma de decisiones por el colectivo, estos referentes se convierten en un punto nodal para el fomento de la democracia en las instituciones. Para determinar el recorrido histórico se propone revisar el enfoque **culturista** desde el paradigma de la complejidad, que permite leer el carácter interpretativo de las redes de significados compartidos que se tejen en toda relación pedagógica y/o educativa. Por todo lo anteriormente mencionado, es necesario redefinir, desde una perspectiva crítica y multirreferencial las posibilidades de aplicación y los conceptos que se revisan.

COMPETENCIA

Identificar concepciones y herramientas de la administración que permita integrar un saber en la práctica educativa, reconociendo la perspectiva histórica de la disciplina para tener claridad sobre las distintas concepciones y una aplicación a la realidad educativa con la finalidad de impulsar la calidad del desempeño institucional.

BLOQUES

¿Para qué el administrar? ¿Cómo construir un enfoque administrativo propicio para intervenir en los distintos ámbitos educativos-formal no formal e informal? Son

interrogantes que un profesional que se forma para la intervención se planteará permanentemente y alcanzarán significado en la medida que las especificidades de la realidad educativa, le permita confrontarlas.

Este curso se está estructurando como un seminario en tres bloques:

I. CONSTRUCCIÓN DE LOS CONCEPTOS BÁSICOS PARA LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN EDUCATIVA

El ámbito de la intervención, lo primero que habría que preguntarnos es ¿qué entendemos por administrar?, e indagar si es posible la articulación de diversas disciplinas en una ciencia llamada administración. Y finalmente ¿porqué hoy en el sistema educativo se utiliza en término de gestión con una vaga idea y dando por hecho de que todos lo entienden? ¿La gestión es una moda pasajera, cómo surge? ¿Porqué no se rebasa la idea de intervención educativa como la acción única hacia la escuela cuando se tienen organizaciones sociales Locales, Nacionales o Internacionales como las ONGs, Embajadas, Fundaciones; cuyo ámbito de acción es también educativo? Por todo ello, se pretende partir de las organizaciones sociales y sus necesidades para arribar a la contracción de conceptos básicos, como el denotador de arranque, que permita entender la importancia de la Administración y Gestión en los escenarios actuales. Teniendo como ejes temáticos de éste bloque:

1. La administración en el escenario de las organizaciones sociales
2. construcción del concepto de administración educativa
3. Función social de la Administración Educativa
4. Origen y contextualización de la gestión educativa

II. MODELOS ADMINISTRATIVOS APLICADOS A LA EDUCACIÓN

Teniendo como antecedente el curso campos de intervención, nos lleva a plantearnos: ¿Cómo intervenir en el campo educativo? Y a definir ¿Qué enfoques o modelos administrativos conocemos? ¿Qué enfoques administrativos son propicios para la intervención educativa? ¿Cuántos de ellos realmente se aplican? Además, tendremos que considerar si las herramientas son las adecuadas y en éste sentido ¿Las herramientas son sólo administrativas o sólo pedagógicas? ¿Cómo desarrollar habilidades a partir de uno o varios enfoques? Proponemos para éste bloque temático la revisión de los siguientes modelos:

1. El clásico y científico
2. El de las relaciones humanas
3. El de Gestión
4. El culturista

III. EXPERIENCIAS DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN EDUCATIVA.

En la intervención no tendría sentido aprender conceptos y modelos, sino existe la intención de aplicarlo o al menos de reconocerlos en las prácticas educativas cotidianas, por lo tanto cabe preguntarnos ¿Qué experiencias conocemos, que resalten la importancia de la gestión y de la administración educativa? El sentido de la aplicación nos lleva a cuestionar si ¿Las experiencias por valiosas que sean, se pueden adaptar situaciones locales? ¿Existen experiencias exitosas? ¿Qué características tendría una intervención educativa exitosa? ¿Cómo desarrollar algunas de esas características? Teniendo como eje las experiencias se proponen las siguientes temáticas para el bloque:

1. Hacia la superación del proceso administrativo en la educación
2. El desarrollo de la Administración y la Gestión educativas en varios países
3. La gestión y el desarrollo de la autonomía en la formación de los colectivos, experiencias actuales
4. Redes de gestión y administración educativa

SUGERENCIAS METODOLÓGICAS

Es conveniente para desarrollar el curso la modalidad de Seminario. El Seminario es un tipo de trabajo académico que promueve la participación personal y social y permite la construcción de un discurso propio y el desarrollo de habilidades metodológicas, a través de escritos que propician la reflexión, estos escritos tienen la característica de una síntesis de los textos a revisar. En los escritos es conveniente incluir actividades previas y textos investigados como aportaciones; es recomendable que se presenten sin excepción en cada sesión, desde el primer bloque, de tal forma que contribuyan con sus aportaciones al enriquecimiento mutuo entre académicos y alumnos.

CRITERIOS DE EVALUACIÓN

En este curso se sugiere elaborar un producto por cada unidad, que represente el trabajo analítico realizado; estos trabajos pueden ser: un mapa conceptual, un cuadro de doble entrada, un escrito tipo ensayo, resúmenes, fichas de trabajo y otros que las temáticas requieran, en donde el estudiante pueda evidenciar el manejo de conceptos y modelos administrativos, partiendo de las reflexiones en torno a experiencias concretas.

Los criterios a revisar serán: Diferenciación entre los conceptos de administración y gestión, integración de una perspectiva histórica, establecimiento de relaciones entre conceptos, establecimiento de parámetros en cuanto a la forma y contenido, establecer una escala en donde se pueda revisar la capacidad argumentativa del estudiante y la vinculación entre la teoría y la práctica.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- ARIAS, Fernando. ¿Hay dos modelos (teórico- descriptivo y técnico prescriptivo) del proceso administrativo? En Revista Contaduría y Administración. No. 196 enero-marzo 2000.
- BENNO SANDER, M. La gestión educativa. ED. Troquel, 1995.
- BEARE, Hedley. Cómo conseguir centros de calidad. Nuevas técnicas de dirección. Madrid, ED. La Marulla, 1992.
- CHIAVENATO, Adalberto. Introducción a la teoría general de la administración. México ED. McGraw-Hill, 1989.
- CUNNINGHAM, William G. Y Donn W. Gresso. Liderazgo cultural. Massachusetts, E.U. ED. Allyn y Bacan,. 1993.
- DOMÍNGUEZ Fernández, G, y Mesanza López, J. (coords.) Manual de organización de instituciones educativas, ED, España, Escuela Española.
- DRUCKER, Peter Las fronteras de la administración. México, ED. Hermes, 1988.
- FLORES, Cruz Cipriano La administración capitalista del trabajo, México, ED. Fontamara 5. 1986.
- GARAGORRI, X. y Municipio, P. Participación, autonomía y dirección en los centros educativos, Espala ED. Escuela Española 1997
- GÓMEZ, Mario Gabriel, “Una exploración inicial sobre la naturaleza de la administración y de la teoría administrativa. En Revista Contaduría y Administración. No. 196 enero-marzo 2000
- GUIOMAR Namó de M Nuevas propuestas para la gestión educativa. México sep. 1998.
- JIMÉNEZ, C. Wilburg, Introducción al estudio de la teoría administrativa. México Ed. Limusa, 1999.
- OEI Ediciones de la OEI - biblioteca digital revista -Iberoamericana de Educación 15 [http. www.oei.es/](http://www.oei.es/) Revista Iberoamericana de Educación Número 15. “Micro política en la Escuela” Septiembre – Diciembre 1997
- O.C.D.E Escuela y calidad de la enseñanza: informa internacional. Barcelona. España, Ed. Paidós. 1991.
- OWENS, Robert G. La escuela como organización: tipos de conducta y práctica organizativa. México, Ed. Santillana, 1992.
- PASCUAL Pacheco R, Coord. La gestión educativa ante la innovación y el cambio, Madrid. Narcea, 1988.
- POZNER, Pilar. El directivo como gestor de los aprendizajes escolares, Argentina ED. Aique, 1997.
- PULPEIRO D. Ser directivo ¿privilegio o pesada carga? Argentina ED. El Ateneo, 1997.
- RAMÍREZ R. Rodolfo et atl. Primer curso nacional para directores de educación primaria. Pronap. México sep. 2000

- RAMÍREZ Beatriz. **El rol del administrador en el contexto actual.** México UAM . Azcapotzalco, 1999.
- RIOS, Jorge, “En torno a los modelos de <proceso> administrativo teórico-descriptivo y técnico prescriptivo réplica la crítica de Arias Galicia”, en **revista contaduría y administración.** No. 196 enero-marzo 2000
- UVALLLE, B. Ricardo. “Perfil y orientación del Licenciado en Administración Educativa.” En **Revista del instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.** no. 10 de abril-junio 1991.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- BALL, S: **La mico política de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar.** Madrid, Paidós/MEC, 1989.
- BATES, r. et. Al **Práctica crítica de la administración educativa.** España, educación. Estudis, universitat de Valencia, 1989
- BARDISA, T.: “La dirección escolar: conflictos y resistencias”, en: Frigerio, G. (comp) **De aquí y de allá. Textos sobre la institución educativa y su dirección.** Buenos aires, Kapelusz, 1995.
- BARDISA T.: **La participación democrática en las instituciones educativas.** En los retos de la educación ante el siglo XXI, Madrid, Congreso de Educación de Ceapa, 1995.
- BARDISA T.: “Los órganos unipersonales”, en Cantón, I. (comp). **Manual de organización escolar,** Barcelona, Oikos Taus, 1996.
- ELMORE. R. y cools **La reestructuración de las escuelas,** México Ed. FCE, 1996
- ETKIN, Jorge y Leonardo Schverstein. **Identidad de las organizaciones,** Argentina.- Ed, Piados 1992.
- RIVAS, J, L: **Organización y cultura del aula: los rituales de aprendizaje,** Málaga, Edinford 1992
- SÁNCHEZ, DE Horcajo J. J. S **La gestión participativa en la enseñanza.** Madrid, ED. Narcea 1997.
- SEP **antología de gestión educativa,** México, SEP 2000
- YUKL, Gary **destrezas para administradores y líderes,** New Jersey, ED. Prentice may. 1990

BLOQUE I

“La construcción de los conceptos teóricos para la administración y la gestión”

Sergio Hernández Rodríguez. Introducción a la administración. Un enfoque teórico práctico Ed. Mc. Graw Hill pp. 5-7, 37-56

PRIMERA UNIDAD: LA ADMINISTRACIÓN COMO PROFESIÓN 5

CONCEPTOS DE ADMINISTRACIÓN

Wilburg Jiménez Castro define la administración como... “una ciencia compuesta de principios, técnicas, prácticas, cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no se pueden lograr en los organismos sociales”.

Por su parte, Fremont E. Kast dice que la administración es la coordinación de hombres y recursos materiales para la consecución de objetivos organizacionales, lo que se logra por medio de cuatro elementos: 1) dirección hacia objetivos, 2) a través de gente, 3) mediante técnicas y 4) dentro de una organización.

La mayoría de los autores define a la administración como el proceso de planear, organizar, dirigir y controlar para lograr objetivos organizacionales preestablecidos.

La administración y los organismos sociales. Un organismo es un conjunto de elementos (órganos) cuya disposición le dan sinergia para alcanzar misiones de vida específica en el ecosistema biológico.

Sinergia es el *efecto multiplicador de beneficios, en la unión de dos o más elementos.*

Por lo tanto, un organismo social es una entidad social con capacidad jurídica para realizar fines específicos, estable y estructurada formalmente, de tal manera que permita la eficiencia del trabajo grupal en la consecución de sus objetivos.

Sinónimos de organismo social son: institución, empresa y organización.

Las organizaciones se definen, según Amitai Etzioni, como “unidades sociales deliberadamente construidas o reconstruidas para alcanzar fines específicos”.

Richard Hall las define como “colectividades con límites relativamente identificables, con un orden normativo, con escala de autoridad, con sistemas de comunicación [...] se relacionan con una meta o conjunto de fines”.

LA ADMINISTRACIÓN Y SU RELACIÓN CON OTRAS DISCIPLINAS

El trabajo del administrador profesional se nutre de la teoría, de las técnicas y prácticas administrativas y de la experiencia personal. Su formación requiere del dominio de conocimientos de la conducta humana: individual, grupal y social. De ahí la necesidad de que se aplique al estudio de la psicología y sociología, básicamente en el área industrial y organizacional.

Su relación con la teoría contable y financiera es estrecha, ya que su toma de decisiones, sobre todo cuando se ocupan cargos de alta dirección, se apoya en los resultados de su gestión y de las áreas que coordina. Asimismo, cada vez su vínculo con la informática es mayor, ya que dominar programas de cómputo será cada día una habilidad más útil en el trabajo del administrador. Ya Francis Bacon lo dijo: “La información es poder”.

Tan bien tiene necesidades de poseer conocimientos matemáticas y estadísticos. Las técnicas modernas de la administración están basadas en gran parte en la aplicación de la estadística en todas las áreas del trabajo administrativo. Las matemáticas se utilizan tanto en las finanzas, como en la producción y en la investigación de mercados.

Su relación con la economía es íntima. De hecho, la administración es un producto de la teoría económica. En algunos países de Europa, los administradores profesionales son graduados en microeconomía, rama que estudia a la empresa. Además, en la época actual, marcada por la globalización de los mercados, se exige que el administrador adquiera una visión del fenómeno económico mundial.

La empresa como organismo social se desenvuelve en sociedades con normas que regulan la vida de los organismos sociales, tanto en actividad mercantil como en su relación con los trabajadores. Así, a través del derecho civil regulan contratos con otros organismos y personas. Por otro lado, existe una normatividad ecológica que impone restricciones y obligaciones a las actividades industriales. (Ver Fig. 1.1).

LA ADMINISTRACIÓN Y EL MÉTODO CIENTÍFICO

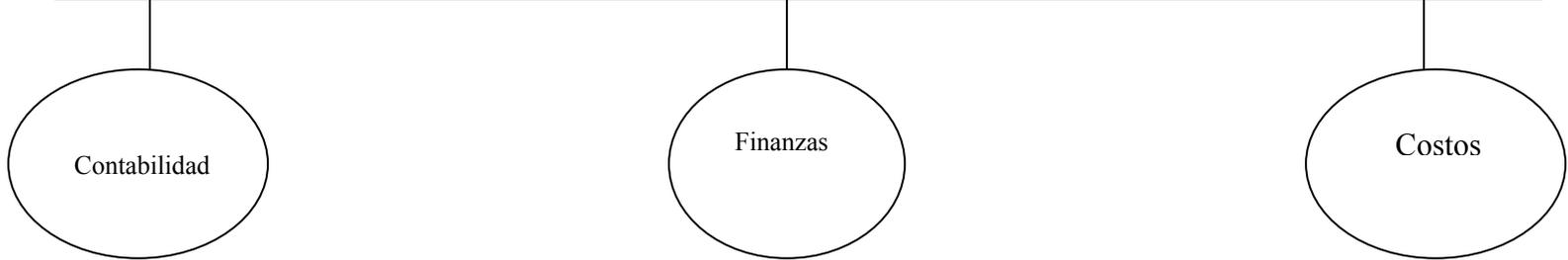
La *ciencia* es el conjunto de principios de valor universal en el tiempo y en el espacio.

O también una clase de actividad humana orientada hacia la formulación sistemática de las posibilidades de repetición, hipotética y real, de determinados fenómenos que para sus fines se consideran idénticos.

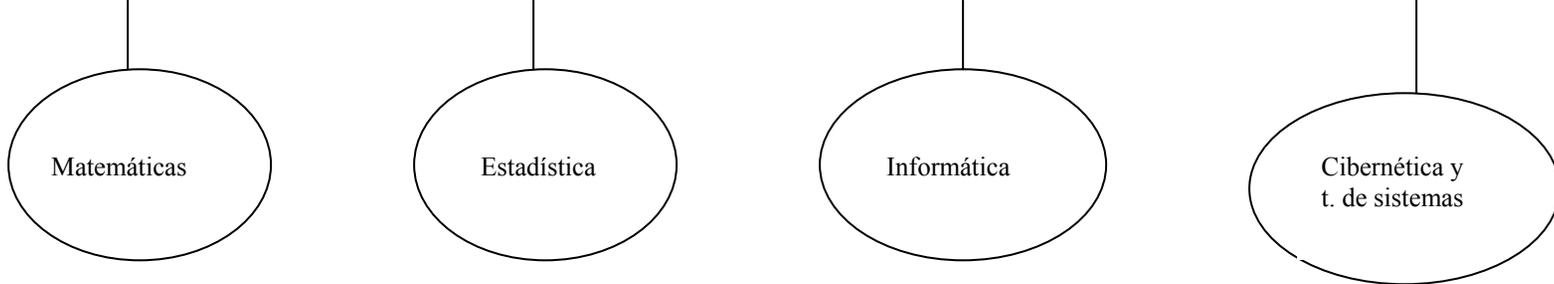
Principio y ley. Las leyes y los principios científicos son verdades fundamentales que se tienen por tales en un momento dado; explican la relación entre dos o más conjuntos variables.

Mientras que el principio y la ley son rígidos, el principio administrativo no lo es. La ley de la gravitación universal obedece a principios exactos. Por ello, aunque el principio de unidad de mando en administración es flexible, ambos cumplen con la *universalidad de la ciencia*.

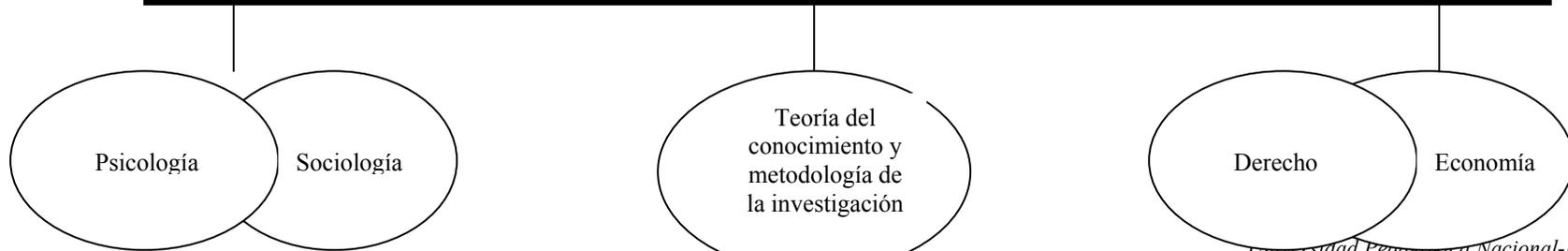
Disciplinas financieras



Disciplinas cuantitativas



Ciencias sociales



Método científico

Cabe señalar que nuestro interés no radica en dilucidar si la administración es una ciencia o no, algo que ha sido ampliamente discutido. Lo que se debe destacar es la importancia que tiene abordar los problemas administrativos metodológicamente, ya que ello sentara una base objetiva para fundamentar la toma de decisiones e implantar las medidas administrativas convenientes.

Descartes, autor del *Discurso del método*, ocupa un lugar distinguidísimo en la historia de la metodología de la investigación. Formulo claramente lo que debe ser el método científico, el cual puede reducir a las cuatro reglas siguientes:

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN.

Le hombre ha aplicado la administración de modo consciente e inconsciente. Infinidad de hechos históricos demuestran que, desde sus orígenes, el ser humano tuvo necesidad de organizarse para alcanzar algún objetivo, por lo que se estableció en grupos para protegerse del medio ambiente.

Poco a poco, la humanidad llegó a conclusiones sobre cómo debía organizarse para producir lo que necesitaba, aprendió de los fracasos, también de sus éxitos y gradualmente formó una teoría empírica que se transmitió de generación en generación bajo las condiciones específicas de cada pueblo.

Desde el momento en que tuvieron que hacer una tarea ardua o pesada, como cazar, mover una roca o recolectar sus alimentos, los hombres necesitaron de la ayuda mutua para lograr lo que deseaban. Y en la medida en que la tarea era más difícil, requirieron una mejor organización. Sugirieron entonces los líderes que dirigían las operaciones, como la caza de un mamut o la construcción de una pirámide, en grupos más evolucionados.

Naturalmente no se puede decir que en los inicios de la organización social (familias, tribus y clanes) haya existido una carrera de licenciado en administración; pero es evidente que existieron actos administrativos que permitieron a los hombres primitivos realizar las actividades necesarias para satisfacer sus necesidades básicas. En esos actos hubo planeación y organización, ejemplo de lo cual es la división del trabajo; además, siempre hubo líderes que guiaban a otros en el desempeño de las labores cotidianas.

Con el paso de la vida primitiva a las primeras civilizaciones, se fueron desarrollando estructuras y organizaciones sociales, hasta alcanzar el estado actual. Enseguida analizaremos algunos aspectos relevantes de dicho desarrollo.

Primeras civilizaciones.

Asia Menor y los judíos. El pueblo judío estuvo ente los primeros en aceptar el monoteísmo. Practicó formas capitalistas desde el 1000 a. de C. aproximadamente, e influyó en Europa, en diversas épocas, a través de constantes migraciones.

El libro judío más importante es el *Antiguo Testamento* contenido en la Biblia. En él hay diversos pasajes que han influido en la teoría administrativa moderna. HAY Muchos refranes populares cuyo origen se encuentra en los *Proverbios* salomónicos, por ejemplo: “El que a dos amos sirve, con uno queda mal”.

También citamos el pasaje bíblico del *Éxodo*, capítulo XVIII, en el cual Jethro, suegro de Moisés, dice a éste: “enseña a las personas las ordenanzas y las leyes... selecciona a los mejores... y asígnales ser guías de miles, y guías de cientos, y guías de cincuentas, y guías de decenas y esos guías deben administrar las cuestiones de rutina y llevar a Moisés sólo las cuestiones importantes”.

Europa. En la antigüedad, la civilización más evolucionada de Europa, fue la griega. Durante el milenio precedente al inicio de la era cristiana, surgieron y florecieron en el Peloponeso diversos pueblos. Entre ellos destacó el espartano, famosos por su disciplina militar y porque vivió, de alguna manera, en un régimen relativamente socialista. Licurgo, rey de Esparta, tomó de los egipcios la idea de separar al ejército del resto del pueblo y lo hizo bajo estrictos principios racistas, pues sólo a los más fuertes e inteligentes se les permitía entrar a dicha institución. A los niños que nacían demasiado débiles o con algún defecto físico, se les mataba. Se dice que era tan rígida la disciplina que observada por los soldados expórtanos, que debían obedecer órdenes aun en contra de su propia vida. Si le era ordenado caminar de frente y había algún precipicio, él no podía interrumpir su marcha aunque finalmente cayera. Este pensamiento aún prevalece, y muchos supervisores modernos consideran que sus órdenes deben atacarse sin discusión: “el jefe siempre tiene la razón”.

No toda la filosofía vino de Esparta. La mitología jugó un papel muy importante en el comportamiento del pueblo. A través de historias sobre sus dioses, fábulas y leyendas, se plasmaba, metafóricamente, toda su visión del mundo. Homero escribió la *Iliada* y la *Odisea*, epopeyas donde se señalan pautas de comportamiento. Muchos autores modernos utilizan las figuras mitológicas como formas para explicar situaciones cotidianas. Así, por ejemplo, usan todavía la figura de Pigmalión para ilustrar cómo el buen trato a los trabajadores provoca la modificación de su comportamiento, con lo cual apoyan a las teorías de Douglas McGregor.

Influencia de los filósofos.

SÓCRATES (470-399 a. de C.), fue el primer occidental en afirmar que “todo conocimiento de los sentidos es falso, no digno de confianza por imperfección de los mismos”, es decir, genera conocimiento subjetivo, no objetivo como el basado en los hechos.

Se puede considerar a este filósofo como padre de la dialéctica, ya que afirmó: “lo único que sé, es que no sé nada”. Éste era su principio fundamental para llegar a la verdad, por lo cual preguntaba a todo aquel que encontraba el porqué de las cosas. Llegó a la conclusión de que los iletrados, hombres del mercado, lograban profundas deducciones con mayor rapidez que los eruditos de la época.

Como una extensión del pensamiento socrático, hoy podemos afirmar que, en las organizaciones modernas, el empleado y el operativo conocen ciertas causas de los procesos mejor aun que los directivos, aunque estos últimos tengan una visión global más precisa.

Hay que recordar que Sócrates fue condenado a morir envenenado con cicuta. A pesar de ello, consideró que era la ignorancia de sus jurados quien realmente le condenaba, ya que según él, éstos no eran hombres de mala fe, sino ignorantes, puesto que lo acusaban de pervertir la juventud al cuestionarle dialécticamente sobre el origen de los dioses griegos.

Platón. Nació en Atenas en el 427 a. de C. fue discípulo de Sócrates, escribió *La República*, *Las Leyes*, *Critón*, *Fédón*, *Gorgias*, *El banquete* y otras obras. Murió en el 347 a. de C.

Con motivo de la muerte de Sócrates en el año 399 a. de C., Platón escribió *La República*, obra en la que pretendió formular un modelo de organización social gobernada por una aristocracia de filósofos y sabios, a los que se prohibía acumular riqueza, por ser ésta contraria a la naturaleza de la bondad y la virtud. Platón derivó el origen del Estado de la necesidad humana de asociarse y de la división del trabajo. Éstas son sus palabras.

La ciudad nace, en mi opinión, por darse la circunstancia de que ninguno de nosotros se basta a sí mismo, sino que necesita de muchas cosas... Así, pues, cada uno va tomando consigo a tal hombre para satisfacer esta necesidad y a tal otro para aquélla; de esta modo, al necesitar todos de muchas cosas vamos reduciendo en una sola vivienda a multitud de personas en calidad de asociados y auxiliares, y a esta cohabitación le damos el nombre de ciudad.

En otro párrafo dice: “Cuando más, mejor y más fácil se produce, es cuando cada persona realiza un solo trabajo de acuerdo con sus aptitudes.. y sin ocuparse de nada más que de él”

Algo semejante ocurre en las empresas y organizaciones modernas, ya que por regla general los hombres no poseen todas las habilidades necesarias para realizar todas y cada una de las diversas actividades implicadas en el funcionamiento de dichas empresas y organizaciones. El mismo directivo debe percatarse de que sus subordinados y colaboradores pueden tener habilidades natas o adquiridas que él no posee.

Platón se inclinó por el régimen aristocrático, en el que los gobernantes deben ser filósofos y tender a la contemplación del bien. Describe cómo han de seleccionarse y probarse, y detalla los elementos de la formación que deben recibir.

Platón sostiene que existen tres clases de hombres, según su nivel de raciocinio:

La de oro: los gobernantes

La de plata: los guerreros

La de hierro y bronce: labradores y artesanos.

El pensamiento platónico aún subsiste en muchas organizaciones modernas, en donde es común oír. “Dios hizo a unos cuantos para mandar (la aristocracia) y a los demás para obedecer”.

Aristóteles (384-322 a. de C.). El más destacado discípulo de Platón fue Aristóteles, nacido en Estagira, Macedonia, por lo cual fue llamado el “Estagirita”.

En sus trabajos, Aristóteles criticó el pensamiento de su maestro, sobre todo en lo relativo a las ideas utópicas de *La República* y *Las Leyes*. También, en el campo filosófico se apartó de sus ideas, a partir de su propia concepción del origen de las ideas. Se dice que Platón fue el “idealista” y Aristóteles el “realista”.

Su obra mas discutida en administración, ciencia política, derecho y economía en *La Política*, en la que distingue los conceptos de Estado y Gobierno (autoridad) y plantea la necesidad de separar la autoridad del Estado en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, para lo cual señala la organización y funciones de éstos. Tal división se conserva hasta nuestros días en muchos Estados. En este aspecto se le considera antecesor de Montesquiu, quien estableció la operatividad del principio de división de poderes, base de la limitación en el ejercicio del poder.

Aristóteles, al referirse al orden de la sociedad, critica que Platón hubiera saltado del concepto del individuo al de aldea, sin tomar en cuenta a la familia como la célula social básica del Estado. El “Estagirita” incluye al esclavo como elemento de la familia, tratando de justificar, así, la esclavitud.

Según él, los actos administrativos desde el punto de vista económico, pertenecen a dos categorías:

- a. La economía natural, que se encarga de la administración de los recursos.
- b. La crematística, que se encarga del incremento y adquisición de los recursos.

No cabe duda que los pensamientos de Aristóteles continúan vigentes en nuestra civilización, ya que las empresas, en tiempo de abundancia de recursos, orientan su crecimiento hacia el mercado, se dedican a vender y descuidan su administración interna e incluso desperdicia recursos. En épocas de crisis se dedican a controlar mejor los recursos y logran disminuir desperdicios, tiempos muertos y gastos innecesarios.

La ética aristotélica influyó en mayor o menor medida durante casi 2000 años. En el medioevo, esta concepción limitó mucho el desarrollo comercial, ya que lo consideraban necesario aunque poco ético. La filosofía aristotélica también plantea la importancia de la teología en la acción humana, pues ambas estudian os últimos fines y la esencia del ser humano y de las organizaciones. Aclarada la misión de la organización y del ser se aclara la acción.

Epicuro (341-270 a. de C.). Fue otro destacado filósofo griego. Para él existen dos clases de verdad: a) las verdades de existencia, y b) las verdades de juicio.

Respecto a las primeras, Epicuro afirmó que son verdades objetivas, ya que radican en la naturaleza misma de las cosas u objetos, mientras que las verdades de juicio son nuestras conclusiones, sin importar como hayamos llegado a ellas.

Contrariamente a Sócrates Epicuro señaló que los sentidos no nos engañan y que por lo tanto las sensaciones percibidas por el hombre son verdaderas, que le ojo funciona perfectamente ya que es una maravilla de la naturaleza y que el cerebro esta compuesto por finísimas fibras y pequeñas moléculas. Lo que cambia nuestra percepción de la realidad son

los perjuicios u opiniones (prejuicios). Es considerado precursor del pensamiento materialista, ya que atacaba duramente a la religión, la que en esa época se valía del temor para ganar adeptos.

Los romanos. El pueblo romano comparte con Grecia el mérito de ser forjador de la sociedad moderna occidental. Estableció bajo un esta sólido, administrado excelentemente, logró un esplendor que pocas civilizaciones han alcanzado.

Los patricios formalizaron las relaciones sociales gracias al derecho: reglamentaron las del estado con respecto al pueblo a través del derecho público (*ius publicum*); los del individuo mercede al derecho privado (*ius privatum*). El término *ius* derivó del sánscrito y significa “liga”, lo que indica que el Derecho es una de las fuerzas que amalgaman a quienes pertenecen a la misma sociedad. Los romanos decían *ubi societas, ibi ius*, lo cual significa que donde hay una verdadera agrupación social, existe una norma que la regula. La teoría moderna de la administración señala que a medida que aumenta el número de personas, crece la estructura de la organización, haciéndose más formal y compleja; ello exige normas y políticas para la administración y la consecución de objetivos, es decir, el establecimiento de un marco legal interno.

El legislador de aquel pueblo –organización social- separó los conceptos “ser humano” y “persona”, en virtud de que a él le interesaba enjuiciar situaciones generales que se podían presentar en relación con las personas y no las cualidades físicas y psíquicas inherentes al hombre. Así, lo relativo al nacimiento, fallecimiento, convenios y contratos, al igual que todo lo derivado de dichas situaciones, como las propiedades, las asociaciones y otras regulaciones administrativas de interés general, estaba ligado a los derechos de la “persona”. Esta formalización legitimó el concepto de propiedad privada, pilar del capitalismo moderno. Para los romanos la propiedad era un derecho absoluto. Defendían el *ius utendi, fruendi et abutendi*, es decir, el derecho al uso, al goce y hasta al abuso de los bienes privados, extremo que ya no es aceptable. Por ejemplo, no por ser propietario de una propiedad agrícola se tiene derecho a deforestar y a contaminar los ríos, o porque se paga el agua ésta puede desperdiciarse. El abuso de las posesiones ha llevado a un nivel elevado de consumismo.

Influencia de la iglesia católica y la época medieval.

La iglesia como institución y como organización social es y ha sido modelo de estructuras: su sistema jerárquico, su división territorial, su división entre lo administrativo y lo eclesiástico le han permitido subsistir durante casi dos milenios, y muchos autores la citan como paradigma organizacional. También el concepto de autoridad y obediencia es básico para el funcionamiento de esta institución, ya que el sacerdote católico debe obedecer tal cual *cadaverum*, esto quiere decir que un cadáver no reclama y si se le mueve una mano se queda conforme a la voluntad del sujeto que la ha movido.

Por otro lado, la iglesia católica fue rectora de los valores del hombre durante el medioevo y en el campo comercial impuso valores éticos severos; la actividad de los mercaderes se consideraba vergonzosa e ilícita. La usura equivalía a un objetivo surgido del siguiente principio: el hombre fue puesto en la tierra durante un periodo en que su primer afán debía

consistir en prepararse para la eternidad. Esta concepción ética detuvo el desarrollo industrial. En la última parte del medioevo, se desarrolla una creciente actividad comercial en los estados italianos, debido al incremento de las actividades gremiales de los artesanos. Se produce al mismo tiempo un creciente intercambio comercial de productos entre los estados. “Las Cruzadas no sólo tuvieron un objetivo religioso, sino que también obedecieron a causas económicas, para desarrollar el comercio con el Medio oriente”, señala Silva Herzog.

Por razones antes expuestas, la influencia que la iglesia católica ha tenido en el mundo industrial moderno ha sido eternamente, tanto para el desarrollo como para el retraso, además de constituir un modelo de estructura organizacional que aún se estudia en la formación del licenciado en administración.

Influencia de la organización militar

Durante la Edad Media, los ejércitos estaban formados por *mercenarios* (personas que vendían al mejor postor, para pelear en su nombre). Sin embargo, Nicolás Maquiavelo consideró que un buen Gobernante no debería depender de estas fuerzas, si no formar su propio ejercito. Así mismo, recomendó que constantemente este grupo debía practicar en frente de la ciudadanía, para lograr un doble efecto: primero, para tener siempre un buen estado físico y, obviamente, también para intimidar a la población con el fin de que fuera más fácil lograr el orden interno.

Si bien el origen de la milicia no data exclusivamente de la concepción de Nicolás Maquiavelo, toda vez que los espartanos, los griegos y otros pueblos contaban con ejércitos propios y dividían a las fuerzas en legiones, centurias, etc., el sistema moderno de la organización militar si es obra de este genial político florentino. Él estableció la necesidad de retomar los sistemas romanos y dirigir ejércitos reducidos. El modelo de organización militar propuesto por Maquiavelo ha sido adaptado en las diversas épocas a las circunstancias particulares. Así, en nuestro ejercito, el mando entre los soldados es ejercido por cabos; así mismo, un número reducido de cabos depende de un sargento; un grupo de sargentos recibe ordenes de otro superior, y así sucesivamente hasta formar batallones, divisiones, etc. El ejercito también esta organizado por especialidades: caballería, infantería, ingenieros, transmisiones, etc. A su vez el ejército divide los territorios en zonas militares, pero todos sus componentes dependen de un mando superior centralizado.

Las empresas modernas dividen las cargas de trabajo en áreas funcionales, encargadas de actividades específicas. A esta división moderna se le llama Lineo-funcional, por su origen militar, con toda la carga de autoritarismo que ello implica. Por esta razón, Lyndall Urwick, un teórico de origen militar surgido a principios de siglo, al sentar las bases de la división de trabajo en las primera obras publicadas sobre la materia, señalo las razones para la extensión limitada de las estructuras administrativas argumentando las ventajas que tiene este tipo de organización para el ejercito.

En resumen, son tres las influencias de orden sobre el campo de la teoría administrativa moderna: a) la estructura jerárquica y la división por tramos cortos de mando, b) la autoridad lineal y c) la disciplina rígida del acatamiento de las órdenes sin discusión.

Otra aportación de la organización militar a la teoría administrativa., es el uso de algunas palabras antes restringidas al uso familiar. Entre ellas se encuentran *estrategia, táctica, operaciones, reclutamiento y logística*, actualmente muy difundidas en las organizaciones.

NACIMIENTO DE LA ÉTICA CAPITALISTA Y LA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL

Vamos a estudiar cinco puntos señalados por Kast y Rosenzweig en *Organización and Management*, con el fin de tener un panorama claro e este fenómeno histórico:

1. La concepción judaica, como antecedente.
2. La ética protestante.
3. La tecnología y su influencia en la Revolución Industrial.
4. Las doctrinas económicas clásicas, con nuevas ideas:
 - a. Mercantilismo
 - b. Adam Smith y el liberalismo económico
5. El darwinismo social, que refuerza todo lo anterior.

Concepción judaica de la riqueza. Es determinante la influencia del judaísmo sobre el cristianismo; sin embargo, según Sombart:

Mientras el cristianismo sostenía en sus primeras épocas ideales de pobreza y humildad, el judaísmo no rechazaba a los ricos; mientras que el cristianismo estaba invadido por el espíritu del amor, el judaísmo practicaba un nacionalismo extremista.... Se ha llamado a los judíos padres del intercambio libre y por tanto del capitalismo.

No se puede omitir la consideración del enfoque judío que constituye la base y antecedente más remoto del capitalismo.

Añade Sombart:

La religión no impuso restricciones a la actividad comercial y a la acumulación de la riqueza, como sucedió con el cristianismo.

Los judíos en Europa fueron eliminados de la propiedad de la tierra y restringidos en la participación de muchas actividades. Por tanto, vieron en el comercio una alternativa. Los valores judíos sobre un trabajo duro, la economía y su ortodoxia religiosa los condujeron al desarrollo económico de su ghetto.

Otro aspecto que permitió y fomentó la acumulación de la riqueza entre los judíos fue la *institución de la dote*.

La ética protestante. Debido a los cambios surgidos en la concepción católica sobre las actividades comerciales, muchos de los valores antiguos referentes al comercio se fueron perdiendo. Sin embargo, la transformación más fuerte, según varios autores, surgió de las concepciones del protestantismo.

Max Weber señala que la ética fue altamente favorable para el desarrollo del capitalismo y la industrialización en Inglaterra, Escocia, Holanda y, más tarde, en Nueva Inglaterra. La ética luterana favorece a la empresa individual y recuerda la importancia del trabajo como una forma de agradar a Dios. Esta filosofía fue reforzada y ampliada por Calvino, quien expresó que la frugalidad, la economía y la industria son virtudes humanas, lo cual influyó enormemente en la escala de valores de los primeros industriales. La ética protestante generalizó la noción de que el éxito mundano puede ser una señal divina. Calvino creó un instrumento religioso que armonizó en forma efectiva con la divulgación del beneficio industrial.

Por lo anterior, puede afirmarse que protestantismo difundió las normas básicas para el desarrollo del capitalismo.

El mismo autor hace notar que en todos los mensajes de Benjamín Franklin hay una esencia de ética protestante, como lo reflejan los siguientes refranes que Max Weber transcribe en su obra *El espíritu del capitalismo*:

Piensa que el tiempo es dinero.

Piensa que el crédito es dinero.

Piensa que el dinero es fértil y reproductivo.

Piensa que, según el refrán, un buen pagador es dueño de la bolsa de cualquiera.

A veces, esto es de gran utilidad. A parte de la diligencia y la moderación nada contribuye tanto a hacer progresar en la vida un joven como la puntualidad y la justicia en todos sus negocios.

Las más insignificantes acciones que pueden influir sobre el crédito de un hombre deben ser tenidas en cuenta por él.

Guárdate de considerar como tuyo cuanto posees y de vivir de acuerdo con esa idea.

Por seis libras puedes tener el uso de 100, su puesto que seas un hombre de reconocida prudencia y honradez. Quien malgasta inútilmente a diario un céntimo, derrocha seis libras al cabo del año, que constituyen el precio del uso de 100.

Tecnología y Revolución Industrial. Debido a su situación de potencia colonialista, Inglaterra logró controlar grandes mercados a los que no podía surtir con su rudimentaria industria de talleres caseros. Los descubrimientos del mecánico Arkwright desarrollaron la primera hiladora mecánica que posteriormente fue la movida por energía hidráulica con un poder doscientas veces mayor que el del proceso artesanal.

James Watt, según anota textualmente Silva Herzog, “Fue un hombre extraordinario por su gran inteligencia y notable ilustración. Vio la luz en 1736 y murió en 1819. Perfeccionó la máquina de vapor en varias etapas, desde su primer experimento de 1761 en la Universidad de Glasgow, hasta 1790. En 1769 obtuvo la primera patente de su máquina. El trabajo de Watt sobre la máquina de vapor fue, según Usher, de un carácter predominantemente científico y crítico, que implicó innovaciones esenciales, pero sin que éstas fueran otra cosa que meras aportaciones a un todo ya existente. Sea ello lo que fuere, cierto es que Watt

hizo posible la aplicación de la máquina de vapor a la industria, con lo que prestó un servicio de primera importancia al progreso económico”.

Otras aplicaciones técnicas, como las de Henry Cort en la industria del hierro forjado, facilitaron el proceso productivo e incrementaron la producción. Robert Fulton experimentó con éxito el barco a vapor. Muchas otras aplicaciones técnicas aparecieron paulatinamente.

El capitalismo que irrumpe durante la Revolución Industrial, provoca una explotación masiva por parte de los industriales, influidos por el pensamiento económico vigente. La mano de obra se veía como una mercancía sujeta a las fuerzas del mercado sin regulación de las relaciones obrero- patronales por parte del Estado, tal como lo postulan las doctrinas económicas que revisaremos más tarde.

Sin embargo, no se hicieron esperar diversas reacciones de pensadores y movimientos sociales, tales como la Revolución Francesa, la Independencia de los Estados Unidos, el Lúddismo y los sabotajes (acciones emprendidas por los trabajadores en protesta por las condiciones de trabajo); los papas León XII y León XIII emitieron encíclicas conminando a los patrones a dar un mejor trato a los trabajadores.

Doctrinas económicas clásicas: el mercantilismo y el liberalismo

Para Max Weber el mercantilismo consistió en la traslación de la ética capitalista a la política: el Estado debe proceder como una empresa, para fortalecer su poderío a través del incremento del tesoro público.

También la teoría del mercantilismo sostiene que la riqueza consiste en la acumulación de oro y plata y que, en consecuencia, el país rico es aquel que dispone de mayor cantidad de metales preciosos. Asimismo, considera fundamental el desarrollo de la industria por que favorece la acumulación de grandes capitales y afirma que los países deberían comprar poco y vender mucho, para tener una balanza comercial favorable e incrementar sus disposiciones en metales preciosos.

Adam Smith y el “Laissez faire”. En 1776, Adam Smith, publicó su libro *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Con ello, la ética capitalista recibió un gran apoyo teórico que aún influye en el pensamiento del sistema.

Smith argumenta que:

- Las libertades económicas benefician a toda la sociedad, bajo la premisa de que cada individuo maximizará su propio interés.
- La mano invisible del mercado y la competencia restringen los intereses individuales, asegurando así la maximización del interés social.
- Cualquier interferencia gubernamental tiende a romper el balance natural.

Por otro lado, ponderó el concepto de libre empresa. La tendencia basada en el principio liberal de “dejar hacer” encajaba admirablemente en el pensamiento tecnológico e industrial y dio impulso al desarrollo industrial.

Roberto Owen y el pensamiento socialista utópico

Durante los primeros años del siglo XIX, los sistemas de producción se basaban fundamentalmente en la fuerza motriz de la máquina y del ser humano. El liberalismo económico generó condiciones para que los dueños del capital hicieran crecer su patrimonio con base en la explotación desmedida: jornadas de trabajo de 16 a 18 horas, contratación de menores de 10 años en calidad de aprendices, ausencia de higiene y de cualquier medida de seguridad. Esta situación provocó que una serie de pensadores de la época protestara e hiciera propuestas de reestructuración de las relaciones de producción, algunas tan inaplicables que fueron calificados posteriormente por Marx y Engels como “socialistas utópicos”. Entre los pensadores socialistas del siglo pasado, por haber sido precursor de modificaciones concretas dentro de las organizaciones fabriles de Inglaterra.

Walter Montenegro afirma:

Roberto Owen es acreedor a mención especial por ser uno de los pocos utópicos que formularon su teoría no en un plano de las ideas puras, ni desde la trinchera de las clases desposeídas, sino más bien en el campo de las clases poseedoras. En efecto: Owen fue un próspero empresario textil inglés, nacido en 1771, que organizó una comunidad llamada New Lanark, moldeada de conformidad con los principios de su socialismo utópico, *para demostrar que las condiciones del medio social influyen decisivamente en la posibilidad de perfeccionar los medios de producción.*

En New Lanark, donde tenía su fábrica, construyó viviendas para los obreros, escuelas para los hijos de éstos, comedores y campos de recreo, etc. Y demostró todavía utilidades.

Algo más: *mercede al bienestar suministrado a sus obreros, consiguió de ellos un índice más alto de productividad.*

De los satisfactorios resultados de su experimento sacó Owen argumentos prácticos para proponer una serie de medidas de protección a los trabajadores, tales como la reducción de la jornada de trabajo a sólo 12 horas (en ese entonces su duración quedaba al arbitrio del empresario, y era corriente que los obreros, aun los niños, trabajasen alrededor de 16 o 18 horas diarias), la prohibición del trabajo a los menores de 10 años, la educación universal, organización de gremios y asociaciones de tipo cooperativo como controles eficaces para moderar los excesos del capitalismo, etc. Por todo ello se considera a Robert Owen, con justicia, uno de los precursores de la legislación social y del trabajo.

De la gran obra de Owen, además de lo indicado, quedan las cooperativas, para las cuales sentó las primeras bases, y la organización sindical de la que también fue precursor al organizar en Inglaterra la Grand National Consolidated Trade.

Como se puede ver, Owen fue el más grande de los utópicos porque pasó del pensamiento puro a la aplicación de las ideas. Para lograr sus propósitos con hechos concretos, realizó cambios en su fábrica de New Lanark y estableció el Sistema Cooperativo en Estados Unidos al fundar en Indiana, en 1825, la New Harmony (Nueva Armonía).

MÉXICO

Los principios administrativos tienen carácter universal, razón por la cual podemos hablar de que existe una ciencia administrativa para México, Bolivia o Francia. Pero sabemos también que los aspectos culturales determinan muchas acciones administrativas. Por ello, haremos una breve reseña del fenómeno administrativo en las diferentes etapas de la vida de México.

Época precolombina

La historia de México precolombino es tan antigua y tan amplia que sería imposible resumirla en pocas líneas. Se dice que en el espacio ocupado por el México contemporáneo hay vestigios de civilizaciones que existieron hace 20000 años. Desde hace 7000 hubo ya grupos que dejaron la vida nómada para establecerse en puntos determinados del territorio, cultivando algunos productos y domesticando animales como el perro y el guajolote. El cultivo de maíz, que empezó hace 400 años, ocasionó la aparición de ciertas prácticas económicas y administrativas de interés, como la fabricación de tejidos y cerámica para el autoconsumo. Con el tiempo, los productos del trabajo agrícola y fabril llevaron a los hombres a la especialización regional y al intercambio. Este desarrollo provocó la aparición de clases sociales: nobles, religiosos, comerciantes, agricultores y hasta siervos de las otras clases. Asimismo, se produjeron guerras por el dominio de unos sobre otros.

Hace unos 3500 años se inició la irrigación, con la cual aparecieron las grandes ciudades con prácticas religiosas y ritos complejos. Los enigmáticos olmecas constituyen la civilización más antigua. Habitaron en la zona costera del Golfo. Tuvieron una teocracia compleja, como lo demuestran todos sus monumentos y grandes esculturas. Se les considera forjadores de las culturas maya, teotihuacana, zapoteca y totonaca. Su predominio perduró hasta el siglo I a. de C.

Los mayas y totonacas vinieron en el sur de nuestro territorio, Guatemala, El Salvador, Honduras y parte de Nicaragua. Dominaron la astronomía gracias a sus conocimientos matemáticos. Su calendario era más exacto que el conocido por sus contemporáneos europeos. Desarrollaron ciudades con gran vitalidad y arquitectura admirable como Uxmal, Chichén-Itzá, Tulúa, Petén, Palenque y Tikal. El comercio floreció entre ellas. Tuvieron varias épocas de florecimiento hasta su decadencia en el siglo XVI.

Muchos otros pueblos precolombinos desarrollaron civilizaciones dignas de ser analizadas; pero debido al limitado alcance de este curso sólo estudiaremos algunas prácticas de los aztecas que influyeron en la cultura mexicana.

Los aztecas fueron la resultante de muchos pueblos antecesores, básicamente toltecas y teotihuacanos. Llegaron al Valle de México alrededor del siglo XII guiados por su dios protector, Huitzilopochtli. Se refugiaron en un islote de lago de Texcoco donde fundaron la notable ciudad de Tenochtitlan en 1325.

Entre los antiguos mexicanos existía una organización estatal desarrollada, ya que contaba con administración judicial, ejército, caminos, policías y sistemas de educación. Su

organización político-administrativa evolucionó desde una oligarquía primitiva hasta una monarquía absoluta.

Los mexicas, los tepanecas y los texcocanos formaban la triple alianza, y reconocían a un solo rey (señor de vidas y haciendas). Al frente de Estado estaba un *huey tlatoani* que contaba con doce dignatarios para anteveer los asuntos públicos (religiosos, militares, comerciales, etc.); además, tenía representantes en todos los lugares o regiones sojuzgadas. La sociedad se dividía en nobles, sacerdotes, militares, el pueblo y los esclavos o siervos. El imperio azteca tenía un sistema de impuestos desarrollado, ya que cobrara gabelas en especie: productos agrícolas (granos principalmente), mantas, productos de barro. Contaba con almacenes de depósito y en casos de miseria extrema se distribuían los productos entre la población.

El *tecuhtli*, funcionario del gobierno central, se encargaba principalmente de juzgar los litigios, cobrar gabelas y vigilar los trabajos colectivos con que se tributaba al imperio.

El *calpulli* esta regido por un consejo (*huehuetequé*), formado por los ancianos, que delegaban en una autoridad ejecutiva, *teachcauh* (“pariente mayor”); éste tenía como funciones principal la distribución del trabajo (agrícola o manufacturero en los *calpullis*, alfareros o productores de algún bien de consumo general), administración del producto (resguardo y venta de los productos), distribución del trabajo comunal (*tequio*), atención a los miembros caídos en desgracia y organización de las fiestas religiosas. Cada *calpulli* tenía un *calpulteto*, deidad particular relacionada con el producto realizado.

El *calpulli* era una unidad que buscaba la autosuficiencia alimenticia; aunque producía diversos alimentos, instrumentos, utensilios y vestido, sólo comerciaba sus excedentes.

El *calpulli* entregaba tierras (*calpulliali*) a las familias. Estas parcelas, que en Xochimilco se denominaban chinampas, debían ser trabajadas como propias, pero no podían venderse y, si por negligencia no se explotaban, se devolvían al *calpilli*. Sin embargo, estaba permitido contratar *macehualli*, trabajadores independientes con derechos y obligaciones, por medio del sistema de *tequio*.

Comercio. El lugar físico donde se vendían e intercambiaban los productos eran los tianguis. En la gran Tenochtitlan contaban con un fijo y otro que se establecía cada cinco días, cambiando de población en cada oportunidad. Tlatelolco era el principal; Tacuba, Texcoco y Tiaguistengo eran también importantes plazas. Los comerciantes, conocidos como pochteca, en la jerarquía social eran poderosos, reconocidos y asesores del emperador (*Huey tlatoani*). Por ello eran considerados “promotores de cultura”, ya que la enriquecían con nuevos productos.

Por otra parte, los pochteca generalmente eran parientes o tenían un origen común. Ellos eran los encargados de organizar los tianguis, fijar los precios de las distintas mercancías, cuidar el orden y evitar abusos. Celebrar contratos y hacer préstamos. Tenían gran cuidado de no despertar envidias, escondiendo sus caudales por que la ostentación era castigada.

Los pochteca conocían todo el territorio, tenían sus espías (*tequihua*), y presionaban al emperador para que los apoyara militarmente cuando no les pagaban. En sus viajes de negocios, se hacía acompañar por *tamemes*, cargadores que llevaban al lomo la mercancía, en ocasiones hasta lo que hoy es el Salvador y Nicaragua.

Calmecac. Las calmecac eran instituciones educativas dedicadas a formar el carácter y una férrea voluntad. Se aprendía el uso del calendario, el sistema vigesimal (computo y programación calendáricos) y como ejercer el mando en conductores del pueblo. También recibían capacitación física y moral. Se les enseñaba oratoria, urbanidad, lectura, escritura jeroglífica, así como medios de conteo (sistemas contables) por ello se les considera con antecedentes de las escuelas de contaduría, geografía económica, astronomía, botánica y zoología.

Aunque los conocimientos eran empíricos, les permitían formarse una idea general del medio natural que los rodeaba y del papel que representaban como pueblo.

La deidad del calmecac era Quetzalcóatl, quien representaba el espíritu y la elevación moral del ser humano, y que era mitad pájaro. También representaba la ciencia, por la necesidad de tener los pies sobre la tierra, lo que representaba su mitad serpiente.

Joseph de Acosta, en su *Historia y moral de las Indias*, escrita en 1590, esto es, ya en la colonia, dijo que “mucho sería de desear que las autoridades virreinales tratarán de acumular los tiempos antiguos y erigieran centro de educación de tanto provecho como los que antes habían tenido los indígenas”.

Las empresas frente a un Tratado de Libre Comercio y, para poder sobrevivir ante la apabullante competencia de unas naciones altamente desarrolladas en el campo comercial, requerimos de pochtecas que vendan y comercien con dignidad en el territorio del que estos hombres hace 500 años eran dueños y señores. Las empresas públicas privatizarán, pero la cultura se tiene que nacionalizar como elemento de identidad; sin orgullo de ser mexicanos, será más difícil. Debemos defender nuestra cultura señera para no desaparecer como pueblo y nación.

GLOSARIO DE TÉRMINOS CONTABLES Y ADMINISTRATIVOS PROVENIENTES DEL NÁHUATL.

Calmecac. Escuela del carácter y de jefes administrativos. En el *calmecac* se formaban férreas voluntades y se aprendía el uso del calendario y el sistema vigesimal. Recibía solo a hijos de nobles.

Calpulli. Unidad de producción con extensión de tierra propia, especializada en algún producto agrícola o alfarero, con estructura administrativa propia y deidades tutelares relacionadas con el producto.

Calpulteteo. Deidades particulares con cada *calpulli*.

Huey tlatoani. Gran jefe o emperador.

Macehualli. Trabajadores independientes sujetos de ciertos derechos y obligaciones; empleados públicos trabajaban el campo por medio del sistema *tequio*.

Pilli. Jóvenes.

Pipiltin. Nobleza o clase privilegiada.

Pochtecas. Comerciantes y representantes regionales.

Quetzalcóatl. Deidad suprema, conocida como Serpiente Emplumada. Representa la importancia del espíritu y elevación (*Quetzal*- ave) y la importancia de lo concreto (*coatl* - serpiente)

Quetzalli. Vendedor de plumas.

Tameme. Cargador.

Telpuchcalli. Escuela de recaudadores de impuestos y auditores fiscales.

Tequihua. Espía.

Tlatoani. Jefe autoridad legal.

Tlazopiltin. Hijos del rey.

Tequio. Sistema de producción participativa del resultado. El dueño de una parcela controlaba a los *macehualli* para trabajar la tierra, con la obligación de alimentarlos. El dirigía, trabajaba junto con ellos y repartía el 50% del resultado. Trabajo colectivo. Los *pillis* estaban obligados a pagar un servicio social y a atender obras públicas mediante este sistema.

Tiacauh. Recaudador de impuestos.

Tlacotli. Siervo, esclavo o pobre.

Yacatecuhtli o *xocoteuctli*. Señor que guía, deidad de los comerciantes o *pochtecas*.

La administración durante la Colonia

Los españoles tuvieron sistemas administrativos eficaces durante la Colonia. Imitaron la organización de España, lo que generó graves complicaciones, ya que las costumbres de los pueblos y culturas americanos en muchos aspectos eran antagónicas con las peninsulares.

En el caso de la Nueva España, donde el territorio llegó a ser inmenso, se delegó en poder de un virrey como en muchas otras partes de la América conquistada por los españoles. En 1524 se creó el Consejo Real de las Indias, tribunal y máxima autoridad administrativa de las colonias con sede en España. También se estableció el sistema de encomiendas, cuyo fin era catequizar y cristianizar a las grandes poblaciones, apoyándose para tal efecto en frailes.

Sin embargo, los encomenderos vieron la conquista como una empresa, ya que muchos de ellos se endeudaron en Europa y obtuvieron patrocinio de terceros; por tanto, tuvieron que firmar convenios por regalías y derechos. La misma corona les reconocía el real quinto (5%) de todo lo que conquistaran. Los encomenderos, con el fin de sacar a flote sus compromisos, sujetaron su labor a operaciones mercantiles como el traspaso, las permutas, los endosos e incluso a dejar en herencia los “derechos” adquiridos sobre indígenas como si fueran objetos. El sistema de encomienda diezmo las poblaciones.

El papa Alejandro VI emitió la bula que lleva su nombre, la cual obligaba a los encomenderos y a cualquier otro que adquiría derechos sobre los indios y las tierras, a pagar el diezmo (el 10%) de todos sus productos, que debía aplicarse a la construcción de templos. Esto, junto con la idea religiosa europea de que el cielo se ganaba por las obras que se realizaran en provecho de la iglesia, ocasionó que en todo el territorio conquistado se edificaran impresionantes templos.

Estructura administrativa de la Colonia. El primer virrey de la Nueva España fue Antonio de Mendoza. El territorio se dividió para fines administrativos en *corregimientos*, a cargo de un corregidor. A su vez, los corregimientos se subdividían en *mayorazgos*, a cargo de un mayor, los mayorazgos se componían de *alcaldías*, gobernadas por doce regidores las grandes, y seis las de menor categoría. En ambos casos se delegaban los acuerdos en un *sindico*, quien realizaba las labores ejecutivas del ayuntamiento.

Los mayores fueron substituidos por gobernadores de provincia. Posteriormente, al fin de la época colonial, fueron reemplazados por intendentes. Muchos ayuntamientos fueron suplidos por delegados, quienes dependían a su vez del poder central absoluto.

La administración de justicia se ejercía a través de audiencias. Además se instituyeron los siguientes tribunales especializados:

- Hacienda real
- Mercantiles
- Eclesiásticos
- Militares
- De minas
- De mostrencos
- De vacantes e intestados
- De indios
- De la santa hermandad (para combatir salteadores de caminos)
- De la acordada (ambulante, enjuiciaba sumariamente a los malhechores)
- De la santa cruzada
- De la inquisición (perseguía a los heréticos)
- De correos

México Independiente

El siglo XIX se caracterizó por la inestabilidad administrativa de los gobiernos, ya que entre centralistas y republicanos se arrebataban el poder. No había un proyecto nacional claro y las principales corrientes ideológicas (clero, logias escocesas y yorquinas) se debatían constantemente para imponer su proyecto nacional.

Lucas Alamán fue el ideólogo e impulsor de las actividades industriales en México. A él se debe tanto la creación del Banco de Avío como de las primeras industrias textiles en Orizaba. Constituyó la Compañías Unida de Minas para explotar yacimientos mineros en Pachuca y Durango. A pesar de su simpatía y compromiso con los capitalistas norteamericanos e ingleses, se opuso a la colonización de Texas y otros territorios que hoy ocupa Estados Unidos de Norteamérica. También fundó escuelas para el mejoramiento de la agricultura, por lo que se le reconoció como un gran administrador público y privado, y en 1842 escribió el libro *Estado y posibilidades de la industria en México*.

Por otra parte, Estaban de Antuñano fue un industrial población; en su estado natal impulsó la actividad textil y fue uno de los pensadores que posibilitaron la organización de la hacienda pública. Escribió *Ideas vagas para un Plan de Hacienda Pública*. Esta obra establece curo principios:

Primero: Administración de los gastos públicos: “... Los gastos públicos son tan necesarios para la existencia de la sociedad civil como los domésticos para una familia. Ni ésta ni aquella podrían mantenerse por largo tiempo sin causarlos; pero sin uno ni otro no será fácil conservar el honor y la independencia personal y nacional.” Concluimos que no hay independencia sin sana administración de las finanzas.

Segundo: Fomentar la industria de sus súbditos (se refiere a los habitantes de la nación): “...sus afanes no sólo se dedicarán a ahorrar todo lo superfluo o no muy necesario, sino al mismo tiempo trabajarán asiduamente en reparar el deterioro de su caudal, cultivando esmeradamente la propiedad que lo constituye”.

Tercero: Pedir prestado para pagar a largo plazo (cuidar financiamientos del extranjero): “... Con el fin de que los pagos inmediatos no afecten contrariamente los progresos de su industria productiva, la nación no debe aceptar empréstitos de pago inmediato ni intereses excesivos.

Cuarto: Fomentar tesoro con base en industria, minería, agricultura y ganadería.

Dadas sus características numéricas y su capacidad de orientación, Antuñano llamó a estos factores los cuatro puntos cardinales.

El Porfiriato.

Durante la dictadura de Porfirio Díaz se produjo un importante impulso a la industrialización de nuestro país. Se introdujo el ferrocarril, la electricidad, el teléfono y muchas fábricas de capital extranjero. Predominó un liberalismo económico y muy severo que permitió los abusos relatados por la Historia de la época, causa entre otras cosas, de la Revolución Mexicana.

La revolución industrial en México

Como consecuencia de la lucha armada iniciada en 1910 surge la nueva Constitución, la cual, por medio de su artículo 123 establece las nuevas estructuras de las relaciones laborales, y da origen al sindicalismo mexicano.

En 1938, al expropiarse las compañías petroleras de capital extranjero, nuestro país adquiere su independencia económica. En aquel momento concurren diversos hechos que impulsaron la industrialización del país, a saber:

- La expropiación petrolera.
- La llegada de intelectuales españoles exiliados.
- La Segunda Guerra Mundial.

Estos factores contribuyeron a formar lo que históricamente se ha dado en llamar “Revolución Industrial” mexicana, cita en la ciudad de México y Monterrey.

Además, ante la suspensión de importaciones provenientes de los países beligerantes, surgen en nuestro país numerosas empresas para abastecer el mercado interno de aquellos productos que antes se importaban.

Este fenómeno de crecimiento produjo efectos similares a los de Europa en el siglo pasado, como la creación de una clase proletaria desposeída y condiciones de vida vergonzosas en cinturones de miseria que no hemos podido abatir y que plantean un gran reto al administrador joven: esto es, crear más riqueza y repartirla con justicia.

ESCUELAS O ENFOQUES ADMINISTRATIVOS.

Desde su nacimiento como disciplina independiente y para facilitar su aprendizaje, el pensamiento administrativo ha sido agrupado por las tendencias en el orden cronológico e su aparición sin que, por este hecho, los conocimientos caigan en la obsolescencia o, por el hecho de agruparse en escuelas, implique que sean mutua y necesariamente excluyentes. El estudioso de las corrientes administrativas debe aprender de ellas lo mejor, considerando que muchas aportaciones correspondieron a épocas, contextos históricos y circunstancias políticas, económicas y sociales particulares de los países donde se originaron. Sin embargo, ha sido un proceso acumulativo desde Taylor hasta la fecha. En ocasiones, como en el caso de la evolución del pensamiento económico, los enfoques son retomados porque las circunstancias crean condiciones para que así sea. Son erróneos los juicios de quienes afirman haber abandonado los conceptos propuestos por alguna corriente de teóricos, en virtud de la aparición de una nueva teoría; muchas de éstas son iguales a anteriores, pero con una nueva denominación (ver Fig. 2.1)

Enfoque	1900	1920	1940	1960	1970	1980	1990	2000
Administración Científica.	x	x	x					
Administración General y de Procesos.	x	x	x	x	x	x	x	X
Humano Relacionista		x	x					
Estructuralista			x					
Cuantitativa			x	x	x	x	x	X
Sistemas			x	x	x	x	x	X
Neo-humano Relacionista				x	x	x	x	X
Contingencias					x	x	x	X
Desarrollo Organizacional.						x	x	X
Calidad total Y mejora continua							x	x

Figura 2.1.
Escuelas del pensamiento administrativo.

Un grupo importante de teóricos se ha avocado al estudio de la administración a través del proceso administrativo, iniciando por el francés Henry Fayol, dentro de este enfoque se han ido acumulando aportaciones, que logran reordenar el conocimiento para facilitar la aplicación de la teoría a la práctica.

RESUMEN

En esta unidad se ha estudiado:

1. Cómo el hombre primitivo tuvo que organizarse y dividir el trabajo necesario para satisfacer sus necesidades de alimentación, vestido y protección, lo que dio lugar a la aparición de líderes y guías de los pueblos.
2. La existencia del pueblo judío, que entre las civilizaciones organizadas fue el primer antecedente del capitalismo.
3. El pensamiento de los filósofos griegos y especialmente la concepción aristotélica del comercio.
4. La cultura romana y su visión de la propiedad, así como la importancia del Derecho.
5. La influencia de la iglesia católica durante el medioevo y de la organización militar tomada del modelo grecorromano.
6. El surgimiento de la ética capitalista basada en la ética protestante, la concepción judía de la riqueza, la Revolución Industrial, el pensamiento de las escuelas económicas clásicas y el darwinismo social.
7. El surgimiento del pensamiento utópico, entre cuyos exponentes destaca Roberto Owen, como precursor de la lucha de la clase trabajadora por mejores condiciones laborales.
8. Diversas etapas de nuestra historia y la forma en que se ejercía la administración durante ellas.

AUTOEVALUACIÓN.

1. *Indica* por qué y cómo surge la organización del hombre en grupos.
2. *Describe* los primeros actos administrativos del hombre.
3. *Indica* a partir de cuándo inició el pueblo judío las prácticas capitalistas.
4. *Señala* el medio por el cual el pueblo judío influyó en Europa.
5. *Describe* brevemente el desarrollo de la cultura griega.
6. *Menciona* la relación del pensamiento de Heráclito con la visión administrativa de la actualidad.
7. *Indaga* sobre el método socrático de investigación mediante preguntas, y señala si es útil o no a la administración.
8. *Describe* brevemente la concepción platónica de Estado.
9. *Menciona* los conceptos aristotélicos sobre el comercio y la economía.
10. *Resume* las aportaciones de los filósofos griegos a la administración.
11. *Describe* el concepto romano de propiedad.
12. *Señala* la influencia de la iglesia católica en la sociedad medioeval.
13. *Explica* en qué forma la organización militar ha influido en la administración.

14. Menciona las bases del surgimiento de la ética capitalista.
15. Describe la influencia de la ética judaica.
16. Compara la ética católica con la protestante y la judía en lo referente al trabajo y la acumulación de la riqueza.
17. Señala la influencia de la Revolución Industrial en el desarrollo del capitalismo
18. Menciona algunos inventos que hicieron posible la Revolución Industrial.
19. Describe los aspectos administrativos del México precolombino.
20. Señala las características administrativas de la Colonia.
21. Señala aspectos de la administración en México durante el período independiente.

BIBLIOGRAFÍA

- Aristóteles; *Ética a Nicómaco y política*, ed. Porrúa, México, 1979
- Bernal, John, *La ciencia en la Historia*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1975
- Cabanellas, Guillermo; *Repertorio Jurídico de locuciones, máximas y aforismos latinos y castellanos*, ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1945
- Diccionario Latino Español*; Anónimo.
- Enciclopedia de México*; Enciclopedia de México, México, 1977.
- Éxodo 18: 13-26*
- Hernández y Rdz., Sergio; “*La administración en la época de la Colonia (siglo XVII)*”, *Contaduría y administración*, n° 147; órgano informativo de la FCA/UNAM, México, marzo-abril 1987
- Enciclopedia Universal Ilustrada*; ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1940
- Cast y Rosenzweig, *Organization and Management: A Systems Approach*, Mc Graw Hill, New Cork, 2ª. Ed., 1974
- Margadant, Guilelrmo F.; *Derecho Romano*, ed. Esfinge, México, 1976
- Montenegro, Walter; *Introducción a las doctrinas político-económicas*, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1972
- Moro, Tomás; *Utopía*, ed. Porrúa, México 1979
- Platón, *La República*, Edición bilingüe por José Manuel Pabón y Manuel Fernández Galiano, Instituto de Estudios Políticos de Madrid, 1949.
- Platón; *La República*, ed. Porrúa, México 1976
- Rusell, Bertrand; *Historia de la Filosofía Occidentad*; ed. Espasa-Calpe Argentina, Buenos Aires, 1947.
- Sheipleir, Amézaga Xavier; *Historia del Pensamiento Económico*, Tomo I; ed. Trillas, México, 1975

**Manch Galindo Lourdes y García Martínez “Antecedentes Históricos”,
en Fundamentos de Administración, Ed. Trillas, 1992 p.p. 15-37**

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Desde que el hombre apareció en la tierra ha trabajado para subsistir, tratando de lograr en sus actividades la mayor efectividad posible; para ello, ha utilizado en cierto grado a la administración.

Para comprender el significado de la administración, es necesario efectuar una breve revisión histórica de las relaciones de trabajo donde se manifiesta más representativamente el fenómeno administrativo.

Época primitiva

En esta época, los miembros de la tribu trabajaban en actividades de caza, pesca recolección. Los jefes de familia ejercían la autoridad para tomar las decisiones de mayor importancia. Existía la división primitiva del trabajo originada por la diferente capacidad de los sexos y las edades de los individuos integrantes de la sociedad. Al trabajar el hombre en grupo, surgió de manera incipiente la administración, *como una asociación de esfuerzos para lograr un fin determinado que requiere de la participación de varias personas*

Periodo agrícola

Se caracterizó por la aparición de la agricultura y de la vida sedentaria. Prevalió la división del trabajo por edad y sexo. Se acentuó la organización social de tipo patriarcal. La caza, pesca y recolección pasaron a tener un lugar de importancia secundaria en la economía agrícola de subsistencia.

El crecimiento demográfico obligó a los hombres a coordinar mejor sus esfuerzos en el grupo social y, en consecuencia, a mejorar la aplicación de la administración.

Con la aparición del Estado, que señala el inicio de la civilización, surgieron la ciencia, la literatura, la religión, la organización política, la escritura y el urbanismo. En Mesopotamia y Egipto, estados representativos de esta época, se manifestó el surgimiento de clases sociales. El control del trabajo colectivo y el pago de tributos en especie eran las bases en que se apoyaban estas civilizaciones, lo que obviamente exigía mayor complejidad en la administración. Los precursores de la administración moderna fueron encargados de aplicar las políticas tributarias del Estado y de manejar a numerosos grupos humanos en la construcción de grandes obras arquitectónicas.

El Código de Hamurabi ilustra el alto grado de desarrollo del comercio en Babilonia y, consecuentemente, de algunos aspectos de la administración, tales como las operaciones crediticias, la contabilidad de los templos y el archivo de una gran casa de comercio. Los grandes avances de estas civilizaciones se lograron en parte a través de la utilización de la administración

Antigüedad grecolatina

En esta época apareció el esclavismo; la administración se caracterizó por su orientación hacia una estricta supervisión del trabajo y el castigo corporal como forma disciplinaria. El

esclavo carecía de derechos y se le ocupaba de cualquier labor de producción. Existió un bajo rendimiento productivo ocasionado por el descontento y el trato inhumano que sufrieron los esclavos debido a estas medidas administrativas. Esta forma de organización fue en gran parte la causa de la caída del Imperio Romano

Época feudal

Durante el feudalismo, las relaciones sociales se caracterizaron por un régimen de servidumbre. La administración interior del feudo estaba sujeta al criterio del señor feudal, quien ejercía un control sobre la producción del siervo.}

Al finalizar esta época, un gran número de siervos se convirtieron en trabajadores independientes, organizándose así los talleres artesanales y el sistema de oficios con nuevas estructuras de autoridad en la administración. Los artesanos-patronos trabajaban al lado de los oficiales y aprendices en quienes delegaba su autoridad. El desarrollo del comercio en gran escala originó que la economía familiar se convirtiera en economía de ciudad. Aparecieron las corporaciones o gremios que regulaban horarios, salarios y demás condiciones de trabajo; en dichos organismos se encuentra el origen de los actuales sindicatos.

Revolución industrial

Esta época se caracterizó por la aparición de diversos inventos y descubrimientos –por ejemplo, la máquina de vapor-, mismos que propiciaron el desarrollo industrial y, consecuentemente, grandes cambios de organización social. desaparecieron los talleres artesanales y se centralizó la producción, lo que dio origen al sistema de fábricas en donde el empresario era dueño de los medios de producción y el trabajador vendía su fuerza de trabajo. Surgió la especialización y la producción en serie. La administración seguía careciendo de bases científicas; se caracterizaba por la explotación inhumana del trabajador (horarios excesivos, ambiente de trabajo insalubre, labores peligrosas, etc.) y por ser una administración de tipo coercitivo, influida por el espíritu liberal de la época, que otorgaba al empresario gran libertad de acción.

Por otra parte, la complejidad del trabajo hizo necesaria la aparición de especialistas, incipientes administradores, que manejaban directamente todos los problemas de la fábrica. Todos estos factores provocaron la aparición de diversas corrientes del pensamiento social en defensa de los intereses de los trabajadores y el inicio de investigaciones que posteriormente originarían la administración científica y la madurez de las disciplinas administrativas.

Siglo XX

Se caracterizaba por un gran desarrollo tecnológico e industrial y, consecuentemente, por la consolidación de la administración. A principios de este siglo surge la administración científica, siendo Frederick Winslow Taylor su indicador; de ahí en adelante, multitud de autores se dedicaban al estudio de esta disciplina. La administración se torna indispensable en el manejo de cualquier tipo de empresa, ya que a través de aquélla, se logra la obtención de eficiencia, la optimización de los recursos y la simplificación del trabajo (cuadro sinóptico 1.1).

En la actualidad, la administración se aplica en cualquier actividad organizada: desde la realización de un evento deportivo hasta el lanzamiento de un cohete interestelar, siendo imprescindible para el buen funcionamiento de cualquier organismo social

La administración en América Latina

En la época *precolombina* existieron tres civilizaciones en América: la del altiplano mexicano, la del área maya y la de la región incaica. De manera similar a las civilizaciones del viejo mundo, la administración tuvo gran importancia y revistió formas complejas en la organización social, económica y política de estos pueblos.

Los incas desarrollaron un sistema de organización bastante complejo, basado en el intercambio de productos de diferentes regiones ecológicas. Los aztecas crearon un imperio sustentado en numerosas provincias tributarias, la conquista de otros pueblos como instrumento de dominio originó múltiples técnicas para administrar adecuadamente los tributos. Constancia de los avances administrativos en la época prehispánica lo son el Códice Mendocino, la Matrícula de Tributos o bien las descripciones de los cronistas como las del padre Fray Bernardino de Sahagún.

En la actualidad, sólo podemos explicar los restos monumentales de las civilizaciones prehispánicas con base en formas de trabajo colectivo, que fueron posibles gracias a una administración interna de los estados, sumamente avanzada

Durante la Colonia, se importaron del viejo continente las técnicas de administración colonial, lo mismo sucedió durante el siglo XIX (México Independiente y Porfiriato). A partir del siglo XX y aun en la actualidad, dependemos de las corrientes administrativas originadas en Estados Unidos (cuadro sinóptico 1.2)

CONCEPTO DE ADMINISTRACION

Como se señaló anteriormente, la administración es una actividad inherente a cualquier grupo social. A partir de esto es posible conceptualizar la administración, en una forma simple, como:

ADMINISTRACIÓN,
ORIGEN
Y
DESARROLLO

Época primitiva	<ul style="list-style-type: none"> • División del trabajo por edad y sexo • El hombre utiliza en forma rudimentaria la administración al trabajo en grupo, por ejemplo: la caza del mamut.
Periodo agrícola	<ul style="list-style-type: none"> • Vida sedentaria • Aparición de Estado • Desarrollo de grandes civilizaciones, apoyándose en la administración empírica del trabajo colectivo y de los tributos
Antigüedad grecolatina	<ul style="list-style-type: none"> • Aparición del esclavismo • Aplicación de la administración mediante una estricta supervisión del trabajo y sanciones de tipo físico.
Feudalismo	<ul style="list-style-type: none"> • Inicialmente, la administración de los feudos se efectúa de acuerdo al criterio del señor feudal. • Posteriormente, los siervos se independizan, apareciendo los talleres artesanales. • Nuevas formas de administración: estructuras de trabajo extensas, niveles de supervisión escasos. • Surgen los gremios (antecedentes del sindicato).
Revolución Industrial	<ul style="list-style-type: none"> • Centralización de la producción. • Auge industrial. • Administración de tipo coercitivo. • Explotación inhumana del trabajador. • Estructuras de trabajo más complejas. • Surgen especialistas dedicados a manejar problemas de administración.
Siglo XX	<ul style="list-style-type: none"> • Gran desarrollo tecnológico e industrial. • Surge la administración científica. • Aparecen numerosos investigadores de la administración, teniendo esta un desarrollo y proyección definitivos.

LA ADMINISTRACIÓN EN AMÉRICA LATINA	Época prehispánica	Desarrollo de grandes civilizaciones con base en la aplicación de la administración de los Estados, de los grupos colectivos de trabajo, de los tributos y de los mercados.
	Época colonial	Administración de las colonias fundamentada en métodos utilizados en España.
	Siglo XIX	Administración de las fabricas de acuerdo con sistemas vigentes en occidente.
	Siglo XX	Administración dependiente de las técnicas utilizadas en Estados Unidos, principalmente.

El esfuerzo coordinado en un grupo social para obtener un fin con la mayor eficiencia y el menor esfuerzo posibles.

Comúnmente se dice que: “administración es hacer algo a través de otros”. Sin embargo, es conveniente emitir una definición de la administración como disciplina, para tener un concepto más formal de la misma.

Inicialmente se analizarán las definiciones de los tratadistas más prestigiados, así como de los más recientes, a fin de concluir con la definición propia de los autores.

Henry Sisk y Mario Sverdlik. Es la coordinación de todos los recursos a través del proceso de planeación, dirección y control, a fin de lograr objetivos establecidos.

Robert F. Buchete. El proceso de trabajar con y a través de otras personas a fin de lograr los objetivos de una organización formal.

Harolk Koontz y Cyril O'Donnell. Es la dirección de un organismo social y su efectividad en alcanzar sus objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes.

Isaac Guzmán Valdivia. Es la dirección eficaz de las actividades y la colaboración de otras personas para obtener determinados resultados.

George R. Terry. Consiste en lograr un objetivo predeterminado, mediante el esfuerzo ajeno.

American Management Association. La administración es la actividad por la cual se obtienen determinados resultados a través del esfuerzo y la cooperación de otros.

José A. Fernández Arena. Es una ciencia social que persigue la satisfacción de objetivos institucionales por medio de una estructura y a través del esfuerzo humano coordinado

Joseph L. Massie. Método por el cual un grupo en cooperación dirige sus acciones hacia metas comunes. Este método implica técnicas mediante las cuales un grupo principal de personas (los gerentes) coordinan las actividades de otras.

Elementos del concepto

Si se analizan detenidamente las anteriores definiciones, se puede observar que todos los autores concuerdan, de una u otra manera, en que el concepto de administración está integrado por los siguientes elementos:

1. *Objetivo.* Es decir, que la administración siempre está enfocada a lograr fines o resultados.

2. *Eficacia.* Consiste en lograr los objetivos satisfaciendo los requerimientos del producto o servicio en términos de cantidad y tiempo.

3. *Eficiencia.* Se refiere a “hacer las cosas bien”. Es lograr los objetivos garantizando los recursos disponibles al mínimo costo y con la máxima calidad.

4. *Grupo social.* Para que la administración exista, es necesario que se dé siempre dentro de un grupo social.

5. *Coordinación de recursos.* Para administrar, se requiere combinar, sistematizar y analizar los diferentes recursos que intervienen en el logro de un fin común.

6. *Productividad.* Es la relación entre la cantidad de insumos necesarios para producir un determinado bien o servicio. Es la obtención de los máximos resultados con el mínimo de recursos, en términos de eficiencia y eficacia.

Con los anteriores elementos es posible emitir una definición integral de la administración.

Proceso cuyo objeto es la coordinación eficaz y eficiente de los recursos de un grupo social para lograr sus objetivos con la máxima productividad.

CARACTERÍSTICAS.

La administración posee ciertas características inherentes que la diferencian de otras disciplinas (fig. 1.7)



- a) **Universalidad.** Existe en cualquier grupo social y es susceptible de aplicarse lo mismo en una empresa industrial que: en el ejército, en un hospital, en un evento deportivo, etc.
- b) **Valor instrumental.** Dado que su finalidad es eminentemente práctica, la administración resulta ser un medio para lograr un fin y no un fin en sí misma: mediante ésta se busca obtener determinados resultados.
- c) **Unidad temporal.** Aunque para fines didácticos se distinguen diversas fases y etapas en el proceso administrativo, esto no significa que existan aisladamente.

La administración es un proceso dinámico en el que todas sus partes existen simultáneamente.

- d) **Amplitud de ejercicio.** Se aplica en todos los niveles o subsistemas de una organización formal.
- e) **Especificidad.** Aunque la administración se auxilie de otras ciencias y técnicas, tiene características propias que le proporcionan su carácter específico. Es decir, no puede confundirse con otras disciplinas afines como en ocasiones ha sucedido con la contabilidad o la ingeniería industrial.
- f) **Interdisciplinariedad.** La administración es afín a todas aquellas ciencias y técnicas relacionadas con la eficiencia en el trabajo.
- g) **Flexibilidad.** Los principios administrativos se adaptan a las necesidades propias de cada grupo social en donde se aplican. La rigidez en la administración es inoperante.

IMPORTANCIA

Después de haber estudiado sus características, resulta innegable la gran trascendencia que tiene la administración en la vida del hombre.

Sin embargo, es necesario enunciar algunos de los argumentos más relevantes que fundamentan la importancia de esta disciplina:

1. Con la universalidad de la administración se demuestra que ésta es imprescindible para el adecuado funcionamiento de cualquier organismo social aunque, lógicamente, sea más necesaria en los grupos más grandes.
2. Simplifica el trabajo al establecer principios, métodos y procedimientos, para lograr mayor rapidez y efectividad.
3. La productividad y eficiencia de cualquier empresa están en relación directa con la aplicación de una buena administración.
4. A través de sus principios la administración contribuye al bienestar de la comunidad, ya que proporciona lineamientos para optimizar el aprovechamiento de los recursos, para mejorar las relaciones humanas y generar empleos, todo lo cual tiene múltiples connotaciones en diversas actividades del hombre.

SU CARÁCTER: CIENCIA, TÉCNICA, ARTE.

Muchas divergencias ha originado la determinación del carácter que desempeña la administración dentro del conocimiento humano. Es decir, si ésta debe ser considerada ciencia, técnica o arte.

Existen tantas opiniones al respecto como tratadistas en la materia, y aún no hay un criterio unificado.

Para evitar polémicas, se analizarán las características y elementos que conforman una ciencia, una técnica y un arte: una vez terminado el curso, el estudiante, de acuerdo con su criterio individual, determinará su carácter. (tabla 1.1)

CIENCIAS Y TÉCNICAS AUXILIARES DE LA ADMINISTRACIÓN.

La administración, al ser interdisciplinaria, se fundamenta y relaciona con diversas ciencias y técnicas.

Ciencias sociales

Son aquellas cuyo objetivo y método no se aplican a la naturaleza sino a los fenómenos sociales. La administración cuyo carácter es eminentemente social, relaciona y utiliza conocimientos de ciencias sociales, tales como:

- a) **Sociología.** Ciencia que estudia el fenómeno social, la sociedad y la dinámica de sus estructuras.
Muchos de los principios administrativos fueron tomados de la sociología y de la sociología industrial. Otras aportaciones de esta ciencia a la administración son: estudio sobre la estructura social de la empresa, sociogramas, etc.
- b) **Psicología.** Estudia los fenómenos de la mente humana, sus facultades, comportamiento y operaciones. La psicología industrial tiene por objeto el estudio del comportamiento humano en el trabajo. Aporta bases técnicas para el establecimiento de las adecuadas relaciones humanas dentro de la empresa, en áreas tales como: selección de personal, pruebas psicométricas, recursos humanos, técnicas de motivación, incentivos, conflictos encuestas de actitud, entrevistas de orientación., estudios sobre ausentismo, etc.
- c) **Derecho.** Es el conjunto de ordenamientos jurídicos que rigen a la sociedad. Esta disciplina delimita la acción de la administración de tal manera que no afecte a los derechos de terceros. La estructura organizacional de la empresa así como los principios de la administración, deben respetar el marco legal en el que se desarrollen.
El administrador debe conocer los ordenamientos vigentes en las áreas de: derecho civil, mercantil, fiscal, constitucional y laboral, a fin de poder manejar adecuadamente la empresa
- d) **Economía.** Ciencia que estudia las leyes y relaciones que tienen los hombres en la producción, distribución y consumo, de los bienes y servicios. La economía aporta valiosos datos a la administración: disponibilidad de la materia prima, situación del mercado, mercado de trabajo, problemas de exportación e importación, balanza de pagos, etc.
- e) **Antropología.** Es la ciencia cuyo objeto de estudio es el hombre, su cultura y desarrollo en sociedad. La antropología social proporciona conocimientos profundos sobre el comportamiento humano. Los intereses de grupo: religiosos, étnicos, etc., influyen sobre la actuación del hombre en su trabajo, de ahí la necesidad de conocer estos aspectos a fin de ubicar adecuadamente al elemento humano dentro de las organizaciones.

Tabla 1.1

Elementos	Ciencia	Técnica	Arte
Definición:	Conjunto de conocimientos Ordenados y sistematizados, De validez universal, fundamentados En una teoría referente a Verdades generales	Conjunto de instrumentos; Reglas, procedimientos y Conocimientos, cuyo objeto Es la aplicación utilitaria.	Conjunto de técnicas y teorías, cuyo objeto es causar un placer estético a través de los sentidos. También se eice de la virtud, habilidad o disposición para hacer bien una cosa.
Objeto:	Conocimiento del mundo: búsqueda de la verdad	Aplicación o utilidad práctica	Belleza. Habilidad. Expresión.
Método:	Investigación. Observación Experimentación., Encuesta	Instrumentos. Procedimientos Conocimientos científicos	Técnicas. Teorías. Emotividad. Creatividad.
Fundamento :	Leyes generales. Principios	Principios y reglas de aplicación práctica.	Reglas.

Ciencias exactas.

Ciencias exactas son aquéllas que sólo admiten hechos rigurosamente demostrables.

- a) **Matemáticas.** No existe una definición de esta ciencia, aunque es indiscutible que ha permitido grandes avances en la administración, principalmente en las etapas de planeación y control. Sus aportaciones más importantes se encuentran en el área de matemáticas aplicadas, específicamente en: modelos probabilísticos, simulación, investigación de operaciones, estadística, etc.

Disciplinas técnicas

Comprenden un cuerpo o conjunto de conocimientos que aún no se han conformado como ciencia, pero que utilizan y aplican fundamentos científicos. Su carácter es más bien práctico, que teórico.

- a) **Ingeniería industrial.** Es el conjunto de conocimientos cuyo objetivo es el óptimo aprovechamiento de los recursos del área productiva. La administración y la ingeniería industrial están íntimamente ligadas, se interrelacionan y se han hecho valiosas aportaciones entre sí. Como se estudiará más adelante, ambas disciplinas nacieron juntas. La diferencia entre ellas radica en que la ingeniería industrial se enfoca al área de producción en las empresas industriales primordialmente, y la administración es aplicable a cualquier tipo de empresa y en todas sus áreas.

- b) **Contabilidad.** Se utiliza para registrar y clasificar los movimientos financieros de una empresa, con el propósito de informar e interpretar los resultados de la misma. La contabilidad es una auxiliar en la toma de decisiones, una técnica de control, y no debe confundirse con la administración.
- c) **Ergonomía.** Estudia la interrelación existente entre las máquinas, instrumentos, ambiente de trabajo y el hombre, y la incidencia de estos factores en su eficiencia.
- d) **Cibernética.** Esta ciencia, de reciente origen, es definida como la ciencia de la información y del control, en el hombre y en la máquina. Tiene gran aplicación en los procesos productivos y, consecuentemente en el campo de la administración, donde aporta conocimientos sobre todo en lo que se refiere a sistemas de computación e información.

EL PROCESO ADMINISTRATIVO.

Un proceso es el conjunto de pasos o etapas necesarias para llevar a cabo una actividad.

Al estudiar la unidad temporal de la administración (véase características) se mencionó que ésta comprende varias fases, etapas o funciones, cuyo conocimiento exhaustivo es indispensable a fin de aplicar el método, los principios y las técnicas de esta disciplina, correctamente.

En su concepción más sencilla se puede definir el proceso administrativo como la administración en acción, o también como:

El conjunto de fases o etapas sucesivas a través de las cuales se efectúa la administración, mismas que se interrelacionan y forman un proceso integral.

Para comprender mejor este concepto, es necesario que se compare el organismo o grupo social, que es donde se manifiesta la administración, con un organismo animal. Si se observa cómo se desarrolla la vida de cualquier ser vivo, se podrán distinguir dos fases o etapas primordiales:

Una primera etapa de estructuración que consiste en la construcción del organismo. Así, a partir de una célula se diferencian los tejidos y órganos hasta lograr su plenitud funcional. Una segunda etapa de operación, en la que una vez que se ha estructurado completamente el organismo, éste desarrolla plenamente las funciones que le son inherentes

De manera similar, este fenómeno se manifiesta al administrar un grupo social. Así se observa, cuando se administra cualquier empresa, que existen dos fases: una estructural, en la que a partir de uno o más fines se determina la mejor forma de obtenerlos, y otra operativa, en la que se ejecutan todas las actividades necesarias para lograr lo establecido durante el periodo de estructuración (fig. 1.10)

A estas dos fases, Lyndall F. Urwick les llama: *mecánica y dinámica de la administración*. Para este autor la mecánica administrativa es la parte teórica de la administración en la que se establece lo que *debe hacerse*, es decir, se dirige siempre hacia el futuro. Mientras que la dinámica se refiere a *cómo manejar de hecho* el organismo social

(cuadro sinóptico 1.3) Aparte, George Terry establece que estas fases están constituidas por distintas etapas que dan respuesta a cinco cuestionamientos básicos de la administración.

DIVERSOS CRITERIOS DEL PROCESO ADMINISTRATIVO

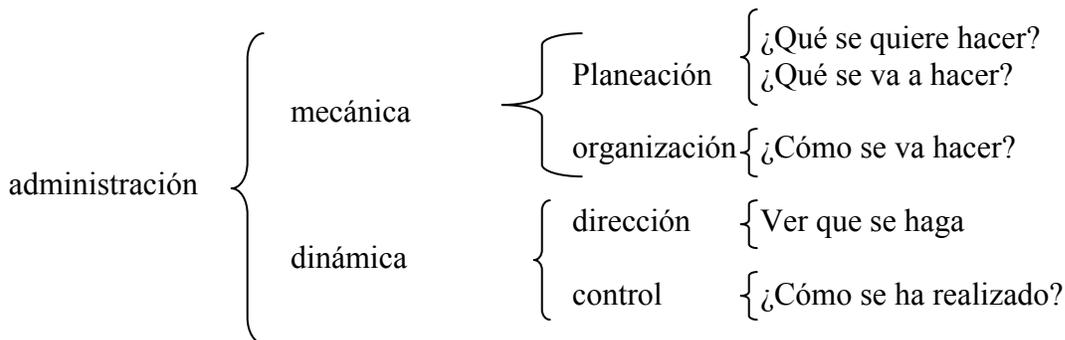
Es importante conocer que existen diversas opiniones en cuanto al número de etapas que constituyen el proceso administrativo aunque, de hecho, para los elementos esenciales sean los mismos.

La tabla 1.2 muestra los criterios de los tratadistas más brillantes acerca de las etapas que ellos consideran dentro del proceso administrativo. Todos han hecho aportaciones valiosas, pero algunos ponen énfasis exagerado en el análisis de ciertas etapas.

En esta obra se analizará el criterio de las cuatro etapas porque es uno de los más difundidos y aceptados en el mundo de la administración y porque, además, es uno de los que ofrecen mayor claridad para fines didácticos. Un resumen de las fases, etapas y elementos que, de acuerdo con el criterio personal de los autores, conforman el proceso administrativo, se presenta en el cuadro sinóptico 1.4

VALORES INSITUACIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN.

La administración, de carácter eminentemente social, se rige por una serie de valores que le proporcionan no sólo una validez moral ante el mundo, sino también información ética que debe orientar la conducta del administrador en la sociedad. La observancia de estos valores influye directamente en el incremento de la eficiencia en cualquier grupo social.



I Planeación

¿Qué se quiere hacer?

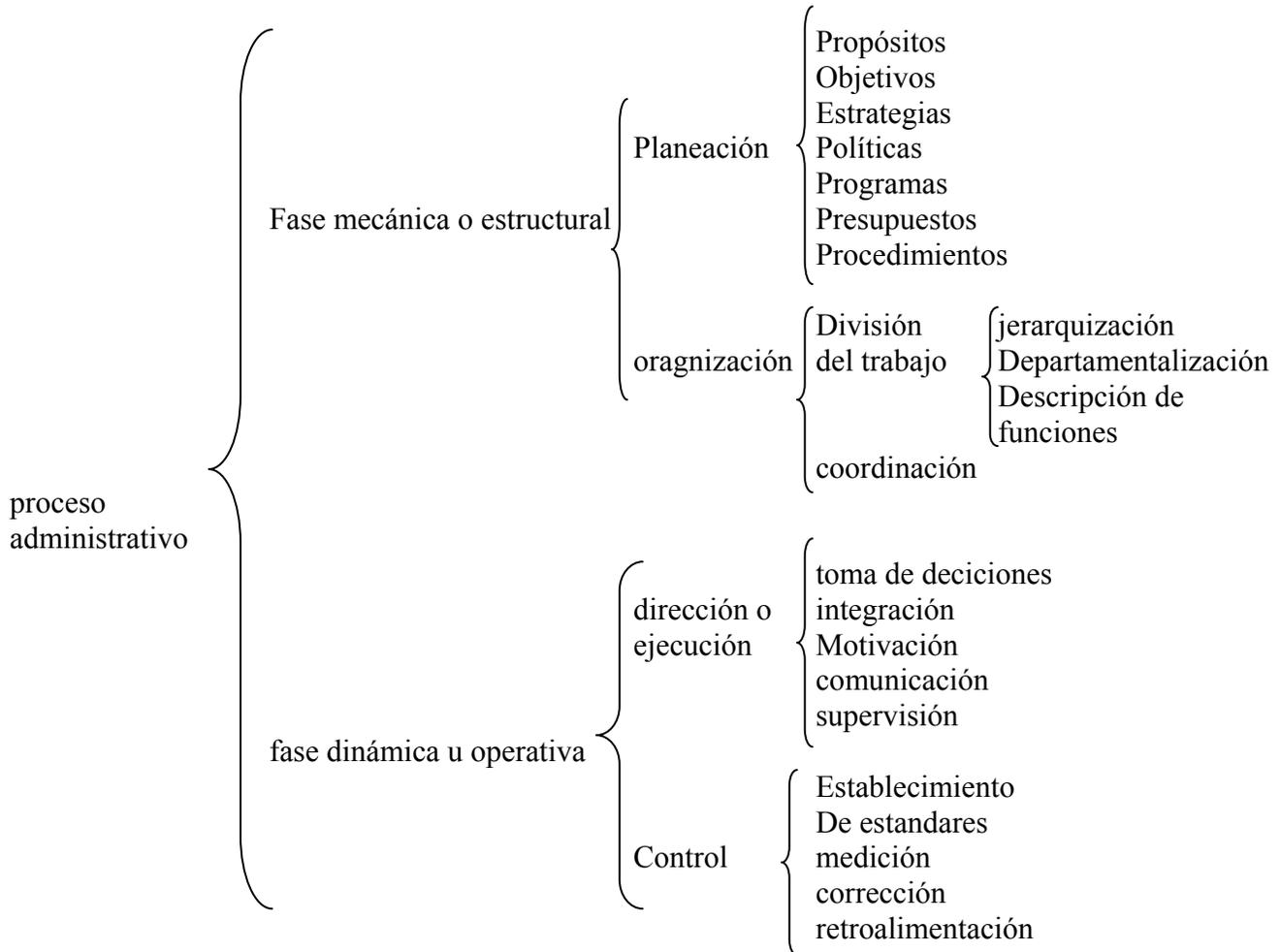
¿Qué se va hacer?

II Organización

¿Cómo se va hacer?

III Dirección
Ver que se Haga

IV Control
¿Cómo se ha realizado?



Los valores institucionales de la administración pueden ser:

Sociales

Estos son los de mayor importancia, ya que contribuyen al bienestar de la sociedad a través del:

- Mejoramiento de la calidad y precio del producto y/o servicio para satisfacer adecuadamente las necesidades reales del ser humano.
- Mejoramiento de la situación socioeconómica de la población.
- Cumplimiento de obligaciones fiscales que permiten sostener a los gobiernos locales y federales.
- Evitar la competencia desleal.
- Promoción del desarrollo a través de la creación de fuentes de trabajo.

- Incrementar y preservar las riquezas naturales y culturales de la sociedad.

Organizacionales.

Aquéllos que tienden a mejorar la organización de los recursos con que cuenta el grupo social:

- Impulsar la innovación, investigación y desarrollo tecnológicos.
- Optimizar la coordinación de recursos.
- Maximizar la eficiencia en métodos, sistemas y procedimientos.
- Conciliar intereses entre los diferentes miembros del grupo social.

Económicos.

Son los que se orientan a la obtención de beneficios económicos:

- Generar riqueza
- Máxima obtención de utilidades.
- Manejo adecuado de recursos financieros.
- Desarrollo económico del grupo social.
- Promover la inversión.

Bibliografía básica.

- Fernández Arena, José Antonio. *Introducción a la administración*. Cap. 2 México UNAM. 1973
- Massie, Joseph L. *Bases esenciales de la administración*. 3a. edición. Cap. I. México, Editorial diana, 1973
- REYES Ponce, Agustín. *Administración de empresas*. 1ª. Parte. Caps 1 y 2. México. Editorial Limusa. 1973
- Terry, Geroge R. *Principios de administración*. 5ª. Edición. Cap. I buenos aires. CECSA, 1868

Bibliografía de consulta

- Barragán, Roberto. *Sociología industrial*. Caps. 1 y 2. México. Editorial Trillas. 1967
- Buchele, Profr. Robert F. *The management of business and public organizations*. Series in Management. 1a. edición Cp., I, U.S.A. Mc Graw Hill. 1977
- Facultad de comercio y Administración. *Lecturas de administración*. Vol. 2. capt. 1. México, UNAM. 1974
- Kazmier, Leonard J. **Principles of management**. 3a. edición. Cap. I U.S.A. Mc Graw Hill. 1974
- Koontz Harolk y Cyril O'Donnell. *Curso de administración moderna*. 5a. edición. Cap I. colombia. Mc. Graw Hill 1970
- Maier, Norman R. *Introducción a la psicología industrial*,. Madrid. Editorial Rialp,. 1970

Sisk , Henry L., y Sverdlik Mario. *Administración y gerencia de empresas*,. 1ª Edición. Cap I E.U.A. Southwestern Publishing Co. 1976
Smith, Richard L. *La administración basada en la contabilidad*. Cap. 2 México CECSA 1968

Jiménez Castro Wilburg “ Introducción-Evolución del Pensamiento Administrativo”; en: Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Ed. Limusa, 1997, pp. 23-89.

Medrano, María Cecilia Matamoros Calderón de Sáenz ya la señora Isabel Lizano Sáenz de Orozco su colaboración en la labor de mecanografía del original. Reconoce también gratitud a sus profesores de la Escuela de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Costa Rica y de la Escuela Superior de Administración Pública América Central por su formación profesional en el campo administrativo.

W. J. C

Introducción

. . . todo el mundo debería estudiar administración, yo que si nuestra cultura es una cultura administrativo, entonces todos los que se ubiquen dentro de uno sociedad dem crbica deben aculturarse y deberían gozar de iguales oportunidades poro aprender los reglas del juego.

DR. DWIGHT WALDO.

“Administración Pública y Cultura”, en Roscoe C. Martin, *Administración Pública* (México: Herrero Hermanos, Sucs. S. A.), primera edición, 1967, pág. 79.

1. Significado etimológico de la palabra administración

La palabra "administración" viene del latín *administratio* que significa acción de administrar. Y el término "administrar" está compuesto por *ad* y *ministrare* que significan conjuntamente "servir", llevando implícito en su sentido que es una actividad cooperativa que tiene el propósito de servir.

La definición dada para administración destaca justamente su mismo origen etimológico, cuando expresa ambos aspectos de cooperación y de servicio para el logro de los objetivos.

2. Definiciones de "administración"

Dar una definición precisa que cubra todos los aspectos de una materia tan amplia y compleja como la administración no es asunto fácil, ya que puede no satisfacer todos los criterios y puede ofrecer el peligro de que por ese solo hecho se llegue a restar su importancia, o bien a destacar aquellos aspectos que probablemente quedaron sin incluir dentro de la definición.

A pesar del reconocimiento de tales limitaciones, problemas y probables derivaciones, se da una definición y algunos significados de "administración" que pretenden incluir los aspectos más sobresalientes que contienen las que los autores más destacados han dado, así como la que tiene al respecto el propio autor, basada en la epistemología científica.

La administración puede definirse de diversas formas, al igual que sucede con otros campos del conocimiento, pero es posible ofrecer una sola definición para efectos didácticos, que incluya sus aspectos más importantes, a través de análisis y síntesis de las principales características que se han dado por diversos tratadistas.

Administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se puedan alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr.

Se hace necesario dar algunas ampliaciones sobre la misma a pesar de que la definición explica por sí sola sus propios alcances.

En primer término, como se verá con mayores abundamientos posteriormente en este libro, la administración está clasificada entre las ciencias sociales y, por tanto, tiene su propio cuerpo doctrinal, es decir, sus propios principios científicos y adicionalmente sus técnicas o artes aplicadas.

Cuando se habla de administración siempre se debe pensar en el "*Ser humano*", y por lo tanto su marco de referencia, principio, medios y fin, y su dinamismo se los da él, no sólo como medio o proceso, sino como principio y meta. Por eso su aplicación debe estar siempre concebida y orientada en términos humanos y así sus sistemas deben ser regidos por normas que tengan tal base, puesto que no puede haber un verdadero esfuerzo cooperativo permanente si tales factores no constituyen la médula, o lo más importante. La coordinación de ideas y voluntades de acción sólo se logra en forma continuada, cuando los componentes coadyuvan para alcanzar un objetivo común. La administración establece un sistema de labor conjunta, en el cual cada uno de sus componentes tiene su propia personalidad, que influye positiva o negativamente, según su participación en el logro de los objetivos comunes.

Esa acción cooperativa no puede dejarse en la práctica al azar, a la generación espontánea o al pragmatismo, sino que debe hacerse consciente y sistemáticamente, a través de la aplicación de esos principios administrativos.

Dicha sistematización incluye diversos aspectos, tales como la determinación acertada de objetivos y políticas, la preparación y orientación satisfactorias de planes, la organización de estructuras (humanas y técnicamente adecuadas), el control oportuno de actividades, etc.

A través de la correcta aplicación de esos principios administrativos y mediante el necesario equilibrio práctico, es posible que al mismo tiempo que se logran esos objetivos con eficacia y eficiencia haya satisfacciones humanas e incentivos materiales y espirituales para quienes participan en tal esfuerzo cooperativo.

Brook Adams define la administración como "... la capacidad de coordinar hábilmente muchas energías sociales con frecuencia conflictivas, en un solo organismo, para que ellas puedan operar como una sola unidad".¹

¹ Brook Adams, *The Theory of Social Revolutions* (Nueva York: Mcmillan, 1913). pp. 207-8 citado por Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (Nueva York: Macmillan Company. Fourth Edition, Third Printing, 1957), p. 2. (Traducción libre del autor.)

Y tal capacidad no se puede lograr sólo a través de la práctica, sino que demanda un buen conocimiento acerca de los principios sobre los cuales descansa la administración como ciencia, que trata justamente de dar las bases filosóficas administrativas y los métodos adecuados científicos para evitar los conflictos sociales.

A su vez, la negociación y la habilidad para transar en aspectos de forma para lograr lo que se considera de fondo, es otra de las importantes características de la administración y un requisito indispensable para todo buen administrador. Respetar el criterio de los demás, especialmente cuando es diferente al propio, es la única forma que realmente existe para exigir también el respeto al nuestro.

3. *Significado, naturaleza e importancia de la administración*

Las mismas definiciones, propósitos y ámbitos dados anteriormente para la administración han servido para dar a conocer de manera resumida su naturaleza e importancia, pero el tema es tan interesante que bien vale la pena ahondarlo un poco más.

Se ha manifestado desde la presentación de esta obra que las condiciones imperantes en esta época de crisis, la más grave desde la última guerra mundial, obligan a la convivencia y a la labor de grupo y que sólo en casos verdaderamente excepcionales es posible trabajar de manera aislada. La Humanidad había logrado un gran progreso en las décadas de los sesenta y de los setenta a base de labor y esfuerzos cooperativos y en prosecución de tales metas ha sido imprescindible la sistematización de los trabajos para que cada quien sepa cuáles son sus obligaciones como parte de ese esfuerzo colectivo. En otra forma habría sectarismo y posiblemente mayores discordias y apetitos particulares, en lugar de armonía y realizaciones conjuntas. Pero en la situación actual se requiere actuar con una administración que conjure la crisis.

Es así como la administración adquirirá su verdadero significado, naturaleza e importancia al constituirse en un proceso necesario a todos los esfuerzos colectivos, bien sean ellos públicos o privados, civiles o militares, grandes o pequeños, y a pesar de que en cada caso ese proceso científico puede variar de objeto y forma, según sean las circunstancias que se presenten.

Y justamente en esa adaptabilidad a las circunstancias cambiantes es donde los principios administrativos tienen su prueba científica, y su universalidad.

Esta universalidad no significa, como se indicará en la Introducción, § 8, que se puedan dar siempre normas de aplicación invariable y apriorística, puesto que existen limitaciones al ser la administración una ciencia social y como tal condicionada por factores humanos y por otros económicos, políticos, nacionales e internacionales.

Se pueden hacer análisis administrativos cuantitativos y cualitativos de casos particulares, que den a conocer si la administración en referencia es eficaz, eficiente, indiferente o inefectiva; pero para ello la aplicación técnica de los principios administrativos no es suficiente, sino que deben desarrollarse y utilizarse prácticamente otras técnicas y métodos de análisis, que teniendo como base doctrinal esos mismos principios, disponen también de otros medios para llegar a conclusiones válidas de posible implantación pragmática.

Sobre esta imposibilidad de hacer juicios valorativos generalizados sobre la administración se expresa que: "La administración es sólo buena o mala, si se le compara o juzga con determinados valores abstractos en los cuales cree la persona que está haciendo uso del conocimiento. El conocimiento proporciona al hombre poder: poder para hacer el bien o el mal. . ."

El conocimiento de la administración es amoral [como todo otro saber que da poder puede ser amoral si es mal usado, pero no es amoral por sí mismo], incluso en un sentido más profundo, porque es el conocimiento de cómo se puede manejar a otros seres humanos; cómo lograr que hagan las cosas que uno quiere que hagan. El estudio de la administración nos informa acerca de técnicas capaces de influir el comportamiento humano...

Uno de los valores fundamentales de la civilización occidental ha sido el de la dignidad del ser humano. . . que significa. . . [que todos los que van a participar van a ganar algo]. . . Así la administración se vuelve cooperativa en su sentido más amplio.²

Puede sintetizarse entonces que la administración es uno de los medios más importantes de que dispone el ser humano para poder satisfacer sus múltiples necesidades, dadas la dinámica y características de la época y las necesidades de labor conjunta que distinguen a la humanidad.

4. *Clasificación de la administración*

Ha existido, y se sigue manteniendo, un amplio debate acerca de la clasificación que debe darse a la administración y probablemente la controversia ideológica seguirá por mucho tiempo más, puesto que conforme avanza nuestra época, se modifican y perfeccionan los criterios de lo que debe considerarse una ciencia, mas se quiere darle la categoría de ciencia de acuerdo con los razonamientos que a continuación se indican.

Quienes le niegan su carácter científico argumentan que la administración, por su propia naturaleza humana cambiante, no puede reducirse a leyes de validez universal, puesto que cada situación administrativa es única, dado el elemento dinámico que la caracteriza. Se agrega además que los factores que inciden en ella están condicionados a tal variedad de complejidades cuantitativas y cualitativas, que práctica y teóricamente los hechos no se repiten y por lo tanto son únicos y en lugar de principios lo que ofrece son preceptos. Dichos preceptos, se dice, han sido desarrollados por los estudiosos, pero generalmente no son aceptados o son desconocidos por la gran mayoría de los administradores prácticos, quienes consideran que sólo la experiencia puede guiarlos y darles las verdaderas soluciones.

George Terry considera que la

. . . filosofía de la administración puede considerarse como una forma del pensamiento administrativo. . . para contestar en forma satisfactoria el porqué de la administración sale a relucir el tema de la filosofía de la administración y sus valores subsecuentes, así como el ambiente en el que opera. . . nadie puede administrar sin tener una filosofía de la administración, ya sea implícita o sobreentendida. No puede administrar sin creer en algunos conceptos básicos, que es posible consultar y usar como guías. . . no [se] puede

² Herbert A. Simon, Donald W. Smlthburg y Victor A. Thompson, *Administración pública*, Ediciones de la Universidad de Puerto Rico (México: Editorial Cultura, 1956), p. 39.

operar en el vacío. Hay algún sistema de pensamiento que prevalece en sus esfuerzos administrativos.³

Por tanto, ese autor utiliza indistintamente el término filosofía, como sinónimo de ciencia, y esto es posible si se comprende que

... básicamente, la ciencia es una actitud mental y un sistema para el estudio de la realidad. Cualquier ciencia posee ciertas características: es un cuerpo organizado de conocimientos, y éstos son demostrables y valederos a la luz de la evidencia disponible; permite la descripción de ciertos fenómenos y que sean explicados y predichos dentro de ciertos límites; es universal porque sus [principios] y conceptos básicos no varían mucho de acuerdo con las contingencias de tiempo y espacio; proporciona leyes y principios orientadores, y aplica una metodología y perspectiva definidas al tema pertinente.⁴

El hecho de que algunos de esos hombres prácticos en el campo le nieguen jerarquía científica a la administración, hace que ciertas personas no le reconozcan el mismo nivel que se les da a otras profesiones y además debemos re- conocer que infortunadamente existe un divorcio frecuente entre lo que se dice y lo que se hace; entre lo que se escucha y lo que se mira. Y ante situaciones patológicas institucionales que permiten que se alcancen altas posiciones administrativas con muy pequeños conocimientos y experiencia sobre la materia, reafirman el errado criterio de la carencia de base científica que tiene, lo cual es también válido en otros quehaceres administrativos, no por falla de la ciencia, sino del comportamiento humano. Pero tampoco el descubrimiento de la liberación del átomo es culpable de la amenaza de una guerra mundial usando su fuerza para destruirnos. Otras son las razones.

Si no se restringe el término ciencia a los perímetros restrictivos de las disciplinas físicas, y se concede que existen muchos métodos científicos, entonces la administración acepta esa definición.⁵

Las ciencias sociales no proporcionan respuestas del mismo grado de precisión que las ciencias puras, pero sin embargo, tienen características científicas del mismo rigor que las otras ciencias sociales, dentro de los parámetros de sincretismo que nos indica el doctor Juan Ignacio Jiménez Nieto, al cual haremos referencia posteriormente en este mismo punto.

La falta de acuerdo de parte de algunos tratadistas sobre el carácter científico indudable que tiene la administración hoy día, es comparable a la que tienen otras ciencias sociales y a la que tuvieron algunas ciencias exactas hace algunos siglos. Y sin embargo, ante los progresos que se han alcanzado en los últimos años en investigaciones sociales aplicadas, o en los propios campos administrativos. se ha demostrado que si bien es cierto que ella no tiene principios inmutables, y no los puede tener ninguna ciencia relacionada con seres humanos (dentro de las cuales deben incluirse la economía, la psicología, la antropología,

³ George Terry, *Principios de Administración* (México: Cía Editorial Continental S. A. de C. V.). Sexta impresión, 1982, pp. 37 y 38

⁴ James J. Cribbin, *Dirección Administrativa Eficaz* (México: Cía Editorial Continental S. A. de C. V.) Segunda impresión, 1980, pp 254 y 255.

⁵ James J. Cribbin, *op. cit.*, p 255

la sociología, la demografía, etc.), también lo es que ha formado un cuerpo doctrinal que ha mostrado tener validez, dentro de los límites de adaptación que requiere toda ciencia social.

El autor no tiene la intención de encasillar dentro de su pensamiento administrativo al distinguido lector, y por eso le ofrece otros esclarecidos criterios, que inclusive pueden discrepar en su totalidad o en algunos aspectos con el suyo. Por ejemplo, el doctor Bernardo Kliksberg se orienta en otro sentido pues considera que no debe existir una ". . . atmósfera de respeto reverencial [que tampoco sustenta el autor] por ciertos mitos, completamente ajena al esfuerzo científico serio que debe ser por esencia continuamente crítico".

Hace hincapié en la dificultad de concretar una buena definición de la administración a pesar de lo cual ofrece la siguiente: ". . . un conjunto de conocimientos referentes a las organizaciones integradas por nociones atinentes a la explicación científica de su comportamiento, y nociones atinentes a su tecnología de conducción."⁶

Concluye el mismo tratadista argentino que ". . . la administración es una disciplina y una tecnología. Como ciencia le cabe determinada ubicación en el campo general del saber científico, y desarrolla ciertas vinculaciones con otras disciplinas, en estrecho contacto con técnicas específicas derivadas de ellas"⁷

El doctor Juan Ignacio Jiménez Nieto considera que la administración es una ciencia social interdisciplinaria y la más sincrética entre otras que se clasifican también como ciencias sociales. En su criterio la ciencia administrativa

. . . se edifica con, sobre y por las demás ciencias sociales básicas y sólo vale en términos del valor que le transmite el análisis interdisciplinario.

Al negarle un contenido propio a la ciencia administrativa pregonamos por igual su limitación y su grandeza. No contiene un solo elemento elaborado primariamente en su propio recinto, pero en el seno de la administración se transforman los recibidos de las demás ciencias sociales, brillan con luz propia y se invisten de su peculiar morfología. "La administración -hemos escrito recientemente- no tiene casa solariega, pero ha adoptado bajo su techo a los hijos legítimos de la sociología, la politología, la economía, el derecho, la antropología y la psicología, les ha brindado un apellido común y les ha enseñado a convivir y a integrarse en una familia de relaciones estables. La administración no tiene vientre epistemológico propio; pero hace suyos los frutos de las demás ciencias" (Jiménez, 1974, a).⁸

La administración soporta el análisis más estricto que se le quiera hacer como ciencia social y para demostrarlo se puede aplicar la propia definición genérica que se ha dado para ciencia en el Glosario de esta obra: *La administración es un conjunto de conocimientos y de investigaciones que tiene sus propios principios y permite obtener conclusiones confiables y susceptibles de adquirir carácter unitario y general.*

⁶ Bernardo Kliksberg, *El Pensamiento Organizativo, Del Taylorismo a la Moderna Teoría de la Organización* (Buenos Aires: Depalma), 1973, p 43

⁷ Bernardo Kliksberg, *op. cit.* p 49.

⁸ Doctor Juan Ignacio Jiménez Nieto, *Teoría General de la Administración. La Ciencia Administración de la luz del Análisis Sistemico* (Madrid: Editorial Tecnos, 1975), pp 55 y 56.

La demostración de que es un conjunto de conocimientos y de investigaciones con principios científicos propios está en su misma universalidad, puesto que el cuerpo doctrinal que constituye la administración puede ser aplicado con igual validez en instituciones o empresas públicas o privadas, militares o civiles, grandes o pequeñas, chinas o latinas, puesto que no conoce limitaciones de fronteras, tamaños o campos de aplicación.

Como sucede con otras ciencias, y especialmente con las sociales, su eficiencia no consiste sólo en sus principios, sino en el arte, en la disciplina y en la técnica con que se apliquen.

Los estudios más recientes en el campo administrativo han demostrado que por su medio puede lograrse cierta uniformidad en la actuación de los individuos y los grupos pertenecientes a una misma entidad y tal hecho puede probarse a través de observación de casos particulares, de experimentación y por medio de principios convertibles a -términos matemáticos, guardadas las proporciones y limitaciones a que están sujetas las ciencias sociales en comparación con las ciencias exactas.

Aun aceptando el postulado que se hace de que la administración es una ciencia -y una ciencia social en particular-, ella no puede calificarse como una ciencia básica, o un campo del saber por sí sola, sino que tiene una estrecha interrelación con otras ciencias, artes y filosofías y con variadas técnicas y talentos, especialmente con todos aquellos que pertenecen a su mismo campo social e igual sucede con el derecho, la economía, la política, etc., que son interdependientes. Pero es cierto también que muchas otras ciencias, como la balística o la medicina, tienen asimismo esas interrelaciones con otras ciencias, artes, técnicas, etc. (matemáticas, física, astronomía, química, biología, anatomía, cirugía, etc.), y que a su vez tienen partes de arte, de técnica, de método, de disciplina, etc., o que son ejercidas utilizando mezclas de varias disciplinas o ciencias como sucede, entre otras profesiones, con la ingeniería, la medicina, la psicología, etc.

Las nuevas investigaciones que se están haciendo en el campo administrativo en los países más avanzados podrán confirmarle o negarle en el próximo futuro su carácter de ciencia, puesto que como bien dice un profesional estadígrafo estadounidense:

La ciencia avanza mediante el proceso cíclico de obtener observaciones, buscar en ellas uniformidades y contrastes, formular teorías o "modelos" y obtener más observaciones. Estas últimas observaciones pueden resultar confirmatorias o contradictorias de la teoría, y en caso de existir contradicción, pueden conducir a la modificación de la teoría en algún detalle, tal como la introducción de una nueva clase de fuerza en un modelo físico, o más difícilmente, pueden llevar a una reconstrucción drástica del modelo, tal como el reemplazo de la teoría de Ptolomeo sobre el movimiento planetario por la de Copérnico.⁹

Si como ciencia se entiende un esquema de cosas en las cuales cada aspecto particular cubierto debe tener un valor matemático, entonces la administración no es una ciencia. Con tal criterio sólo la astrofísica puede considerarse como una ciencia y debe recordarse que las leyes mecánicas del firmamento no nos dicen nada acerca del calor y la composición de las estrellas y no se pueden medir tampoco todas las perturbaciones y explosiones que suceden en el mismo firmamento y que se tienen como accidentales. Si, por el contrario, se puede usar correctamente el término ciencia para aplicarlo a un cuerpo exacto de conocimientos, y trabajar con base en él

⁹ Harold Hotelling, "El método estadístico y la filosofía de la ciencia" (Washington, D. C., *Estadística*, Journal of the Inter American Statistica Institute, vol. XVII, núm. 62, marzo de 1959), p. 20.

como pronóstico, y si así lo aceptamos y deseamos, podemos hablar entonces apropiada y convenientemente de una ciencia de la administración.”¹⁰

Las actuales investigaciones han venido a reafirmar el carácter científico de la administración y también a suprimir algunas de las limitaciones descritas para mediciones astrológicas con la conquista del espacio sideral por el hombre.

5. *Posición de la administración dentro de las ciencias*

El profesor Glenn Negley, de la Universidad de Duke, considera a la administración como una ciencia legítima, puesto que para él una ciencia no es un compartimiento hermético o una materia sujeta a diferentes categorías, sino que es un conjunto de métodos y técnicas que ayudan a integrar el conocimiento y la experiencia del mundo en que vivimos. Para probar su criterio, el profesor Negley propone un cuadro analítico de interrelación científica, a través del cual pretende demostrar el importante lugar que ocupa la administración en relación con los grupos y ciencias sociales, la propiedad, la persona, la política, el Estado y la ley, así como su interdependencia con las ciencias psicológicas, las matemáticas, la lógica, las ciencias morales, el arte y la religión.

Algunos epistemólogos y filósofos le dan a la administración categoría de ciencia separada, en tanto que otros se la niegan, como se ha indicado en el §4, dando los argumentos ya indicados. Es posible que no haya un consenso de opinión tampoco en este campo, al igual que sucede con el de otras ciencias y, por lo tanto, sin pretender convencer a quienes puedan sustentar criterios diferentes, se partirá de la premisa de que la administración es una ciencia social, aspecto que será tratado a continuación.

6. *La administración, las ciencias sociales y las ciencias políticas*

Se ha indicado en varios de los puntos anteriores, que la administración aplica sus principios a situaciones o aspectos humanos del hombre en sociedad, formando parte de las ciencias sociales y estando en estrecha interrelación con las otras, tales como la economía, la sociología, la historia, la geografía, el derecho, la moral, la psicología, la antropología, la política, etc.

El término "ciencia social" es muy amplio y se aplica a todos aquellos fenómenos sociales susceptibles de análisis científico y ya se ha manifestado reiteradamente que la administración, a través de su cuerpo de principios, acepta esa clase de pruebas.

La confirmación de que la administración es una ciencia social, se obtiene mediante el estudio de su ámbito y propósitos expresados en su propia definición. El trabajo cooperativo que se obtiene por su medio, que es integral para la conducta de la vida civilizada de hoy, permite que los individuos componentes del grupo social satisfagan sus necesidades intelectuales, espirituales y materiales y ayuden a que otros hagan lo mismo.

Las nuevas corrientes de opinión sobre la materia y los muchos estudios que se han hecho en el campo demuestran, sin lugar a dudas, el carácter eminentemente social que tiene la

¹⁰ Chartes A. Beard, *Philosophy, Science and Art of Public Administration*, citado por Albert Lepawsky, *Administration, The Art and Science of Organization and Management*, A. Borzoi Book in Political Science, Alfred A. Knopf (Nueva York, 1955.) (Traducción libre del autor), páginas 660 y 661.

administración, cuya meta filosófica es actualmente el hombre como fin y no como medida o simple proceso.

Sus relaciones con otras ciencias sociales son estrechas e interdependientes. Por ejemplo, la psicología ofrece a la administración principios que se aplican para mejorar las relaciones humanas de grupos, y para equilibrar la personalidad de sus componentes, para hacer que se alcance el liderazgo en quienes tienen los deberes de dirección y para lograr una disciplina en las labores por dominio de ideas, más que por temor.

Por otra parte, la administración ofrece a la psicología el campo experimental para que sus principios se apliquen y prueben en conjuntos humanos y para que a la luz de la experiencia lograda, dichos principios adquieran cuerpo doctrinal.

Igual sucede con la ciencia política, base fundamental de la administración pública, que también guarda una estrecha dependencia recíproca con la ciencia administrativa al ofrecer la primera el marco de actuación y la segunda la dinámica humana sistematizada para los asuntos del Estado. Hay quienes consideran que esa relación entre ambas ciencias es tan estrecha, que es imposible analizarlas o aun concebirlas separadamente.

Similares exámenes podrían realizarse para interrelacionar la administración con las otras ciencias sociales, pero ello obligarla a hacer una lista completa de éstas y demandarla un amplio estudio que se considera innecesario, dada la naturaleza introductoria de este libro.

Para finalizar con este aspecto, es necesario destacar la importancia que tiene el estudio de otras ciencias sociales para quienes deseen profundizar en el campo administrativo. Se necesitan estudios que unifiquen varias disciplinas y ciencias para poder comprender en todas sus múltiples facetas los problemas del comportamiento humano y especialmente cuando dicho comportamiento se interrelaciona con el de otros individuos y actúa dentro de un marco institucional y jurídico.

7. Características de la administración

Se ha indicado en la Presentación y en el §3 que la administración da los principios mediante cuya aplicación es factible alcanzar éxito en la dirección de individuos organizados en un grupo formal que tiene propósitos comunes.

Es necesario ahora agregar a tales conceptos las características de la administración que pueden ser analizadas bajo dos puntos de vista distintos, pero complementarios, como son los "aspectos sustantivos o particulares" y los "aspectos generales o comunes".

Los "aspectos sustantivos" de la administración son los propios de cada empresa o institución en donde se presentan y que le dan su fisonomía característica; vendrán a ser en marcados por sus labores y problemas propios, tales como los docentes en un centro de enseñanza, los políticos en una asamblea legislativa, los religiosos en un palacio arzobispal, los industriales en una fábrica, etc.

Esos aspectos sustantivos incluyen los problemas de política, en su verdadero sentido, y los de procedimientos involucrados en la realización de una actividad particular. El rango que tengan esos aspectos sustantivos dependerá de la naturaleza del trabajo comprendido en los mismos y sus características cualitativas influirán en la división y especialización del trabajo.

Los "aspectos generales o comunes" de la administración son aquellos de carácter más universal o menos especializado, que se presentan o pueden presentarse frecuentemente en todas las empresas o instituciones, indistintamente de la naturaleza de la actividad que

ellas realizan. Son, por ejemplo, los aspectos operativos de la planificación, los aspectos formales o humanos de toda organización, las comunicaciones como medios de coordinación satisfactoria, etc.; en fin, aquellos que al nivel de definiciones, significados y enunciaciones teóricas constituyen el cuerpo doctrinal de los principios de la ciencia administrativa y que serán objeto de estudio en este libro, en sus capítulos II a X inclusive.

8. *Importancia universal de la administración*

La universalidad de la administración elimina las fronteras para la utilización de los principios administrativos y es la que le da una extraordinaria versatilidad para que ellos se apliquen a muy variadas condiciones y latitudes. Se ha convertido la administración hoy día, en lo que con toda propiedad Charles A. Beard ha denominado "La ciencia llave de la civilización contemporánea", criterio que trata de destacar la labor conjunta de los seres humanos sin distingos de credos o ideologías políticas, religiones, razas o regiones geográficas y con el único propósito común de servicio a la humanidad. El día que los principios administrativos se apliquen en su estricta filosofía y técnica, se habrá logrado en buena parte y en el ámbito social de las instituciones y empresas la convivencia de los hombres, fórmula tras la cual andamos desde los inicios del mundo.

La "universalidad" de la administración se prueba también porque la aplicación de sus principios es válida, tanto para las empresas privadas como para las instituciones públicas y vale la pena ahondar un poco más sobre este aspecto.

9. *Diferencias fundamentales y similitudes entre la administración pública y la privada*

La administración pública y la privada son ramas especializadas de la misma ciencia administrativa y, por tanto, sus principios teóricos tienen bases científicas comunes, puesto que ambas son partes de un todo. Muchas de las técnicas que se usan pueden aplicarse indistintamente en los dos sectores requiriendo, desde luego, diferencias sustantivas de fondo y de ambiente y ajustes de forma para adaptarlas a las situaciones variables de tamaño y naturaleza de la empresa o institución.

Existen algunas diferencias significantes entre la administración pública y la privada debido a algunos aspectos que caracterizan a la primera, que en resumen son los siguientes:

obedece el pensamiento del profesor Wallace B. Donham, cuando dijo que "... si nuestra civilización fracasa, será ocasionado por una falla de la administración".¹³

De ahí también la importancia que tiene la administración en el siguiente punto que se trata.

11. *Papel de la administración en los cambios sociales*

Brook Adams, en uno de sus libros,¹⁴ ha dicho que una de las funciones principales de la administración debe ser facilitar los cambios sociales y -aun cuando en cierta forma pueda parecer paradójico- asegurar al mismo tiempo la estabilidad social.

¹³ Wallace B. Donham, "The Theory and Practice of Administration", Harvard Business Review, verano de 1936, vol. 14, p. 409, citado por Albert Lepawsky, ídem, p. 11. (Traducción y adaptación libres del autor).

Hay un consenso de opinión, o al menos un criterio bastante generalizado, de que como consecuencia de los cambios tecnológicos humanos, geográficos y políticos de nuestra época, hay también un cambio social constante de movimiento centrípeto que debe mantenerse en su centro de gravedad por medio de la administración, ya que si no se consigue tal estabilización en esos cambios sociales, su movimiento puede convertirse en una fuerza centrífuga de desintegración de la humanidad. Es la discrepancia de fuerzas o ideas antagónicas que existen entre Occidente y Oriente, entre patronos y obreros, etc., y también entre los criterios diferentes que existen frecuentemente en una empresa o institución de los niveles de subordinados y de dirección o jerárquicos.

A pesar de que se reconoce que la administración no es panacea que pueda resolver todos esos conflictos sociales, sí se considera que es uno de los medios más efectivos de lograr esa estabilidad social a través de sus sólidos propósitos de humanidad y de entendimiento científico.

La función administrativa asegura la continuidad del orden existente con un mínimo de esfuerzo y riesgo. Su tendencia es continuar más que aventurarse. En esa forma los administradores son los estabilizadores de la sociedad y los guardianes de la tradición. Son estabilizadores en el sentido positivo y negativo, pues no sólo hacen posible la continuación de ideas que convierten en instituciones, sino también frustran innovaciones a las que niegan su apoyo. Resisten cualquier cambio y anulan cualquier intento experimental, de modo que la sociedad pueda conservarse en paz.

En esa forma queda salvaguardada la irritable maquinaria social contra cambios imprevistos que podrían conducir al caos. La función administrativa es muy apropiada para los conservadores, pues el principal requerimiento de la administración es un ajuste estricto a los estándares que han sido establecidos dentro del grupo social.¹⁵

Después de la segunda Guerra Mundial, y especialmente en la década actual, se ha hecho énfasis en el proceso de desarrollo, entendido éste como el medio para lograr la transformación cuantitativa y cualitativa de los factores limitantes del progreso nacional y alcanzar etapas más humanas.

Se ha resaltado mucho -de manera exagerada algunas veces- el cambio económico en un inicio y así el desarrollo se ha entendido frecuentemente como el mejoramiento cuantitativo del ingreso nacional. Hoy día es ése un concepto superado y más amplio: el del desarrollo integral que comprende también los aspectos de distribución de ese incremento nacional, y no sólo los de producción, y que cubre así, además, la transformación y el mejoramiento moral, educativo, político y socio-cultural del respectivo país.*

¹⁴ Brook Adams, *The Theory of Social Revolutions*, op. cit., p. 204, citado por Albert Lepawsky, op. cit., p. 10. (Traducción y adaptación libre del autor.)

¹⁵ José Galván Escobedo, *Principios de administración público* (El Salvador; Imprenta Nacional. Conferencias dictadas en el Centro de Capacitación sobre Administración Pública, editadas por la Dirección General de Personal, tomo I, Publicaciones del Ministerio de Hacienda de El Salvador, 1951), p.44

* El mismo autor ha preparado un nuevo libro „ Administración Pública para el Desarrollo Integral", publicado también por Editorial Limusa, en el cual se trata con profusión el tema.

Para alcanzar las metas del desarrollo integral deben existir administraciones públicas y privadas que permitan las respectivas acciones, que sólo por excepción están presentes en los países menos avanzados.

Se requiere la "modernización" de esas administraciones y en muchos casos ello implica el cambio o mejoramiento sustancial de las estructuras y de los procedimientos administrativos y de las actitudes humanas; estas últimas son difíciles de detectar por su carácter intangible, pero inciden en el "alma institucional", que es condicionante para la satisfacción de todo objeto social.

Es decir, que la administración puede ser utilizada como instrumento de transformación y, por lo tanto, como medio de desarrollo integral, siendo uno de los factores condicionantes de ese importante proceso.

12. La administración como llave de la sociedad moderna

Con base en los criterios expresados por Charles A. Beard¹⁶ y ante los hechos que cada día se aprecian en las modernas sociedades, se podría decir que nuestra era no es sólo dinámica y cambiante, sino que también es bastante complicada por los grandes avances tecnológicos que se han logrado en ciertas ciencias como la física, la química, las matemáticas, la balística, etc., y además, por el atraso práctico de la aplicación de las ciencias sociales, pues en muchas de ellas estamos en "hoja cero",

Los procesos de producción, de distribución, de transportes, etc., se van haciendo cada día más grandes y de mayor técnica, lo que obliga a los hombres que están comprendidos en los mismos a realizar un gran esfuerzo para poder coordinar sus labores entre sí.

De ahí que la administración ocupe una posición clave dentro de las ciencias sociales y que se pueda vaticinar que por incierto que pueda parecer a algunos el futuro de otras ciencias, mientras el ser humano siga ocupando su lugar preferente como fin de todas las realizaciones, el porvenir de la administración, como instrumento efectivo de bienestar humano, está asegurado o si no se logra asegurar es posible que se acelere el proceso de desintegración institucional que ya se vislumbra o existe en algunos países. Tal criterio hizo manifestar al mismo autor citado anteriormente que

. . . en comparación con las dificultades de dirigir acertadamente a la sociedad actual de cualquier país, el derrocamiento de un gobierno por la fuerza es un simple juego de niños.¹⁷

13. La administración como función educativa

Todo cambio social, para que produzca los menores desajustes humanos posibles y cumpla sus finalidades a cabalidad, debe ser hecho a base de modificaciones en los patrones culturales. Y en este aspecto la administración tiene asimismo una de sus funciones más importantes y también un reto que cumplir o fallar.

El mejoramiento de las prácticas operativas de una empresa o institución en marcha, demanda la aplicación sistemática de los principios administrativos de manera no impuesta, sino por convicción e infiltración, a través de un sistema educativo que cubra a

¹⁶ Charles A. Beard, *Public Policy and the General Welfare* (Nueva York: Rinehart and Company, 1941). Citado por Alvert Lepawsky, *op. cit.*, p. 17. (Traducción y adaptación libre del autor.)

¹⁷ Charles A. Beard, *op. cit.*, p. 17.

toda empresa o institución, desde los niveles superiores determinativos y de dirección, hasta los más bajos de simple acción. En especial en los primeros hay un terreno virgen que conquistar.

Si esa función educativa de la administración no es entendida en todas sus proyecciones, o si se la cumple sólo parcialmente, es probable que la implantación y cumplimiento de sus principios administrativos serán totalmente insatisfactorios.

A ello obedece el hecho de que las universidades y otros centros de capacitación y de adiestramiento en servicio, por medio del mejoramiento de sus planes de estudio de la ciencia administrativa y de aquellos interdependientes, de los cursos extracurriculares para hombres de negocios y servidores públicos y de las labores de investigación científica en el campo, estén colaborando en el mejoramiento de la preparación de quienes tienen, o llegarán a ocupar, puestos de responsabilidad dentro de esas empresas o instituciones y que también a tal cooperación se deba cierta profesionalización -todavía no muy amplia- de la práctica administrativa dentro de los mismos.

Por otro lado, la labor educativa de la administración ha sido reconocida y aplicada por algunas industrias, comercios y oficinas gubernamentales en los últimos tiempos, organizando dentro de sus actividades cursos especiales o regulares de adiestramiento en servicio, de perfeccionamiento o con fines de mejorar los niveles de entendimiento administrativo de sus jerarcas o aun de quienes potencialmente puedan aspirar, por condiciones particulares, a ocupar en el futuro labores directrices o de supervisión más altas.

Hay un reconocimiento cada vez más amplio de la importancia que tiene hoy día la labor educativa de la administración, puesto que por su medio ha sido posible alcanzar mejores y mayores metas de productividad, comercialización, rentabilidad, eficiencia y apoyo público a que aspiran llegar permanentemente las empresas privadas y las instituciones públicas. y por tal logro ha sido factible también obtener la aplicación de esa función educativa de la administración, sin que ocasione conflictos humanos individuales o de grupo, y más bien a base de cambio en los criterios culturales, hasta llegar a conceptuarse actualmente que la etapa del pragmatismo en la administración ha sido -o debería ser- ya superada por la profesionalización y aprovechamiento racionales de sus postulados y principios científicos.

14. Presente hincapié en la administración

Existe hoy día un criterio bastante generalizado entre los más modernos y conocidos estudiosos de la administración, acerca de la necesidad de una mayor y profunda investigación en el campo, con el propósito de revisar sus postulados, que a fuerza de repetirse insistentemente se han convertido

quizá para algunos en dogma.

Han trabajado con tal fin, en las últimas décadas, varios científicos sociales, muchos de los cuales aspiran a que sus hipótesis puedan tener una amplia experimentación antes de ofrecerlas como nuevas teorías.

A través de técnicas cuantitativas, algunos de ellos han tratado de lograr algo de la precisión matemática y de la predicción de las ciencias físicas, especialmente dentro del fecundo y difícil ámbito de las relaciones humanas y de los aspectos informales de la organización, que serán objeto de estudio posteriormente en el capítulo VI.

Esas investigaciones se llevan a cabo en varios institutos universitarios, en centros de adiestramiento en servicio y en grandes compañías privadas y cubren el campo de la sociología, la psicología social y la antropología, aplicadas a la administración, la dirección y gestión, etc.

Contando con los métodos de esas ciencias, se realizan estudios para llegar a determinar, por ejemplo, los efectos que tiene la estructura formal administrativa en la lealtad, la moral y la productividad de los participantes en las empresas o instituciones bajo observación. Las características fundamentales de esas investigaciones son la experimentación, los análisis cuantitativos y el espíritu científico que tienen.

Se reconoce además, en el presente, que uno de los problemas básicos que debe destacarse en las investigaciones administrativas, es el problema metodológico y por ello a pesar de que hay una aceptación bastante amplia sobre la necesidad de un marco teórico y de un cuerpo doctrinal para la administración, los estudios en el campo tienden a mostrar también las limitaciones y los dogmas errados que existen acerca de muchos de los llamados métodos científico-administrativos. Es más, como parte del proceso depurador de análisis, se han revisado, desechado y cambiado varios de los principios tradicionales y es de esperar que en el próximo futuro, tales investigaciones se amplíen en cantidad y calidad, para que sus resultados científicos brinden nuevas luces que vengán a mejorar las reglas y normas ciertas y efectivas de orientación, que son propias a toda ciencia.

Como ha expresado un autor, ". . . la característica más notable de la ciencia social contemporánea es la importancia, cada vez mayor, que se concede a la investigación",¹⁸ aunque debemos reconocer que todavía no es suficiente en proporción a las necesidades y a la problemática que espera solución.

El presente énfasis de la administración está en la necesidad de la investigación, y la enseñanza administrativa actual tiende por ello a que sus estudiosos no reciban sólo un conjunto de teorías, una colección de hechos; o el simple conocimiento de sus principios, sino a que surja y se cultive en ellos el espíritu de la investigación social y que compartan también la misma experiencia, y todo lo que se haga adicionalmente en tal sentido tendrá buenos frutos.

El mayor anhelo es que esta obra logre tal inquietud entre los que lleguen a consultarla o a estudiarla.

15. Principios administrativos "versus" pragmatismo y empirismo.

En el § 4 se indicó que la administración es una ciencia, y que como tal tiene un cuerpo doctrinal cuya efectividad depende, como en otras ciencias, del arte, de la disciplina y de la técnica con que se aplique.

La administración es, por lo tanto, antagónica al pragmatismo y al empirismo, puesto que ellos no son aceptados como válidos por ninguna disciplina científica y la misma experimentación sistemática a que está sometida, ha venido a demostrar la ineficiencia de aquellas empresas e instituciones en las cuales se busca el camino fácil de la no aplicación de los principios administrativos.

Si alguien argumenta a favor del empirismo como el mejor método para la práctica de la medicina, el derecho, la ingeniería o cualquiera de las otras profesiones reconocidas

¹⁸ Pauline V. Young, *Métodos científicos de investigación social* (México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional, Imprenta Universitaria, 1953), p. XV 11.

ampliamente como científicas, es probable que obtendría una reacción desfavorable a sus creencias y que más de una persona pensará de ellas que son erradas y peligrosas para el bienestar de quienes tengan que soportar obligadamente su aplicación.

Sin embargo, con la administración sucede frecuentemente por desconocimiento, como acontece también con las situaciones económicas de un país, sobre las cuales muchas personas se consideran en capacidad de opinar con carácter de postulado o de doctrina, por el simple hecho de que las viven diariamente como actoras. Y aun con la administración van más allá, al convertirse no sólo en predicadores de algo que desconocen, lo que quizá no sería tan grave si se quedaran en ese círculo, sino que llegan hasta un nivel más alto de dirección de otros seres humanos, sin tener los mínimos conocimientos para hacerlo, u ofrecer un mal testimonio de práctica personal.

A algunos de esos directores empíricos el paciente administrativo les sobrevive, se les enferma o se les muere, dependiendo de muy variados factores, ninguno de ellos científico, sino del azar. Y, sin embargo, cuando sucede alguna de las dos últimas posibilidades, la sociedad y el grupo en que se desenvuelve, con gran magnanimidad los juzgará no a través de su falta de preparación científica en el campo, sino posiblemente atenuando sus culpas, o pasándolas a sus subalternos, ya que en tales casos es frecuente que el hilo se rompa por lo más delgado.

El empirismo administrativo sigue siendo uno de los peores males que debe erradicarse aun en esta edad atómica, en la cual se ha puesto un gran interés en la conquista del espacio y de otras fuerzas de la naturaleza y se ha dejado al azar, o sólo a la mano de Dios todavía en buena parte, la resolución de aquellos problemas que más deberían interesarnos: los medios de convivencia humana.

El reto de las próximas generaciones estará en convertir a doctrina el empirismo administrativo que aún resta, y a él en aplicación científica dentro de las muchas empresas e instituciones públicas y privadas que deben trabajar con eficiencia, entendiendo como tal no sólo el logro de mayor productividad, ganancias o apoyo político, sino también el mayor equilibrio y entendimiento humanos.

Como dice Lyndall Urwick:

Está muy difundido un sentimiento de frustración; existen abundantes pruebas de dilapidación e innumerables casos de intromisión y confusión. No hay remedio inmediato y fácil para estas dificultades. Es posible que el remedio y la improvisación hagan aún más confusa la situación. Tampoco parece probable

La realización eficiente de labores debe ser una aspiración de la contribución que ella puede ofrecer para alcanzar otros propósitos o valores administrativos, que se pueden agrupar en los tres siguientes: a) servicio satisfactorio a la comunidad; b) responsabilidad en las actuaciones; y c) buena administración, sea ésta pública o privada:

- a) El servicio satisfactorio a la comunidad incluye a su vez diversos aspectos, que pueden resumirse en: 1) igualdad en el tratamiento de los usuarios del servicio, ante la ley y ante los que tienen la responsabilidad de aplicarla; 2) oportunidad y cumplimiento en tiempo en la prestación de los servicios; 3) amplitud de los servicios que se ofrecen; 4) continuidad en la prestación de los servicios; 5) mejoramiento cualitativo y cuantitativo en las actividades realizadas, lo cual quiere significar que a través de una tecnología más adecuada se podrá aumentar la productividad y la calidad, utilizando los mismos

recursos humanos y materiales, nuevos métodos de operación y eliminando el desperdicio.

- b) La responsabilidad en las actuaciones como uno de los mejores propósitos de la administración fue proclamada por Woodrow Wilson en su magnífico ensayo (al cual se hará referencia posteriormente, capítulo II § 5) y cuyo espíritu fue que ". . . no existe ningún peligro en el Poder, si él no es irresponsable".

El reto que tiene todo administrador, bien actúe en el ámbito público o en el privado, es la superación de obstáculos, el entendimiento de los principales problemas y el tener imaginación e intuición en la búsqueda de nuevos objetivos para los servicios que han sido puestos bajo su responsabilidad.

- c) El tercer propósito es la buena administración, y sobre tal aspecto ha habido desde los tiempos de Platón y Aristóteles una gran búsqueda y debate en el sector público, el cual aún se mantiene en nuestra época y es probable que se siga suscitando en el futuro, puesto que es un propósito insatisfecho en buena parte, por varias razones, muchas de ellas ajenas a la propia ciencia de la administración.

Las mismas aspiraciones se tienen en el sector privado y en el sector público y existe actualmente un gran intercambio de estudios en los dos ámbitos, para aprovechar las investigaciones que con tales fines se realizan en uno y otro.

Ambos sectores aceptan ahora que la prueba final de una buena administración no es el viejo "valor" de la eficiencia, sino el nuevo que significa, *que paralelamente a la mayor productividad, comercialización, rentabilidad, mejor prestación de servicios, o apoyo político, habrá también mayores incentivos y satisfacciones humanas para aquellos que intervienen en las labores administrativas.*

17. Base humana de la actual concepción administrativa

Hace ya varios siglos que el gran filósofo griego Protágoras dijo: "El hombre es la medida de todas las cosas", después de Dios. Su decir perdurará mientras exista la humanidad y deberá servir de orientación a las actividades administrativas de toda labor en la que intervengan seres humanos.

Si la ciencia de la administración ha de cumplir cabalmente sus cometidos de hacer que las aspiraciones y esfuerzos individuales se conviertan en objetivos y trabajo cooperativo, mediante la correcta aplicación de sus principios y de su filosofía, lo hará mediante el aprovechamiento racional de los potenciales humanos.

El elemento básico de la administración es el hombre, con su personalidad dinámica y llena de recursos para colaborar amplia y efectivamente en el logro de los propósitos comunes, o para restringir su propia actuación, y, por lo tanto, debe crearse el clima propicio para que se integre al trabajo.

Peter F. Drucker ha expresado en uno de sus valiosos libros que para que exista una buena administración debe considerarse al ser humano como un recurso, con ". . . propiedades fisiológicas peculiares, capacidades y limitaciones que requieren tanto planeamiento como las propiedades de cualquier otro recurso".²¹

Según ese autor el hombre tiene cualidades que no existen en otros seres, tales como la personalidad y el control de sus trabajos, necesitando, por lo tanto, motivaciones, interés en particular, satisfacciones, incentivos, recompensas y dirección. La superioridad específica del hombre sobre otros recursos es su capacidad de coordinación e integración

²¹ 21Peter F. Drucker, *La gerencia de empresas* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1957), página 25.

con otros individuos, su posibilidad de juzgar y su imaginación creativa, lo cual lo hace ser también el único recurso capaz de acrecentamiento.

Como bien dice el mencionado tratadista:

. . . los recursos susceptibles de acrecentamiento sólo pueden ser recursos humanos. Todos los demás recursos están regidos por las leyes de la mecánica. Pueden ser mejor o peor utilizados, pero nunca pueden tener un rendimiento superior a la suma de in sumos.

De todos los recursos de que dispone el hombre, el único que puede crecer y desarrollarse es el hombre mismo. Solamente lo que un gran escritor político medieval [Si John Fontescue] llamó *Intentio populi*, es decir, el esfuerzo dirigido, enfocado y conjunto de los seres humanos libres, puede producir un verdadero todo. En realidad, hacer que un todo sea mayor que la suma de sus partes ha sido desde los días de Platón la definición de la "Sociedad Ideal".²²

Estos razonamientos presentados con gran propiedad por Drucker, y también los que han dado otros tratadistas, vienen a demostrar que el hombre como ser moral y social debe considerarse en su trabajo como un ente humano y que constituye, por tanto, la base más importante de la ciencia de la administración, la cual debe estar al servicio del hombre. Esta es justamente la moderna concepción de los fines de la administración.

Síntesis

El estudio sistemático de los principios administrativos científicos es muy importante para cualquier profesional que tenga bajo su responsabilidad la dirección de otros individuos; es, además, indispensable para que cualquier persona pueda capacitarse para ocupar posiciones de mayor jerarquía.

Para el economista, el estadígrafo, el administrador público, el gerente de empresa privada, el experto en seguros y el profesional en ciencias sociales de toda otra naturaleza, la administración ofrece los conocimientos que se requieren para poder investigar, prever, planificar, organizar, coordinar, dirigir y controlar adecuadamente las complejas actividades de cualquier unidad administrativa.

Como ciencia social que es, la administración no- tiene principios inmutables y, por el contrario, se está en una constante investigación práctica en los laboratorios universitarios, en otros centros de adiestramiento y en las propias empresas privadas, para revisarlos continuamente y mantener sistemas racionales de esfuerzo cooperativo con propósitos comunes, lo cual en síntesis constituye la ciencia administrativa.

Los principios administrativos científicos tienen aplicaciones universales y, por lo tanto, sirven por igual al sector público y al privado, indistintamente de los objetivos, funciones, métodos, tamaño, etc., que tengan las respectivas empresas o instituciones, pero demandan adaptaciones ecológicas según su propia naturaleza y ámbito.

Como consecuencia de la variedad de unidades administrativas y de circunstancias que pueden presentarse, es necesario analizar apriorísticamente esas características, para determinar cuál o cuáles principios deben aplicarse en cada caso particular, y para ello hay que considerar los aspectos sustantivos y generales inherentes a la misma y fundamentalmente la personalidad de los seres humanos que la forman, que son el fin y el centro de atención de los diferentes principios administrativos. Es decir, que la administración como ciencia social está al servicio del hombre y al hacerlo cumple con

²² /*ibidem*.

otro de sus propósitos más importantes: constituirse en un medio estabilizador y anticonflictivo, que permite dentro de la empresa y fuera de ella, en el caso de la administración pública, los cambios sociales indispensables y la adecuación a la dinámica humana de sus componentes y a los avances tecnológicos de nuestra era.

A través de la función educativa que tiene, la administración logra, por evolución, cambios y adaptaciones de los diferentes patrones y de las personalidades; ofrece además un satisfactorio servicio a la comunidad a la cual pertenece la empresa o institución, el acrecentamiento de los valores humanos y una mayor eficiencia en los desempeños, entendida ésta como el incremento de la productividad y la prestación de mejores servicios a consecuencia de una participación más activa del individuo y de motivaciones crecientes para sus propias realizaciones.

Por ello, las nuevas concepciones administrativas hacen énfasis en el estudio de sus principios mediante un enfoque humano de las actuaciones, puesto que el hombre es su denominador común.

Bibliografía

- Brook Adams, *The Theory of Social Revolutions*, Nueva York, The Macmillan, 1913.
- Charles A. Beard, *Philosophy, Science and Art of Public Administration*.
- Charles A. Beard, *Public Policy and the General Welfare*, Nueva York, Rinehart and Company, 1941.
- Ralph J. Cordiner, *New Frontiers for Professional Managers*, Nueva York, Mc Graw-Hill Book Company Inc., 1956.
- Wallace B. Donham, *The Theory and Practice of Administration*, Cambridge Harvard Business Review, verano de 1936, vol. 14.
- Peter F. Drucker, *La gerencia de empresas*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1957.
- Franklin E. Folts, *Introduction to Industrial Management*, Nueva York, McGraw-Hill Book Company, Inc., 1954.
- José Galván Escobedo, *Principios de administración pública*, El Salvador, conferencias impartidas en el Centro de Capacitación sobre Administración Pública, editadas por la Dirección General de Personal, tomo 1, Publicaciones del Ministerio de Hacienda de El Salvador, 1951.
- Harold Hotelling, "El método de estadística y la filosofía de la ciencia", Washington, D. C., *Estadística*, Journal of the Inter American Statistical Institute, vol. XVII, No. 62, marzo, 1959.
- J. K. Lasser, editor, *Business Management Hand Book*, Nueva York, McGraw-Hill Book Company, 1954.
- Albert Lepawsky, *Administration, The Art and Science of Organization and Management*, Nueva York, A Borzoi in Political Science, Alfred A. Knopf, 1956.
- H. B. Maynard, editor, *Industrial Engineering Handbook*, Nueva York, McGraw-Hill Book Company, Inc., 1956.
- Elton Mayo, *The Social Problems of an Industrial Civilization*, Boston, Harvard University, Division of Research, Graduate School of Business Administration, 1945.
- Harry C. Metcalf y Lyndall Urwick, editores, *Dynamic Administration*, The Collected Papers of Mary Parker Follett, Nueva York, Harper and Brothers Publishers, 1940.
- John D. Millet, *Management in the Public Service, The Quest for Effective Performance*, Nueva York, McGraw-Hill Book Company, Inc., 1954.
- Paul Pigos, "Types of Followers", *Journal of Psychology*, mayo de 1943, vol. 5.
- Max D. Richards y William A. Niclander, editores, *Readings in Management*, Cincinnati, Ohio, South Western Publishing, Co., 1958.
- Catheryn Seckler-Hudson, "Organization and Management: Theory and Practice", Washington, D. C., The American University Press, 1955.

- Fremant A. Shell Jr., editor, Selected Reading in Management, Homewood, Illinois, Richard D. Irwin Inc., 1958.
- Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson, Administración pública, Ediciones de la Universidad de Puerto Rico, México, Editorial Cultural, 1956.
- William R. Spriegel y Richard H. Landsburg, Industrial Management, Nueva York,. John Wiley and Sons, Inc., London Chapman and Hall Limited, 5a. edición, 1955.
- Perrin Stryker and Editors of Fortune, A Guide to Modern Management, Nueva York, McGraw-Hill Book Company Inc., 1954.
- George R. Terry, Principles of Management, Homewood, Illinois, Richard R. Irwin, Inc., 3a. edición, 1960.
- Lynda Il Urwick, Elementos de administración, Ediciones de la Universidad de Puerto Rico, México, Editorial Cultura, 1954.
- William H. Whyte Jr., El hombre organización, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1968.
- Pauline V. Young, Métodos científicos de investigación social, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional, Imprenta Universitaria, 1953.

Evolución del pensamiento administrativo

La forma en que se define y describe la ciencia de la administración depende del definidor y de los fines que éste persiga ...

DR. DWIGHT WALDO

loc. cit. pág. 66 y 67

1. Introducción al tema

Para hacer tal estudio se clasificarán los hechos, hasta donde ello sea posible, en las mismas épocas históricas clásicas. Es necesario advertir además

Esta agrupación ha hecho mucha falta como base cultural administrativa, por cuanto estudiar sólo las últimas escuelas de pensamiento y darlas como algo aislado y no como producto final de una transformación paulatina, podría inducir a creer a quienes estudian estas disciplinas por primera vez, que su cuerpo doctrinal es la resultante de investigaciones y experiencias recientes, cuando en la realidad se remontan hasta los mismos inicios de la humanidad. Por otro lado, el estudio de algunos enfoques aislados, como el de la administración por objetivos y la administración por sistemas actualmente en boga, de manera parcial, dará necesariamente un estudio reducido sobre el todo.

En otras ciencias sociales como la economía, la sociología, la antropología, la psicología, etc., para citar solamente algunas de ese campo, se estudian con el necesario detenimiento sus antepasados formativos. Es así como en economía, por ejemplo, además de las cátedras de teoría o de métodos de investigación, se ofrecen otras complementarias como doctrinas económicas que presentan la evolución del pensamiento en la materia y que sirven al alumno para comprender mejor las modernas teorías en el campo.

En prosecución del mismo propósito, se ofrecerán en este capítulo de manera resumida, los principales criterios y logros, así como las transformaciones que ellos han tenido desde los inicios históricos hasta las actuales corrientes de pensamiento científico administrativo.

Para hacer tal estudio se clasificarán los hechos, donde ello sea posible, en las mismas épocas históricas clásicas: es necesario advertir además que a pesar de que el estudio desea cubrir tanto el

sector público como el privado, en más de una oportunidad se circunscribirá al primero, por dos razones fundamentales: 1) por carencia de datos históricos para el campo particular en las tres primeras épocas y 2) porque en tales estratos históricos el Estado tuvo una importancia mayor que el sector privado y, por lo tanto, las principales manifestaciones ideológicas y las realizaciones se concentraron en las actividades públicas.

2. La administración en la Época Antigua

No es tarea fácil pretender resaltar las características más importantes que tuvo la administración en la Edad Antigua y es imposible hacerla de manera sintética que corresponda a una tendencia de esa época. Puede decirse, sin embargo, que desde aquellos tiempos existió la necesidad de que el hombre pudiera coordinar sus propósitos y esfuerzos, y ello fue evidente desde el momento en que entró en sociedad con otro ser humano, para realizar alguna tarea rudimentaria, pero vital, que ninguno de los dos pudo hacer por sí solo.

El ejemplo de que se han valido varios autores contemporáneos (véase Simon, Smithburg y Thompson)¹ para llegar a definir la administración según su propósito, puede tener su origen inspirador en los tiempos más remotos. Ese ejemplo resalta el hecho de que las primeras manifestaciones administrativas se presentaron cuando dos hombres quisieron mover una piedra que ninguno podía desplazar por sí solo.

El logro de la unión de sus esfuerzos para un objetivo común inició las bases del esfuerzo cooperativo, que luego se hizo consciente y sistemático, conforme evolucionaron racionalmente la misma inteligencia y las consecuentes necesidades del hombre. Este hecho es también analizado sociológicamente por un tratadista en ese campo, Toennies, en la siguiente forma:

La unidad de varios hombres puede, como toda unidad, considerarse de dos modos: o bien precede a la pluralidad que de ella deriva, o bien la pluralidad existe con antelación y la unidad se produce por ella. Es la naturaleza sensible; aquél es el modo de ser del organismo; éste representa el grado inorgánico. Allí la unidad es la realidad, es la cosa en sí y para sí misma; aquí es el ideal, es decir, no existe sino en tanto que es concebida por el pensamiento humano que efectúa su representación, y, por fin, la concepción de tal todo, sea o no sobre el fundamento de la sensación. Mas en tanto que las partes integran el todo, puede, y aun necesariamente debe, la unidad, ser considerada como su producto, aun cuando el compuesto haya sido obtenido por la fuerza, merced a la voluntad humana. La cooperación de las partes –en la misma dirección para un movimiento común– es en el único caso el fin, en el primero, al menos, consecuencia de la combinación.²

Esa unión de propósitos y de acciones es la base de la organización humana y ha sido denominada en sociología "sinergia social"; su influencia en la sistematización de unos y otros ha tenido mucha importancia en la constitución de instituciones económicas y familiares, que son el producto de la inteligencia humana, de la invención, del sentimiento y de los deseos de la colectividad.

Se forman primero los grupos de hombres inspirados por propósitos y esfuerzos conjuntos para sobrevivir; luego los clanes, las tribus y como consecuencia de sus luchas surge el

¹ Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson, *op. cit.*, 1956.

² Toennies, *Gemeinschaft und Gesellschaft*, citado por Antonio Caso, *Sociología* (México, Libreros Mexicanos Unidos. 8° edición. 956), pp. 50-51.

Estado incipiente, que luego a través de otros cambios sociales se convierte en un ente civilizado. Como bien dice el mismo sociólogo mexicano Antonio Caso ". . . El Estado es la síntesis de varios grupos humanos..."³

Lo interesante de tal análisis formativo-sociológico, para los efectos del presente estudio, es que como parte del mismo proceso histórico evolucionó la concepción del acto administrativo, hasta convertirse en consciente, sistemático y democrático, en sus más amplias acepciones.

Administración egipcia

La idea que prevaleció en el antiguo Estado egipcio durante la Cuarta, Undécima y Decimocuarta dinastías fue que debía existir una severa coordinación de los esfuerzos económicos de toda la población, a fin de garantizar a cada uno de los miembros de la comunidad, y para ella misma como un todo, el más alto grado de prosperidad. Los ptolomeos heredaron de los faraones una organización económica y administrativa bien establecida y se encargaron de mantener tales condiciones de gobierno, administrando el país como cosa propia, valiéndose por ello de una burocracia sistematizada y concentrada, en la cual el personal era casi esclavo.

Rostovtzeff dice:

Por primera vez el sistema administrativo de Egipto fue, por así decirlo, codificado; se coordinó y llevó a cabo como una maquinaria bien organizada, establecida para un propósito bien definido y bien comprendido. No se permitió discreción alguna en las labores estatales del personal, sino que todo el sistema se basó en la fuerza y la compulsión.⁴

El sistema de los ptolomeos tuvo gran influencia en la administración de Filadelfia, ciudad localizada en el Asia Menor y fundada por Atalo II, (159 a 139 a. C.), puesto que en ella también la agricultura, el pastoreo, la industria y el comercio fueron conducidos dentro de iguales marcos de rigidez. Durante el Imperio Otomano (1520-1566 d. J.) se organizó una buena administración de personal público, a pesar de que estaba concebida como un sistema de castas.

Tanto las formas burocráticas egipcias como sus seguidores levantinos tuvieron gran influencia en los criterios de gobierno de la región.

Administración china

El gran filósofo Confucio sentó las primeras bases de un buen gobierno en China, a pesar de que nunca estuvo satisfecho de lo que había aportado con tal fin en los diferentes cargos que desempeñó, desde magistrado local hasta primer ministro. Al retirarse de la vida pública escribió sobre aspectos políticos y gobierno, incluyendo su criterio sobre los siguientes aspectos:

Recomendó que todos los que ocupan posiciones públicas, bien éstas determinativas o ejecutivas, conozcan las condiciones del país, con el propósito de que estén en capacidad de resolver adecuadamente problemas públicos, para lo cual deben tomarse en cuenta

³ Antonio Caso, *op. cit.*, p. 103. .

⁴ Michael Rostovtzeff, *A Large Estate in Egypt in the Third Century, B.C.*, citado por Albert Lepawsky, *op. cit.*, p. 80. (Traducción libre de autor.)

diferentes opiniones y hacer- se estudios imparciales y carentes de egoísmo. En su criterio ésa es la forma de resolverlas de manera moderada, práctica y lógica, de acuerdo con las mejores normas de ética.

Para el mismo filósofo y administrador chino, para ejercer una posición gubernamental se requiere un gran espíritu público, y excluir de sus actividades el favoritismo y el partidatismo, para poder promover el bienestar económico del pueblo.

En su criterio, el arte de gobernar consiste en tener presentes los asuntos públicos sobre todas las cosas y en practicarlos infatigable, consistente y continuamente, para lo cual es necesario estudiar los pequeños fenómenos estatales, por observación de las políticas fundamentales del gobierno.

Recomendó finalmente como norma de conducta la selección de funcionarios honrados, desinteresados y capaces.

Otros contemporáneos de Confucio se interesaron también en los asuntos administrativos y de ellos Micius o Mo-ti fundó, 500 años antes de Jesucristo, una rama de la misma escuela, que difería fundamentalmente en aspectos filosóficos más que en principios. Sin embargo, algunos historiadores han revelado que 600 años antes de esa fecha, Chou había usado un manual elaborado por él sobre gobierno y administración y al cual se le dio las características de Constitución, que estableció reglas sobre organización, funciones, procedimientos, labores de rutina, controles, castigos y registros.

A través de varios siglos, los chinos tuvieron sistema administrativo de orden, con un servicio civil bien desarrollado y una apreciación bastante satisfactoria sobre muchos de los problemas modernos de administración pública.

Administración democrática griega

La administración gubernamental griega tuvo cuatro pasos evolutivos, puesto que sus estados tuvieron monarquías, aristocracias, tiranías y democracias, con la única excepción de Esparta, en donde siempre hubo una aristocracia.

La monarquía ateniense fue su primer sistema de gobierno y tuvo relativamente poca importancia desde un punto de vista administrativo; en tanto que el periodo aristocrático, que duró hasta el siglo V antes de Jesucristo, y el democrático sí tuvieron una gran trascendencia.

Durante el sistema aristocrático, las dos principales instituciones públicas fueron el Areópago y el Arconato, que tenían respectivamente las responsabilidades legislativas y ejecutivas.

Mientras la democracia, el sistema de gobierno griego, consistió en una asamblea popular denominada la *ecclesia*, en la cual residía la autoridad máxima, y en ella participaban directamente todos los ciudadanos. Fue así, ésa, la primera manifestación que se tuvo del concepto de gobierno de la mayoría y de que la soberanía del Estado la tiene el pueblo. En la *ecclesia* se encuentran en buena parte las bases de nuestros sistemas democráticos actuales, con algunas limitaciones y diferencias que se explicarán posteriormente en este mismo punto. Los ciudadanos solamente podían ejercer sus derechos mediante su presencia personal y, en consecuencia, nadie podía representarlos o hablar en su nombre.

En la *ecclesia* se discutían los asuntos y se formulaban las políticas a través de decisiones en las cuales tenían participación todos los ciudadanos.

Otras labores legislativas estaban al cuidado de la *bufé* o consejo de los quinientos escogidos a la suerte, cincuenta de cada una de las tribus (*Demos*).

Sólo cincuenta de ese número desempeñaban propiamente las labores. Se turnaban mensualmente en sus actividades. La *bufé* era elegida cada año entre los ciudadanos mayores de 30 años y su función principal consistía en preparar medidas que eran sometidas a consideración de la *ecclesia*, la cual, a su vez, no tenía iniciativa en aspectos legislativos, sino la función de aceptar o de rechazar las propuestas, siendo su decisión irrevocable.

El principio mandatario al cual debía ajustarse la leyera establecido por el *psefisma*, nombre con el cual se conocía la medida legislativa preparada por la *bulé* y aprobada por la *ecclesia*.

Este *psefisma* corresponde actualmente a la enunciación de algún principio funcional, que constituye la base de todas las reglas de procedimiento a que deben someterse los miembros de una organización por el hecho de pertenecer a ella.

El órgano ejecutivo estaba integrado por un cuerpo pluripersonal, compuesto de nueve miembros desde la época de Pericles, denominados los *Arcontes*, nombrados también por el pueblo cada año.

Tres de estos *Arcontes* recibían un adjetivo adicional, según fueran sus funciones. Así, uno de ellos se llamaba *Arconte polernarco* y bajo su responsabilidad estaban los asuntos de guerra; otro se denominaba *Arconte epónimo* y ejercía las funciones de un miembro de gobierno actual; y el tercero era el *Arconte religioso*, que atendía las actividades en ese campo.

Existía otra institución muy importante llamada la *Heliaia* y cuyas funciones comenta así el profesor Carlos Monge, a petición del autor de este libro:

La institución verdaderamente característica de la democracia ateniense, en lo que hace a la justicia o al orden judicial, era la *Heliaia*, que comprendía un conjunto de tribunales populares (*dicasteria*). Había tantos como tribus.

Todos los ciudadanos a partir de los 30 años de edad, si gozaban de la plenitud de derechos, podían ejercer la función de *heliastas*. Cada uno de los mencionados tribunales estaba compuesto de 500 a 600 personas, pero no todas eran llamadas a sentar-se o a participar en todos los negocios, ni tampoco eran obligados a inscribirse.

No faltaban, desde luego, personas de buena voluntad que desearan actuar en los estrados de la justicia a pesar de los salarios módicos que se pagaban -dos óbolos diarios-. Generalmente eran ciudadanos de medianas condiciones económicas quienes participaban en los tribunales de justicia (jurados, más bien), que por su edad, a veces un poco avanzada, no tenían otros quehaceres. La mayor parte eran habitantes de la ciudad, pues los labradores no estaban en aptitud de abandonar sus tierras y cultivos.

Aristóteles, en su *República de los atenienses*, dio a conocer el sistema de la suerte empleado por los Arcontes para distribuir entre los ciudadanos la multitud de cargos de jueces de los referidos tribunales.

Se tenía buen cuidado de seleccionar a las personas que iban a constituir los jurados poco antes de entrar en funciones, a fin de sustraerlos de las influencias de que podían ser objeto si los nombramientos hubieran sido hechos con mucha anticipación.

El único requisito exigido al heliasta era el juramento que debía prestar en el sentido de respetar la Constitución de la ciudad, juzgar de acuerdo con las leyes, no permitir se lesionase la propiedad, ni recibir regalos, en fin, escuchar a todos por igual y votar de acuerdo con su conciencia. Se deseaba asegurar su honestidad y honradez más que sus grandes capacidades intelectuales.

Las causas sometidas a conocimiento de la *Heliaia* se dividían en dos categorías: negocios o intereses privados (*dikai*), y negocios o intereses públicos (*grapahi*). En Atenas, como es sabido, no había ministerio público. La instancia era hecha por la iniciativa privada. Si el interés en juego era el de un individuo o el de una familia, era el individuo mismo o el representante de la familia a quienes correspondía plantear la queja. Si la causa era de interés público, todo ciudadano podía ser acusador. En uno como en otro caso, la queja o la acusación era elevada a manos del magistrado por escrito. Debía ser formulada en términos precisos, que circunscribían o enmarcaban por adelantado el debate, y respaldada por un juramento del acusador en que afirmaba la realidad de su dicho. A esta queja, el defensor o el acusado respondía con una fórmula en que contradecía los términos del acusador, para lo cual también tenía que jurar decir la verdad. Las dos partes presentaban los testimonios que les servían para probar sus puntos de vista. Estos eran recibidos bajo juramento por el magistrado y eran registrados en un libro que se llevaba al efecto.

El magistrado no tenía otra función que autenticar las declaraciones aportadas delante de él y dirigir el proceso verbal. Sobre este proceso verbal los debates se realizaban delante de los jueces.

De lo dicho se desprende que en realidad la *Haliaia* no tenía funciones legislativas, es decir, no estaba en sus manos la atribución de hacer leyes -ello correspondía a la *bufé* y a la *ecclesia*-. Sus funciones eran eminentemente de orden judicial.

Antes de la *Heliaia* hubo un tribunal de justicia llamado Areópago. En esa época, antes de Solón, sí tenía funciones legislativas y judiciales.

Esta es la posición de los más eminentes historiadores que han tratado la democracia ateniense como Gustav Glotz y Maurice Croiset.

Tal vez haya historiadores que basados en nuevos descubrimientos arqueológicos tengan puntos de vista más novedosos.

El mismo procedimiento de elección popular ya indicado se usaba para todos los otros funcionarios administrativos de menor lo cual en la práctica todo ciudadano en su vida ocupaba cargos públicos.

En el año 462 antes de Jesucristo, Pericles estableció una compensación para quienes sirvieran tales cargos, con el propósito de lograr la estabilidad y continuidad de los servicios públicos, pero a pesar ello los griegos no lograron contar con un servicio civil eficiente.

En el año 430 antes de Jesucristo el mismo Pericles pronunció una oración fúnebre en memoria y honra de los héroes de la Guerra del Peloponeso, en la cual definió en qué consistían las bases democráticas de la griega. Una reconstrucción interpretativa de ese discurso ha sido hecha por el profesor estadounidense Walter R. Agard en los siguientes términos.

Nuestro gobierno se llama democrático, por el hecho de que su administración está en manos, no de pocos, sino de muchos. A pesar de que ante los ojos de la luz todos los hombres son iguales, son recompensados por la comunidad por sus propios méritos; ni la posición social, ni las riquezas son factores determinantes de los servicios que un hombre presta; sólo su habilidad. Todos nuestros ciudadanos se interesan tanto en los asuntos privados como en los públicos; sus labores particulares no los mantienen alejados de servirle a la comunidad. En verdad, creemos que el hombre que no sirve públicamente, no es sólo una persona que trabaja en su propia casa, sino que tiene menos méritos. Todos nosotros compartimos el estudio y la decisión de la política pública, en la creencia de que el debate no es obstáculo para la acción, pero que ella tiene grandes posibilidades de fracaso si no va precedida de discusión. Como

consecuencia de todo esto, prestamos la mayor iniciativa en lo que hacemos y la mayor deliberación en lo que planificamos.⁵

Comenta el mismo profesor Agard que la democracia griega de los "muchos" de Pericles sólo lo fue relativamente, puesto que los derechos políticos no les pertenecían a todos los ciudadanos, sino a aquellos que tuvieran más de 18 años de edad (otros autores dicen 20 años) y que fueran parientes atenienses de la clase ciudadana, con lo cual sólo un 10% de la población total disfrutaba de esos derechos políticos. El sistema democrático directo de Grecia tuvo indudablemente gran influencia cuando se establecieron los actuales, si no desde el punto de vista operativo que en criterio de varios historiadores no fue totalmente satisfactorio, sí desde el punto de vista del respeto de los derechos ciudadanos, por el cual aún se lucha en muchas partes del mundo actual.

Administración romana

El espíritu de orden administrativo que tuvo el Imperio Romano hizo que se lograra, a la par de guerras y conquistas, la organización de las instituciones de manera satisfactoria. El estudio de estos aspectos se puede dividir en las dos etapas principales por las cuales pasó la evolución romana, a saber: la República y el Imperio. Sin embargo, deben estudiarse también la monarquía y la autocracia militar.

La primera época de la República comprendió a Roma como ciudad y la segunda a su transformación en Imperio mundial, y es justamente este último periodo el que puede ser de mayor interés de estudio por el ejemplo administrativo que ha dado.

Después de la revolución inicial que cambió la monarquía en República, los cónsules se convirtieron en los magistrados principales y eran elegidos cada año por los Comitia Centuriata. Sus funciones eran parcialmente administrativas y judiciales y especialmente militares. El "Cónsul" era el jefe de los ejércitos, en tanto que el "Cónsul pretor" era un magistrado civil. Existían dos "Cónsules", razón por la cual se les dio tal nombre, que equivale a "asociado". Alternaban de acuerdo con las necesidades en el servicio militar exterior o en las labores administrativas de la ciudad.

Cuando vino el Imperio, y éste extendió sus dominios, el sistema consular tuvo que transformarse en el proconsular que trató de lograr una prolongación de la autoridad del cónsul. Fue así como éstos y los pretores recibían una extensión del territorio bajo su tutela, después de un año de trabajo y pasaban así a tener jurisdicción sobre una provincia, bien como cónsules o como pretores.

A través de la ley pompeyana del año 53 antes de Jesucristo, el proconsulado se convirtió en un cargo público distinto, en el cual no podía ser electo quien hubiera sido cónsul o pretor durante los cinco años anteriores.

Años más tarde, al comienzo de la Era Cristiana, vino otro cambio de gran importancia, al convertirse el Imperio Romano en una autocracia militar establecida por Julio César y mantenida luego por sus sucesores.

El consulado se convirtió en un título honorífico, y las asambleas populares copiadas de las griegas se atrofiaron progresivamente, habiendo conservado su importancia en el nuevo régimen, sólo el Senado.

El Imperium en un comienzo no era un cargo público, sino una autoridad inherente a la función consular y proconsular y que tenía su fuero en lo militar, pero que no podía

⁵ Transcrito por Albert Lepawsky, op. Cit., p. 85 (Traducción libre del autor).

ejercerla en Roma. Cassiodorus dijo que "Magistrado" era un nombre de dignidad. César cambió tales disposiciones y disfrutó de mayores prerrogativas al respecto, aplicando su verdadero sentido latino que significa "poder superior".

Correspondió a Diocleciano (284-305 después de Jesucristo) reformar la autoridad imperial; eliminó los antiguos gobernadores de provincias y estableció un sistema administrativo con diferentes grados de autoridad. Fue así como debajo del emperador venían los prefectos pretorianos, bajo ellos los Vicario gobernantes de la diócesis, y subordinados a ellos los gobernadores de provincias, hasta llegar finalmente a los funcionarios de menor importancia.

Por otro lado, la reforma de Diocleciano separó en departamentos las labores civiles y militares. Las primeras eran atendidas por los pretorianos, los Vicari y los gobernadores de provincia, todos los cuales estaban investidos como magistrados civiles, lo que limitaba sus poderes.

En el aspecto militar la gradación correspondía en su orden a los Magis tri militum, duces, comitum.

No hubo una diferenciación de las labores ejecutivas y judiciales, pero sí se sentaron las bases para que ello pudiera tener efecto siglos más tarde.

Entre las limitaciones mayores que se le apuntan a los sistemas administrativos romanos están la errada ampliación que tuvo la forma de gobierno de la ciudad de Roma al Imperio, y también la reunión de las labores ejecutivas con las judiciales, a pesar de que se reconoce que fueron aislados los conflictos de autoridad que se presentaron por equivocadas concepciones entre los derechos y los deberes particulares. Ello se subsanó por la disciplina

3. La administración en la Edad Media

La Edad Media se caracterizó por las formas descentralizadas de gobierno y como reacción de lo que había sucedido en el Imperio Romano, y aun en el gobierno democrático griego, que fueron altamente centralizados. Fue así como apareció el feudalismo, bajo el cual los antiguos ciudadanos y habitantes del caído Imperio Romano se agruparon alrededor de personajes importantes en busca de protección.

Al igual que sucede con otras materias históricas de la misma época medieval, hay pocos datos sobre los sistemas administrativos que tuvieron los pequeños estados feudales y luego monárquicos. Dentro de los pocos que se conocen están los que brindan el Capitulario de los estados imperiales de Carla Magno sobre la administración de sus dominios imperiales, del año 812 después de Jesucristo; el Diálogo Inglés en el cual Richard -Fitz- Neal,

Tesorero de Inglaterra y obispo de Londres en 1179 narra las operaciones diarias del tesorero medieval inglés.

Uno de los más importantes documentos fue el libro Husbandry, de Walter Henley, que fue publicado en 1200 como breviario técnico sobre métodos para localizar las tareas, y anotar las actividades de funcionarios y jefes.

Evolución organizativa medieval

Según James D. Mooney,⁶ durante la época medieval hubo una notable evolución de los sistemas organizativos como resultado del debilitamiento del poder central durante los

⁶ James D. Mooney, Principios de organización, Editorial Cultura (México, 1954).

últimos días del Imperio Romano. La autoridad pasó al terrateniente, el cual tenía poderes extraordinarios para fines tributarios y de policía dentro de su dominio o *so/tus*. Se extendió también la *commendatio* o entrega voluntaria de tierra a algún príncipe poderoso, de parte de un pequeño terrateniente que continuaba viviendo en ella como *precarium*, con el objeto de que se le protegiese de por vida. Es decir, que pasaba de terrateniente a arrendatario.

Los jefes militares que rodeaban a un rey lograban recompensas de guerra que constituyeron un sistema de tenencia de tierras denominado *comitatus*.

En el siglo IX el *precarium* pasó a constituir el verdadero sistema feudal, mediante el cual, a través del "beneficio" y de la "comendación", se cobraba una cuota vitalicia del deudor o bien a voluntad del latifundista respectivamente.

En un próximo paso de la evolución medieval, el "beneficio" se convirtió en feudo que los vasallos recibían en ceremonias particulares por servicios especiales prestados, casi siempre de carácter militar. Estos vasallos a su vez hacían lo mismo con otros y se estableció así una pirámide feudal, en cuya cúspide estaba el rey, y en su cuerpo diferentes categorías de súbditos.

Dice el mismo Mooney que el

. . . rasgo característico del feudalismo es la naturaleza de la autoridad que se delegaba. La autoridad de que el rey investía a su vasallo era revocable a voluntad. Bajo el sistema feudal los vasallos dependían poco del rey; la dependencia seguía otros caminos. En realidad, las personas situadas en la base de la pirámide feudal dependían para su protección de su señor inmediato, pero esta dependencia no corría a través de todas las gradaciones hasta la cima. . . El control que podía tener el rey sobre sus vasallos era el juramento de lealtad, lo que significa que en muchos casos la obligación descansaba más bien en el honor personal que en el recíproco interés. Como consecuencia de ello, el rey sólo podía contar con la lealtad de sus vasallos en la medida en que tuviera algunos medios para poner en vigor su autoridad.

En tales condiciones, se imponía una disyuntiva. O los vasallos se desprendían de la autoridad regia haciéndose virtualmente independientes, o bien el rey, mediante el desarrollo de otras fuentes de poder, conseguía reducir a sus vasallos a la condición de súbditos. De hecho, lo primero ocurrió en Alemania y lo segundo en Francia.⁷

La principal evolución del feudalismo a las formas modernas de gobierno fue más bien de carácter económico y social, pues su estructura declinó con el crecimiento de la industria, del comercio y de la vida en comunidad, por ser todas ellas actividades que no pudieron ser asimiladas por la época y sus costumbres.

Es interesante el estudio de esta evolución administrativa medieval, el cual, como expresa Mooney

. . . subraya un punto en cuya importancia nunca se insistirá demasiado al estudiar los problemas ... [administrativos]. Los principios ... son universales, pero el modo de aplicarlos lo determinan siempre las circunstancias de cada problema específico.⁸

⁷ James D. Mooney. *op. cit.*, pp. 78 y 79.

⁸ *Idem*, p. 82.

El criterio de Estado, propuesto en el Renacimiento por Nicolás Maquiavelo, al cual hacemos referencia en detalle en nuestra otra obra "Administración Pública para el Departamento Integral"* y que podría ser consultada en su Capítulo III para mayores referencias sobre el tema.

Rasgos generales y bases de la evolución administrativa de la Iglesia Católica Apostólica Romana

Durante la misma Edad Media floreció y se consolidó también la Iglesia Católica Apostólica Romana. El estudio de su organización ha de interesar a quien se inicia en las disciplinas administrativas, cualquiera que sea su credo religioso, porque ella tiene características muy particulares que inclusive en algunos aspectos obedecen a una concepción distinta del patrón clásico.

De acuerdo con los principios doctrinales de la Iglesia Católica Apostólica Romana, el Papa recibe su autoridad directamente de Dios y ocupa la mayor jerarquía en la organización. Su autoridad central es poderosa y única, por cuanto a diferencia de lo que sucede con otras formas administrativas, en donde conforme la organización crece se van estableciendo niveles intermedios e inferiores de autoridad, en la Iglesia Católica existe un proceso inverso, no de delegación, sino de superposición de autoridad a niveles superiores.* El Papa siempre conserva una autoridad no delegada y los nombrados derivan la suya no del Papa, sino directamente de Dios.

Conforme creció el número de fieles a concurrencia de la propagación de su doctrina, las pequeñas misiones iniciales se constituyeron en iglesias y éstas desde un principio se agruparon en diócesis. La autoridad coordinadora de toda la Iglesia Católica se caracteriza, ya en su comienzo, por la existencia de un poder central, que tiene unido un colegio de obispos con poderes propios, que requieren, sin embargo, la subordinación a dicho poder central. Así, en el siglo II se encuentran establecidos numerosos obispados y en el siglo IV se observa acudir a los obispos al primer concilio universal de la Iglesia, con derecho de voto y bajo la autoridad del Pontífice Romano.

En el siglo V, Dionisio el Areopagita describió la organización jerárquica de los cielos, que según su decir tenía nueve niveles, arreglados en tríadas. La organización eclesiástica es un reflejo de esta estructura celestial y tiene también nueve grados, distribuidos en ternas.

La segunda de tales tríadas es en la que se hallan los tres órdenes de obispos o jerarcas, sacerdotes y diáconos o ministros. Este orden triple fue confirmado por el Concilio de Trento en el siglo XVI, como doctrina católica.

En la Edad Media el poder civil interfirió en la administración de la Iglesia y hubo una larga contienda entre ella y el Estado durante los siglos XI, XII Y XIII.

Esta larga lucha confirmó y fortificó la autoridad del Papa, como cabeza de la organización eclesiástica, y dio lugar al crecimiento de las órdenes regulares religiosas y en su propia coordinación interna a través de sus generales.

Los cardenales de la Iglesia Romana constituyen el Senado del Romano Pontífice y le asisten como consejeros y colaboradores principales en el gobierno de la Iglesia. El Sagrado Colegio de Cardenales se distribuye en tres órdenes: episcopal, presbiteral y diaconal.

El Papa Gregorio X, en el año de 1274, organizó el "Cónclave" (confinamiento de los cardenales durante el proceso de elección del Papa), y desde entonces los Papas son elegidos por el Sagrado Colegio y el poder le viene directamente de Dios al aceptar el

* Fondo de Cultura Económica de México, segunda edición, 1974.

* La organización de la Iglesia ha sido objeto de un estudio profundo y cuidadoso en el Concilio Euménico Vaticano Segundo.

elegido su nominación. Anteriormente ellos eran designados por el clero y laicos de Roma, en la misma forma que los obispos eran nombrados por el clero y laicos de cada diócesis.

Además del Sagrado Colegio, la organización central de la Iglesia cuenta con otra importante institución: la Curia Romana. Corresponden a ella las funciones propiamente administrativas, y para atenderlas está dividida en departamentos, siendo su división principal las congregaciones romanas. Esta organización de la Curia Romana fue establecida por el Papa Sixto V (1585-1590) y fue cambiada por el Papa Pío X (1903-1914), y actualmente está en proceso de reorganización. La Curia Romana se compone de los siguientes dicasterios: Secretaría de Estado o PaPal y Consejo (Sagrada Congregación) para los Asuntos Públicos Eclesiásticos, Sagradas Congregaciones, Tribunales, Oficios, Secretariados, Consejo de los Seglares y Comisión de Estudios "Justitia et Pax" (véase *Ecclesia* año XXVI" No. 1383, Madrid, 1968).

La Curia Romana es muy importante desde el punto de vista administrativo, por sus labores, máxime que la Iglesia Católica Apostólica Romana es la mayor organización mundial existente y a la vez la más centralizada en su forma de gobierno.

La razón por la cual ha podido ser efectiva con tal sistema administrativo, que se separa fundamentalmente de los sistemas clásicos, es por su inmutable e indiscutible doctrina, para quienes laboran dentro de su organización.

La segunda tríada, es decir, la constituida por los obispos, presbíteros y diáconos, se puede observar universalmente establecida en toda la Iglesia, ya en el siglo 11. En el Siglo III el ministerio se dividió en siete categorías: sacerdotes o presbíteros (cuyo significado etimológico griego es "anciano"), diáconos, subdiáconos, acólitos, exorcistas, lectores y guardianes.

Todas estas diferentes categorías se consideran actualmente como etapas de la formación profesional de un sacerdote y corresponden a funciones especiales, dándose el hecho de que el mismo Papa está clasificado por su oficio inicial como un sacerdote.

Es interesante destacar también, que dentro de la evolución administrativa de la Iglesia Católica Apostólica Romana, su organización ha tenido que atender un crecimiento no sólo funcional, sino también geográfico, como consecuencia del establecimiento de grupos de misioneros o de monjes.

En el siglo IV San Pacomio organizó al sur de Egipto la primera misión monástica cristiana, y a comienzos del siglo VI San Benedicto estableció reglas y disciplinas comunes para los monjes de la Congregación que, sin embargo, no constituyeron una organización, puesto que sus miembros no eran sacerdotes ni misioneros.

En el siglo XI se establecieron los cánones agustinos, los cuales sirvieron de base para que dos siglos después, en el XIII, se fundaran cuatro órdenes de frailes: los franciscanos, los dominicos, los carmelitas y los agustinos ermitaños, todas las cuales tenían un jefe principal subordinado directamente al Papa y reglas de actuación que permitían a sus integrantes una mayor libertad individual.

Como reacción a la revolución de Calvino y Lutero en el siglo XVI surgieron nuevas órdenes religiosas. Una de las órdenes más importantes fue la fundada por San Ignacio de Loyola en el año 1540 y que se conoce con el nombre de Compañía de Jesús.

Los jesuitas han sido comparados con

. . . un ejército en marcha. Como sacerdotes pueden oficiar en cualquier parte. Como soldados de la Cruz, no tienen base fija en ningún sitio. No tienen hogar ni patria. Su jefe es el General de la Compañía, cuyos poderes se parecen a los de un comandante militar en jefe; sus miembros están exentos de oficio eclesiástico.

Pese a unas cuantas excepciones, el jesuita es simplemente jesuita a lo largo de toda su carrera.⁹

Sobre otros detalles de la evolución y organización de la Iglesia Católica Apostólica Romana puede consultarse a James D. Mooney en su libro citado varias veces, en el cual se han basado fundamentalmente algunos aspectos tratados en este punto.

De la organización de la Iglesia Católica Apostólica Romana se obtiene un principio administrativo muy importante y que ha demostrado en los muchos siglos de operación lo que vale el adoctrinamiento de quienes ante un objetivo común están dispuestos a aunar sus esfuerzos individuales en uno colectivo. Indudablemente el "dominio de una idea", sea ésta dogmática, de servicio social o de coordinación de acciones, no puede ser sustituido por la estructura administrativa o por ningún principio científico. En ello está el secreto tras el cual se anda desde hace muchos siglos.

4. La administración en la Edad Moderna

La Edad Moderna se caracterizó, entre otras cosas, por la consolidación y expansión de los regímenes monárquicos y también por la evolución administrativa que se operó en algunos estados, como consecuencia de los estudios que se llevaron a cabo para definir e integrar mejor sus labores.

Los cameralistas germanos y austriacos

Dentro de tales estudios hay que destacar los realizados por un grupo de profesores y administradores públicos germanos y austriacos, los cuales se iniciaron en 1550 con Melchior von Osse y continuaron con Georg Zinche y Johann von Justi en 1760, año alrededor del cual tuvo su verdadero florecimiento esa escuela cameralista, que coincidió con el Estado centralizado de Federico Guillermo de Prusia (1713-1740) y de Marra Teresa de Austria (1740-1780).

Los cameralistas se interesaron en asuntos económicos, muy vinculados en pensamiento con el mercantilismo británico y con los fisiócratas franceses, que auspiciaban un Estado rico, pero los cuajes proponían reformas; también apoyaron la sistematización de la administración pública.

En el siglo XVII Georg Zinche, profesor de Leipzig, se destacó como uno de los más importantes cameralistas de la época e impartió en esa Universidad cursos sobre "Ciencias de la ley y cameralismo".

Como dijo Ludewing en 1727, el cameralismo era una tecnología administrativa sobre aspectos de administración financiera y agrícola.

Es interesante destacar algunos aspectos de particular relieve que expuso en uno de sus escritos de economía política Johann von Justi. Dice así:

La gran administración estatal descansa virtualmente en las mismas reglas que otras administraciones deben observar. En ambas empresas el propósito último es obtener los medios para asegurar lo que se ha logrado, y usar razonablemente esos bienes poseídos. La administración interna del Estado es de mayor importancia y exclusión que aquella de una persona privada.¹⁰

⁹ James D. Mooney. *op. cit.*, p. 118

¹⁰ Johann von Justi, Economía política, citado por Albert Lepawsky, *op. Cit.*, p. 99 (Traducción libre del autor).

La labor de los cameralistas tuvo gran importancia para su época, por el esfuerzo que hicieron sus propulsores y seguidores para mejorar los sistemas administrativos, pero su doctrina tuvo aplicación sólo en Rusia y en Austria.

Las teorías de Montesquieu sobre la actual división de los órganos del Estado

Es indispensable mencionar dentro del estudio de la evolución del pensamiento administrativo las teorías de Carlos Sécondat Montesquieu (1689-1755.), puesto que han tenido una gran influencia en la administración pública moderna para la división de los órganos del Estado y también, en cierto grado menor, para la separación funcional de actividades en las empresas privadas.

La teoría de Montesquieu estuvo inspirada en buena parte, según él mismo lo reconoce en su libro *El espíritu de las leyes*, en las experiencias tenidas en el Imperio Romano y en la Constitución de Inglaterra.

El Ensayo sobre el gobierno civil, de John Locke*, y la estancia de Montesquieu en ese país, tuvieron gran influencia sobre su pensamiento.

Para Montesquieu el Estado tiene tres clases de órganos: el legislativo, el ejecutivo y el judicial (que él llama también el "poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil").

Según su teoría, el primer poder es el que hace las leyes o deroga las existentes. El segundo tiene la responsabilidad de aplicarlas y el tercero es el poder que castiga los delitos y tiene a su cargo la interpretación de las diferencias entre las personas.

La importancia que tiene esa separación de órganos del Estado la sintetiza el siguiente pensamiento de Montesquieu:

La libertad política de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad; para que esta libertad exista es necesario un gobierno tal, que ningún ciudadano pueda temer a otro.

Cuando el poder legislativo o el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o *el* mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que *el* monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y "del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo se podría disponer arbitrariamente de la libertad y de la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares.¹¹

Montesquieu tenía una concepción distinta a la que se sustenta hoy día en los países democráticos, sobre cuáles han de ser las condiciones de selección que deben satisfacer esos tres órganos. El consideró conveniente que los miembros del judicial fueran transitorios y salidos "de la masa

* Ed. Esp. Del F.C.E., México, 1941

¹¹ Carlos Sécondat Montesquieu, *El espíritu de las leyes* (Buenos Aires: Editorial El Ateneo, 1951), pp. 202-203

popular", en tanto que para los poderes legislativo y ejecutivo podrían ser permanentes "porque no ejercen particularmente contra persona alguna". A pesar de ello, lo fundamental de su teoría de la separación funcional se mantiene actualmente como la base formal de la independencia relativa de los tres órganos. Lo más importante es, sin embargo, no la separación sino la coherencia de sus funciones para que el Estado actúe con unidad.

Esa misma teoría funcionalista ha influido también para que en la empresa privada de cierto tamaño y características, como las sociedades anónimas, las de responsabilidad limitada, etc., haya un cierto deslinde de funciones, de suerte que las determinativas o legislativas se le conceden, por delegación de la asamblea general de accionistas, a la junta directiva; las ejecutivas, aplicativas o administrativas a la gerencia y las interpretativas o judiciales internas son ejercidas por órganos especiales o en parte por los otros dos cuerpos, puesto que en ese sector no hay esa división relativa de esas funciones, como *SI* sucede en la administración pública.

Bajo este punto se presenta así sólo un breve resumen del pensamiento de Montesquieu, relacionado únicamente con esa división funcional.

A quienes estén interesados en conocer ese y otros aspectos de las ideas del gran pensador francés se les recomienda la lectura de sus valiosos libros: el *Espíritu de las leyes* y la *Grandeza y decadencia de los romanos*.

5. La administración en la Edad Contemporánea

El estudio de la evolución del pensamiento administrativo, dentro de la actual época, nos muestra las bases fundamentales en que descansa en el presente la ciencia de la administración, bien se aplique ella con su carácter universal al sector público o al privado. A pesar de que muchas de las primeras teorías de esta Edad Contemporánea han sufrido en algunos casos una transformación radical -y también en otros una superación como resultante de las nuevas investigaciones que se han hecho en el campo- aún conservan en varios aspectos su validez original o *bien* ameritan su análisis histórico, por las proyecciones que tuvieron en los actuales principios administrativos y en su aplicación práctica. .

Dentro de esas teorías iniciales de la época se presenta de primera la propuesta de Woodrow Wilson.

El estudio de la administración de Woodrow Wilson

En 1886 el doctor Woodrow Wilson (1856-1924) preparó un ensayo sobre la administración pública y como él dice en una carta de la época no

. . . con ánimo de aplicarlo, sino sólo como una introducción semipopular para los estudios administrativos, discutiendo la historia de la ciencia de la administración, de las condiciones del estudio, y de su necesidad en este país: los métodos apropiados para hacerlo, etcétera. . .¹²

Dicho ensayo fue publicado por el Political Science Quarterly de la Academia de Ciencia Política de la Universidad de Columbia (Nueva York) y tuvo una gran acogida por los valiosos criterios que expuso en el mismo y que se pueden resumir así:

¹² Woodrow Wilson, en su carta al editor de Political Science Quarterly (11 de noviembre de 1886), citado en el Boletín de Gerencia Administrativa (Puerto Rico: Editorial del Departamento de Instrucción Pública, Año V, No. 57, diciembre de 1956), p.3.

La ciencia de la administración es eminentemente práctica y su conocimiento es indispensable, por lo que debe ser enseñada en las universidades y aplicada para mejorar la organización y los métodos de trabajo de las oficinas públicas, como un paso complementario a la reforma del servicio civil, que se había iniciado en los Estados Unidos alrededor de esa fecha.

Para alcanzar tal aplicación Wilson creyó necesario realizar un estudio, cuyo objetivo

. . . es descubrir primero: lo que el gobierno puede hacer apropiadamente y con éxito; y segundo, cómo hacer estas cosas apropiadas y con la mayor eficiencia posible y con el menor costo posible, tanto en dinero como de energía. En ambos puntos tenemos obviamente una gran necesidad de más luz y sólo un estudio cuidadoso puede suplir esa luz.¹³

Pero a pesar de que este autor indicó que la ciencia de la administración es "eminentemente práctica", dijo que antes de emprender el estudio a que él se refería era necesario considerar históricamente la disciplina, para determinar con base en tal conocimiento el tema o asunto y los mejores métodos para desarrollarlo.

Agregó que la administración era el fruto científico del estudio de la ciencia política, iniciada dos mil doscientos años antes, y que, sin embargo, apenas fue en el siglo XVII cuando empezó a adquirir su carácter sistemático, dentro de una época en la cual hubo una gran controversia de carácter legal. Como él expresa:

En medio de esa batalla de principios, la administración no podía hacer una pausa para considerarse a sí misma. La cuestión era siempre: ¿Quién hará la ley, y cuál será esta ley? La otra cuestión de cómo administrar la ley con esclarecimiento, con equidad, con rapidez y con razonamiento, se echaba a un lado como un 'detalle práctico' que podrían llevar a cabo los oficinistas después que los doctores se hubieran puesto de acuerdo sobre las cuestiones de principios.¹⁴

Este enfoque legal o constitucional, según Wilson, ocupaba el pensamiento de los hombres y ellos le prestaban escasa atención a los aspectos administrativos públicos, puesto que el gobierno actuaba en forma imperativa y además sus funciones eran sencillas, Conforme ese estado de cosas fue cambiando, a través de los sistemas democráticos de gobierno dirigido por las mayorías, se operó la transformación social y económica de los pueblos; se hizo imperativa una nueva actitud mediante la cual las labores administrativas se ajusten a través de estudios y sistemas "a patrones normativos cuidadosamente probados",

El mismo enfoque normativo científico que le dio Wilson a la administración, y su reiterado calificativo de "ciencia", demuestran sin lugar a dudas su criterio de que debería existir una aplicación científica de la misma en el sector público, y confirma además que él la concibió con el carácter universal que ella tiene actualmente. Es así como en su mismo Estudio dice que la administración ha sido desarrollada científicamente por profesores franceses y alemanes para un gobierno centralizado en su operación y que debe ser adaptada a un sistema descentralizado, para lo cual ". . . debemos americanizarla, y no sólo en el sentido formal de la terminología, sino radicalmente, en pensamiento, principios y objetivos".¹⁵

¹³ Woodrow Wilson, "El estudio de la administración ", *Boletín de Gerencia Administrativa* (Puerto Rico: Editorial del Departamento de Instrucción Pública. Año V. No. 57. diciembre de 1956). p. 4.

¹⁴ Woodrow Wilson, ap. cit., p, 5,

¹⁵ Ibid., p.7.

En prosecución de tal propósito, Wilson abogó por un cambio en la concepción eminentemente constitucionalista -que se le daba en aquella época al Gobierno de los Estados Unidos, cuya Presidencia ocupó años después- por otra administrativa y de creación, a través de la cual se respetara el marco legal existente, y se lograra la dinámica que demandaba un país en pleno desarrollo.

Es interesante conocer también su criterio sobre ese respeto constitucional y la indispensable eficiencia administrativa que sistematizó en la siguiente forma, en la cual se refería al magnífico sistema de gobierno de Prusia. "Es mejor no estar adiestrado, pero libre, que sistemático y servil. No puede negarse, sin embargo, que sería mejor tanto estar libre en espíritu como ser competente en la práctica."¹⁶

En otra parte de su mismo *Estudio* indica Wilson que para las democracias es más difícil contar con una buena administración, porque no es fácil lograr que el pueblo adquiriera un rápido adiestramiento ejecutivo y que mantenga un saludable balance de gobierno. El funcionalismo de Montesquieu en su criterio deber(a ser superado, para mejorar los principios administrativos en que se basan la autoridad y responsabilidad públicas.

Fue así como Wilson expresó estar ". . . convencido de que Montesquieu no dijo la última palabra sobre esto".¹⁷ Su pensamiento en este aspecto tiene aún hoy validez, puesto que el funcionamiento que da origen a la división relativa de los órganos del Estado debe merecer en su aplicación práctica un mejoramiento -mayor énfasis en la necesidad de la coherencia y de la coordinación que en la separación sólo formalista o excesiva que algunas veces existe entre los poderes públicos-, para que la democracia sea conjuntamente el resultado de la soberanía popular y de la responsabilidad y eficiencia.

Las soluciones que el mismo pensador propiciaba -la preparación del pueblo, y de su opinión pública, como medio de control democrático, a través de la crítica autorizada y la capacitación de funcionarios- mantienen también hoy día su valor, puesto que cualquiera

. . . que vaya a efectuar un cambio de un gobierno constitucional moderno debe primero educar a sus conciudadanos para que deseen algún cambio. Una vez hecho esto debe persuadirlos para que deseen el cambio en particular que él propicia. Debe conseguir primero que la opinión esté dispuesta a escuchar; y luego ver que escuche las cosas correctas. Debe estimularles en la búsqueda de una opinión., y luego arreglárselas para poner en su camino la opinión correcta.¹⁸

Con relación a la importancia que tiene para toda administración pública contar con funcionarios y personal eficientes, puede decirse sucintamente que del arte con que se apliquen los principios administrativos dependerá en gran parte el logro de la eficiencia en las labores. Y este aspecto fue reconocido ampliamente por el mismo Wilson cuando propuso que para mejorar la opinión pública ". . . que es el poder motriz del gobierno, debemos preparar también mejores funcionarios, como aparato de gobierno".¹⁹

Su valioso pensamiento sobre tal importancia lo expresa de la siguiente manera:

El ideal para nosotros es un servicio civil culto y lo bastante autosuficiente para actuar con sensatez y vigor y, sin embargo, tan íntimamente conectado con el sentir público,

¹⁶ Ibid., p.9.

¹⁸ Ibid., p. 12

¹⁹ Ibid., p. 13

por medio de elecciones y constante asesoramiento público, que le sean completamente ajenos el espíritu de clase y la arbitrariedad.²⁰

Y finalmente, sobre la concepción que le merece la administración desde el punto de vista de sus principios, dice que ellos son estables, pero que tienen dogmas esenciales que deben aplicarse conociendo sus diferencias fundamentales, según sea el ambiente. Dentro de esos dogmas, a los cuales se refiere Wilson, se destaca la separación indispensable entre la administración y la política, a la cual se hará referencia posteriormente. Puede adelantarse, sin embargo, que existe una gran interrelación entre ambas -más que una separación-, y que sus diferencias son especialmente en cuanto a funciones.

El pensamiento esclarecido de Woodrow Wilson, como se podrá haber comprobado en el resumen anterior y en el desarrollo que se hará posteriormente, vino a sentar pilares muy firmes en esa evolución histórica de la ciencia de la administración.

Evolución de las normas modernas de gobierno

Como resultado de las teorías de Montesquieu (*véanse* pp. 61-63), sobre la actual organización por poderes, de otros estudios que la antecedieron y continuaron y de las aspiraciones del pueblo, verdadera fuente de la autoridad de las mayorías, han evolucionado las formas modernas de gobierno, cuyas principales características democráticas son:

1. La representación del pueblo, como piedra angular del gobierno constitucional moderno y la adhesión de ese pueblo a ciertos principios de gobierno, la cual se denomina "moralidad constitucional".
2. La correspondencia de las funciones legislativa y ejecutiva y el predominio relativo que tienen las primeras sobre las segundas, por su condición determinativa de actividades y sin embargo, la mayor iniciativa y acción de desarrollo en el ejecutivo.
3. La separación de las funciones ejecutivas de las judiciales.

Como se expresó en el § Administración democrática griega, pp. 51-54, el principio del gobierno de la mayoría tuvo su origen bajo el sistema democrático griego, pero hubo ciertas limitaciones para gozar de la ciudadanía y, por lo tanto, no se puede hablar entonces de un gobierno representativo, etapa a la que se llegó por primera vez en la Inglaterra del siglo XIII.

El término "moralidad constitucional" se aplica al sentimiento que tiene el pueblo (especialmente el inglés) sobre sus propios derechos y su respeto profundo a los derechos de otros.

La moralidad constitucional es algo más que democracia; es la sanción moral de la democracia. Es más que amor al orden; es en realidad el único objetivo valioso del orden. Es más que mera sumisión a la ley; es el único espíritu que da a tal sumisión un valor ético auténtico. Es la esencia subyacente de todavía las virtudes de la comunidad, sin las cuales ninguna forma de gobierno puede tener valor moral ni garantía de permanencia. . . . No hay gobierno que moralmente sea mejor que el pueblo que lo respalda y aun así si una Constitución fuera lo último que destila sabiduría humana, no sería nada más que un pedazo de papel sin esa fuerza sustentadora.²¹

²⁰ Ibid., p. 13

Este mismo conocimiento y respeto de los derechos propios y ajenos constituye uno de los principales elementos de lo que por extensión podría llamarse "moralidad administrativa". La correspondencia de las funciones legislativas y ejecutivas y el relativo predominio determinativo que tienen aquéllas sobre éstas, así como la separación de las funciones judiciales de las ejecutivas han sido ya tratadas en el § Las teorías de Montesquieu sobre la actual organización por poderes (pp. 61-63), que será estudiada en otros sentidos posteriormente.

6. La administración científica

La administración del siglo XX

Como consecuencia de varias transformaciones fundamentales acontecidas en el siglo XIX, tanto en el sector público -con la consolidación de los estados republicanos- como en el sector privado, con la revolución industrial, fue necesario organizar grandes empresas e instituciones para atender las crecientes labores que desarrollaban unas y otras, en prosecución de sus propósitos. El ámbito de los servicios públicos creció en relación con el auge de la actividad privada y continúa haciéndolo actualmente en la mayoría de los países, en especial en aquellos del "tercer mundo" en vías de desarrollo.

Se inició además un gran progreso tecnológico con el industrialismo y ello obligó a buscar mejores técnicas de trabajo, que permitieran aprovechar al máximo los recursos, *fin* que siempre han tratado de alcanzar todos los inversionistas.

A pesar de que la tecnificación y carácter científico de la administración han sido considerados por varios tratadistas como conquistas del presente siglo, lo cierto es que tuvieron sus inicios en el siglo XIX.

En 1832 Charles Babbage, un estudiante inglés de industrias, escribió un tratado sobre la *Economía de los manufactureros* en el cual esbozó algunos principios que en su concepto deberían aplicarse a las industrias para lograr una mayor productividad.

Alrededor de 1882 Henry R. Towne, industrial estadounidense, formuló sus propios principios y los aplicó a su empresa, pero fue estéril su esfuerzo para adoctrinar a otros ingenieros y administradores sobre las ventajas que tenían dichos principios para el proceso fabril.

Se ha citado ya (*véanse* pp. 63-66) la valiosa contribución que con iguales propósitos dio Woodrow Wilson en el campo de la administración pública y para completar ese ámbito se mencionan también. *los* aportes que dieron Bentham y los Mili tendientes a reformar la teoría política, y el de John Austin sobre la teoría del derecho.

Sin embargo, la verdadera sistematización de la administración no tuvo lugar sino hasta la primera década del presente siglo con los estudios realizados por el francés Henri Fayol y el

²¹ James D. Money, op.cit., pp. 88 y 89.

estadounidense Frederick W. Taylor, bases fundamentales del movimiento denominado "Administración científica".

Las teorías de Henri Fayol

En 1888 un ingeniero de minas, Henri Fayol (1841-1925), logró salvar de la ruina una gran compañía metalúrgica de Francia, en la cual él habla venido trabajando en su campo profesional desde hacía veinte años. Actuando como director de la misma, el ingeniero Fayol aplicó un nuevo método revolucionario, el cual habla puesto anteriormente a prueba varias veces en otras labores.

Dicho método lo llamó él "administración positiva"; según sus propias manifestaciones, los estudios administrativos que hizo tuvieron fines exclusivamente prácticos y de aplicación personal, pero después de cincuenta años de experimentación, observación metódica y control constante, le sirvieron no sólo para alcanzar un éxito sin precedentes en sus actividades privadas, sino que también le permitieron postular el cuerpo doctrinal de los principios de la ciencia de la administración.

El 23 de junio de 1900, en la sesión de clausura del Congreso Internacional de Minas y Metalurgia, Henri Fayol presentó por primera vez públicamente sus ideas administrativas, y en 1908, en ocasión del Congreso.

Cincuentenario de la Sociedad de la Industria Minera desarrolló de manera resumida los criterios fundamentales de su doctrina administrativa.

Su obra principal en ese campo, puesto que su espíritu científico sobresaliente lo llevó también a investigar y escribir sobre ciencias exactas, es el libro titulado Administración industrial y general, el cual es lectura obligada para todo estudiante de la ciencia administrativa. La importancia de esa obra ha sido ampliamente reconocida por el número de ediciones que se han hecho de la misma en ocho diferentes idiomas.

Con los principios científicos de Fayol se inicia una nueva etapa importantísima en la evolución de la administración como ciencia, puesto que adquiere cuerpo doctrinal y es el primer eslabón de una nueva disciplina que establece su propia escuela y que se difunde a través de los varios discípulos que surgen, convencidos de su bondad. La aplicación del "fayolismo", nombre con que se conocen esos principios científicos, adquiere universalidad y un gran ámbito.

Es así como dan conferencias sobre administración en diferentes círculos científicos y como también, inspirados por la magnífica acogida, Fayol y sus seguidores publican El despertar del espíritu público, en el cual se recogieron varios trabajos hechos por ellos como contribución para el mejoramiento de las labores estatales.

La doctrina fayolista se inició dando fundamentos metodológicos y por eso Fayol la llama "positiva", "científica" o "experimental". El escoger estos nombres influidos por Descartes, Comte y Claude Bernard fue una reacción semántica para distinguirla de la administración empírica que había existido anteriormente.

En una segunda etapa amplía la doctrina con sus procedimientos administrativos, puesto que la primera concepción metodológica tenía sólo reglas fundamentales y principios, los primeros de los cuales había llamado elementos.

Para Fayol estos procedimientos administrativos eran instrumentos muy importantes para la dirección de toda empresa, al servir para el diagnóstico y la cura de muchos de sus males.

El fayolismo tuvo también una tercera expansión en sus postulados, al completar y profundizar su fundador los principios de su doctrina para hacerla universal y aplicable también al campo de la administración pública y es así como Fayol en los últimos años de su vida se dedicó preferentemente a escribir sobre ese segundo ámbito, con el objeto de "industrializar" al Estado para hacerlo eficiente.

Esa inquietud lo llevó a decir:

.. mi atención seguía también todos los demás tipos de empresas, así como la familia y el Estado. Poco a poco me compenetré de que determinados principios administrativos eran aplicables a todas las empresas, cualquiera que sea su naturaleza, objetivos y magnitud. De la agrupación de estos principios, de estas reglas y de estos procedimientos salió la doctrina expuesta. . .
No hay una doctrina administrativa para la industria y una doctrina administrativa para el Estado; no hay más que una sola doctrina administrativa. Los principios y las reglas que valen para la industria valen para el Estado y recíprocamente.¹

La esencia de la doctrina de Fayol consiste en que gobernar una empresa, o institución pública o privada, es un arte que debe asegurar la aplicación racional de sus funciones básicas, que son: técnicas, comerciales, financieras, de seguridad, de contabilidad y administrativas. Estas funciones básicas están presentes en toda empresa o institución, cualquiera que sea su naturaleza, pero en diferentes proporciones según sean los distintos niveles jerárquicos u ocupacionales. Así, en algunas se encontrarán mayores actividades técnicas que contables, financieras, etc., y en otras mayores funciones administrativas que comerciales, técnicas, de seguridad, etc., presentándose las administrativas en una proporción más alta en los niveles superiores, por lo que muchas veces se las maximiza hasta pensarse que son las únicas para el correcto gobierno de la empresa o institución. Para Henri Fayol el gobierno de la empresa o institución es el todo; la administración una parte de ese todo.

En cuanto al aspecto metodológico de la doctrina, sus reglas fundamentales o elementos y principios son: que todo acto administrativo para que pueda ser afortunado debe tener previsión, organización, mando, coordinación y control.

En aras de la brevedad y en vista de que esos principios serán objeto de estudio detallado a partir del capítulo 11, se prescinde de dar ahora las explicaciones sobre su significado y se presentan únicamente con el propósito de indicar el contenido de los fundamentos del fayolismo.

¹ Henri Fayol, *L'Éveil de L'esprit public*. Prefacio citado por el Dr. Oreste Popescuo en el *Estudio preliminar de administración industrial y general de Fayol* (Buenos Aires: El Ateneo, 1956)

Sin embargo, es necesario destacar que las teorías de Fayol fueron concebidas para todo el gobierno de las empresas e instituciones y, por lo tanto, pusieron mayor énfasis en los aspectos de dirección. A ello se debe que el fayolismo considere que la aplicación de la administración científica debe comenzar por los niveles más altos, e irse difundiendo -en un proceso irrigante descendente - a todos los otros a base de la aplicación de los principios y del adoctrinamiento. Es lógico que Fayol tuviera ese criterio, que es válido, por el hecho de la formación que le dio su patrón cultural francés y además porque siempre en el ejercicio de su carrera profesional tuvo funciones de dirección.

Las teorías de Fayol se complementaron recíproca y satisfactoriamente con las elaboradas por el estadounidense Frederick W. Taylor, que se estudiarán a continuación.

Las teorías de Frederick W. Taylor

En el año 1903 Frederick W. Taylor (1856-1915) presentó ante la Sociedad Norteamericana de Ingenieros Mecánicos un documento sobre los Principios científicos de la administración de talleres, con cuyo contenido se inició otra corriente fundamental de pensamiento y actuación y que dio como resultado el establecimiento de la teoría sobre la administración científica, a la cual Taylor dio un valioso aporte y legó su nombre.

En 1907 Taylor vuelve a presentarse ante la misma Sociedad Norteamericana de Ingenieros Mecánicos y es entonces cuando ofrece su teoría sobre administración científica, la cual ya había sometido a experimentación, mediante los estudios de tiempo y movimiento realizados en diversas empresas e instituciones públicas y privadas, a través de la Oficina para las Investigaciones Municipales de Nueva York, que Taylor había fundado.

Los propósitos que él tuvo al establecer esa institución fueron promover un gobierno municipal eficiente y económico, mediante la adopción de métodos científicos de supervisión e información de sus actividades y de recopilación, clasificación, análisis, correlación y publicación de los hechos obtenidos.

Taylor comenzó su carrera como obrero en una fábrica metalúrgica y a ello se debe el que sus teorías, en contraposición con las de Fayol, promuevan fundamentalmente en su etapa inicial el mejoramiento de las labores de los obreros, o de los empleados operativos, para extenderse paulatinamente a todos los otros niveles, a través de absorción y no por adoctrinamiento o infiltración como lo propone el fayolismo. Es decir, que la aplicación de sus principios va de los niveles más bajos a los más altos y no a la inversa.

Mediante observación, estudio y experimentación Taylor pudo comprobar que varios factores afectaban el rendimiento de los trabajadores y daban, como consecuencia, una productividad menor de la que podría lograrse si se mejoraban las condiciones de trabajo imperantes.

Taylor corresponde el mérito de haber sistematizado el análisis de las labores a través de estudios de tiempo y movimiento y su sistematización para obtener un mejor uso de la mano de obra y de los materiales; la coordinación de esfuerzos; los métodos de producción más adecuados a las tareas a base de planificación de ella; división del trabajo y especialización y como consecuencia de ambas aumento en la productividad; el

establecimiento de salarios graduales, llamados por él "diferenciales", para retribuir de manera especial a quienes trabajaran sobre los estándares de producción establecidos de antemano; la distribución de la jornada de trabajo para ofrecer descanso a los obreros y otros aspectos que se pueden resumir en los cuatro siguientes principios y que se conocen justamente con el nombre de "Administración Científica".

1. El desarrollo de una verdadera ciencia.
2. La selección científica del trabajador.
3. La educación y desarrollo científico del obrero.
4. La cooperación estrecha y comprensiva entre la dirección y el personal.

Esos principios fueron agrupados por Taylor para su aplicación en las siguientes reglas: 1) Necesidad de la *organización de la industria* para su funcionamiento satisfactorio. 2) Con base en el conocimiento de los métodos y tiempos necesarios para realizar los trabajos se puede formular un buen plan de dirección, aumentar la productividad de los obreros midiendo constantemente sus labores, dándoles a conocer sus realizaciones para estimularlos a mejorarlas, y estandarizando los tiempos en que deben hacerse en condiciones normales las diferentes tareas que integran una labor o proceso. 3) Aumento de los salarios con base en un mejor funcionamiento y costos más económicos de producción, para lo cual es necesario disminuir la mano de obra, mejorando la productividad *per cápita* a través de varios factores, entre los cuales están: a) el mínimo consumo de esfuerzo humano, de los recursos materiales y del capital invertido; b) la separación del trabajo de planificación y de la labor intelectual de la manual; c) el trabajo previamente planificado, y d) el que la dirección tenga buenos informes sobre los aspectos principales del trabajo y no sobre los detalles. 4) Los capataces deben supervisar al menor número posible de operarios; no deben realizar ningún trabajo de planificación; la maquinaria bajo su responsabilidad debe agruparse en un solo taller y para garantizar la calidad de las labores deben someterse a doble inspección. 5) Las relaciones con los trabajadores deben hacerse de manera científica, para que la responsabilidad de las labores se distribuya entre la dirección y los obreros. Para eso el obrero requiere capacitación previa y además debe imperar un ambiente cordial y un reconocimiento a la condición humana del individuo. 6) Salarios y sistemas de salarios soportados por la calidad y cantidad de labores individuales, fácilmente medibles y retribuíbles para cada operario según su contribución diaria a la producción total, lo cual el mismo interesado podrá hacer en términos de unidades.

Las anteriores reglas han sido compendiadas del estudio hecho por H. s. Person² y en el cual él interpreta los aspectos más importantes de las teorías "tayloristas".

Lo que en un principio fue una teoría especializada para fábricas pronto adquirió universalidad y se extendió a diferentes países y campos administrativos.

En varias ocasiones Taylor insistió en que sus teorías no tenían como eje el aspecto mecánico, sino que estaban respaldadas por una nueva actitud que él calificó de "revolución intelectual".

² H. S. Person, citado por L. P. Alford, John r. Bangs y George E. Hagemann, Manual de producción (México: Editorial UTEHA, 1953), pp. 1535-1538.

Las teorías tayloristas fueron publicadas en 1911 en el libro titulado Principios de administración científica, que, al igual que los de Fayol son lectura obligada para todo estudioso administrativo, ya que en esa obra encontrará parte de las bases de la actual ciencia de la administración. Este libro, junto con Administración de talleres, fueron los dos grandes legados que dejó Taylor, además de las magníficas experiencias realizadas y del honor de haber sido uno de los precursores en la consolidación de la ciencia administrativa.

Si se pudiera hacer una síntesis de la filosofía de las teorías tayloristas se podría decir que son un conjunto de principios aplicables al trabajo para aumentar su rendimiento y concebidas desde el obrero hacia los niveles superiores de la dirección, es decir, contrario a la dirección descendente planteada por Fayol.

Similitudes de las teorías de Fayol y de Taylor

Las teorías de Fayol y de Taylor fueron formuladas en parecidas épocas y ambas coincidieron en sus propósitos de mejoramiento de las labores en las empresas e instituciones, aun cuando, como se ha dicho, tuvieran puntos de vista distintos. Ha expresado un historiador administrativo de ambos autores que ". . . aunque partiendo de puntos diferentes y constituyendo, pues, edificios doctrinales totalmente independientes, sus caminos se acercaron poco a poco hasta que un día tuvieron que cruzarse en esta última etapa".³

Unos discípulos de Fayol escribieron en 1919: "Las dos doctrinas. . . se presentan como dos soluciones de un mismo problema: el de la fuerza humana. . . Las diferencias entre el taylorismo y el fayolismo aparecen a medida que los tayloristas se elevan hacia el órgano directivo y los fayolistas descienden hasta la mano de obra."⁴

El más destacado colaborador de Fayol, Jj. Carliz, hizo un paralelismo entre la doctrina administrativa fayolista y la organización científica del trabajo taylorista en los siguientes términos, que demuestran que ambas teorías no son excluyentes, sino por el contrario complementarias.

Del mismo modo que la *dirección* de una empresa que se privara de la organización científica sería incompleta y daría resultados incompletos, por igual se puede decir que la sola organización científica sería muy insuficiente para lograr la dirección de una empresa.

. . . Fayolismo y taylorismo no son dos métodos distintos susceptibles de asegurar cada uno en parte la dirección de las empresas, sino que para lograrla completa y eficazmente, la reunión de ambos es obligatoria?⁵

Finalmente, el mismo Fayol en ocasión del II Congreso Internacional de Organización Científica del Trabajo, celebrado en Bruselas en 1925, poco antes de su muerte, reconoció que no existía antagonismo entre sus teorías y las de Taylor, sino que ambas eran aspectos

³ Oreste Popescu, *op. cit.*, p. XXXII.

⁴ Lbois, P. Wanuxen, citados por Oreste Popescu, *op. cit.*, pp. XXXIII y XXXIV.

⁵ J. Carliz, citado por Oreste Popescu, *op. cit.*, p. XXXIV.

de un mismo problema y que, por lo tanto, pueden complementarse. En su criterio, las aparentes discrepancias entre dichas teorías son semánticas, por falta de un vocabulario internacional uniforme para ellas.

Los nombres de Henri Fayol y de Frederick W. Taylor ocupan sin lugar a dudas en la evolución del pensamiento administrativo, la misma posición que tienen Adam Smith y David Ricardo en el campo de la economía.

Las teorías de los Gilbreths, Gantt, Mooney, Gulick y Urwick

Más o menos por la misma época (1909) en que Taylor y Fayol desarrollaban sus teorías, salió a la luz otro valioso estudio hecho por Frank B. Gilbreth, en el cual hacía una crítica sobre los principios administrativos presentados por Taylor. Dio su propio postulado sobre lo que denominó "La ciencia del estudio de movimientos", que consistía en encontrar la mejor secuencia de las partes que componen una tarea manual (les dio el nombre de *therbligs*, que es el apellido Gilbreth -en plural- deletreado al revés) y que constituyen sus divisiones fundamentales, movimientos o elementos básicos.

Según ese tratadista, la mayoría de los trabajos manuales pueden hacerse con un número relativamente pequeño de movimientos muy sencillos, que se repiten frecuentemente, y que es factible agrupar en 17 clases distintas, identificables mediante una simbología especial que puede consultarse en las páginas 642 y 643 del libro *Manual de la producción*, de Alford, Bangs y Hagemann, ya citado anteriormente.

Esos estudios de Frank Gilbreth fueron ayudados por su esposa, de ahí el apellido en plural que tiene su teoría, y perfeccionados por el profesor Ralph Barnes de la Universidad de Iowa.

Se pueden hacer tres subdivisiones de esos principios referidos: 1) al uso del cuerpo humano; 2) a la disposición y estado del lugar de trabajo, y 3) al diseño de las herramientas y los aparatos.

Otros muchos estudiosos y científicos administrativos han presentado teorías válidas sobre la materia y dentro de ellos se indican los siguientes nombres:

Henry L. Gantt, que resaltó la importancia de los principios administrativos en el desarrollo, la conservación y la explotación de las empresas industriales. Gantt elaboró también un sistema inteligible, condensado y eficaz para mantener el control de la producción a través de unas gráficas especiales -denominadas "cronogramas"- que permiten formular programas de trabajo y control del tiempo en que ellos efectivamente se realizan. Para mayores detalles sobre la aplicación de esas gráficas se recomienda consultar las páginas 239 a 254 del *Manual de la producción*, ya citado.

James D. Mooney es otro de los precursores en los estudios científicos de la administración como ciencia, y en su valioso libro *Principios de organización* desarrolla con gran maestría las bases científicas sobre las cuales descansa esa parte de la administración y la que será objeto de estudio particular en los capítulos V y VI de este libro.

Luther Gulick ha contribuido también al estudio y consolidación de la ciencia administrativa con varios ensayos y tratados, y entre ellos uno de los más importantes es el titulado *Notas sobre la teoría de la organización*, publicado por el Instituto de Administración Pública de la Universidad de Columbia?⁶

A Lyndall Urwick se debe una de las presentaciones más racionales y analíticas que existen sobre los principios, procesos y efectos administrativos, que él agrupó en un cuadro de veintisiete elementos básicos. Su libro sobre *Elementos de administración*, citado varias veces en esta obra, constituye un valioso compendio sintético sobre los principios administrativos y ha sido usado por muchos años como uno de los libros guía para los estudios vestibulares administrativos en varias universidades y otros centros de enseñanza o capacitación.

No es posible presentar una lista de todos aquellos que con sus contribuciones científicas han ayudado a que la administración dejara de ser empírica para convertirse en científica, pues son muchos y aumentan constantemente conforme esa ciencia avanza.

Reemplazo de la administración empírica por la científica

Unas pocas líneas bastan para sintetizar las razones por las cuales se abogó para reemplazar el empirismo, por la aplicación de los principios científicos en toda empresa e institución. Y bastarán esas pocas líneas, por el hecho de que a través del estudio de cómo han evolucionado el pensamiento y la práctica administrativos, y de cuáles son los ámbitos e importancia de esa ciencia, se colige que el pragmatismo, o la simple repetición de prácticas anteriores, no fueron satisfactorias para aquellas empresas e instituciones que ambicionaban propósitos más elevados para sus actividades, y que deseaban alcanzar incentivos mayores de lucro, de poder político y de servicio público, según fuera el sector privado o el Estado al cual pertenecían.

Quedan aún muchas empresas o entes en los cuales todavía ríe se aplican los principios administrativos y la historia demuestra también cuántos de ellos han fracasado por aferrarse a la creencia de que sólo la práctica sirve.

El criterio productivista tiene sus raíces, como ya se ha visto, al estudiar los enfoques de la administración científica, tanto en la escuela cameralista alemana, como en el fayolismo y en el taylorismo. Indican Mosher y Cimmino que bajo ese criterio productivista "...la administración [se concibe] como una máquina, un complejo mecánico de órganos que desarrollan operaciones de interés público [y privado por extensión] de manera económica y eficiente".⁷

A través de tal criterio, la acción administrativa proviene de una causa y tiene un efecto que se puede conocer a través del estudio, y mejorar por medio de ese conocimiento y de la introducción de correctivos en caso de necesidad, dejando inalterado el mecanicismo que

⁶ Este libro fue traducido y publicado por la ESAPAC en 1955 como material de trabajo, junto con otros valiosos estudios editados por este autor y por Lyndall Urwick, bajo el nombre de *Ensayos sobre la ciencia de la administración*.

⁷ Frederick C. Mosher y Salvatore Cimmino, *op. cit.*, p. 64.

comprende el fenómeno. El cómo ya ha sido desarrollado cuando presentamos las teorías de la administración científica, razón por la cual no es necesario ahondar en mayores detalles aquí, pero SI destacar la importancia que tuvieron Fayol, Taylor y Wilson de manera muy especial como pilares de ese criterio productivista.

El criterio burocrático encuentra su mayor propiciador en el famoso filósofo y sociólogo alemán Max Weber y está enraizado el enfoque de esa escuela de pensamiento en los estudios sociológicos que examinan y estudian la administración, en especial la pública, como uno de los fenómenos particulares de la organización social, denominada burocracia para caracterizar sus virtudes y defectos.

Tal criterio burocrático está basado en la eficacia de la autoridad formalmente disciplinada, a través de la cual se cumple la administración y se aplican las normas jurídicas a cada uno de los casos concretos, de manera impersonal o institucional, es decir, burocrática.

Establece también una serie de atributos para la administración burocrática, tales como los de la libertad personal para los funcionarios, su organización como individuos, la esfera de competencia de cada una de las unidades organizativas, las relaciones contractuales entre los funcionarios y la administración, la selección de candidatos por el sistema de competencia, las retribuciones, la dedicación completa al trabajo, el establecimiento de una carrera administrativa, la subordinación de los intereses particulares al colectivo institucional, etc.

A pesar del enfoque excesivamente crítico que muchos de los seguidores de este criterio burocrático han tenido, hay que reconocer que esa escuela de pensamiento administrativo ha aportado criterios muy valiosos para la medición y valoración del organizativo.

Adicionalmente, las organizaciones que los hombres creamos son la suma de los esfuerzos de relación que tenemos con los demás, además de nuestros El criterio político está orientado fundamentalmente al estudio de las complejas relaciones entre las instituciones públicas y su ambiente, destacando la importancia que tiene el hombre como protagonista de todo el social, es decir, del ser humano como ente político que condiciona a la administración. Se intenta establecer los términos de relación y de limitación entre la política y la administración, para concluir la imposibilidad de su separación, puesto que ambas están íntimamente unidas y la política tiene una influencia directa o indirecta muy significativa, con relación a la administración.

Como consecuencia de tal criterio se hace hincapié, bajo esta escuela de pensamiento, en la estrecha colaboración que debe existir entre los órganos políticos y los administrativos en la elaboración de los programas, lo cual se evidencia en el interés que tiene el poder legislativo, o los órganos determinativos de las empresas públicas y privadas, en las formulaciones de planes y programas, y en otras injerencias que para algunos son netamente del poder administrador o ejecutivo.

También considera ese criterio la importancia que tienen los grupos de presión por su contenido e influencia política y por otro lado el condicionamiento de la realización de las

funciones administrativas a las decisiones y orientaciones de la dirección superior, estas últimas de ámbito político.

Como conclusión de este criterio político, indican los autores que glosamos muy brevemente que "... la recíproca influencia entre la política y la administración tiende a complicar el estudio de la ciencia administrativa e incluso la actividad administrativa en sentido estricto" y también que plantea la necesidad para el Estado y para la colectividad que él representa, de cómo se debe garantizar que la capacidad que tienen los funcionarios públicos de influir y condicionar la política y los programas de gobierno, no será usada para su propio provecho sino para el bien común.

El criterio humanista o psicosociológico de la administración está centrado en el estudio de los aspectos humanos y de las relaciones institucionales que ellos tienen y que conforman su conducta. A él haremos referencia detallada en el capítulo VI, pero podemos adelantar por ahora que gracias a varios estudios que se hicieron al finalizar la década de 1920, en la planta Hawthorne de los Estados Unidos, se inició una nueva escuela de pensamiento que sigue teniendo muchos seguidores y cuyas principales características son las siguientes:

El hombre es un ser humano, no importa el ambiente en que desenvuelva su personalidad, y por tanto, las instituciones en que trabaja están influidas e influyen su comportamiento. No siempre actúa, infortunadamente, de manera racional, sino que con frecuencia se deja llevar por sus simpatías o antipatías, de motivaciones y aspiraciones personalistas, y por los valores que concede a las cosas y a las acciones suyas y de otros. El individuo es sobre todo un ente social, y así su comportamiento lo expresa en la relación con sus semejantes. Tiene necesidades fisiológicas y anímicas y crea sistemas de valores, tomados de su interrelación con otros.

Adicionalmente, las organizaciones que los hombres creamos son la suma de los esfuerzos de relación que tenemos con los demás, además de nuestros conceptos abstractos y formalistas, y están condicionadas por la interacción de los grupos que las forman, los cuales aumentan de eficiencia cuando reciben estímulos positivos en su comportamiento individual y colectivo.

Concluyen los tratadistas que glosamos para el desarrollo de este tema sobre las diversas escuelas de pensamiento administrativo, que han existido, y existen actualmente, que

. . . el modo más realista para afrontar la actual situación de los estudios administrativos sea la síntesis entre las diferentes corrientes de pensamiento. La conclusiones. . . podrían ser el fruto de una concepción sintética, si no advirtiésemos el peligro de una cierta incoherencia al unificar escuelas tan diversas entre sí.³⁰ y por ello la -administración debe considerarse como. . . el procedimiento continuo a través del cual se controla y se condiciona cualquier cambio que surja en la realidad circundante. El estudio del fenómeno administrativo es, esencialmente, un estudio y análisis de este continuo proceso de síntesis.³¹

³¹ Frederick C. Mosher y Salvatore Cimmino, *passim*, p. 100.

Para terminar el presente capítulo sobre la evolución del pensamiento administrativo, es necesario indicar que al presentar y analizar posteriormente los diferentes principios que integran el cuerpo doctrinal de la administración, se podrá conocer aún con mayor detalle la transformación que esos principios han tenido y los fundamentos científicos en que se apoyan. Ellos merecerán así respeto, y ofrecerán uno de los mejores medios que tiene toda empresa o institución para lograr sus objetivos sociales, mediante un sistema democrático de dignificación de su elemento humano y de aprovechamiento racional de todos sus potenciales y personalidad.

7. *Taxonomía administrativa*

Se entiende por taxonomía la ciencia que trata de los principios de la clasificación. Aplicada a la ciencia administrativa es la forma mediante la cual se clasifican en grupos y subgrupos las diferentes escuelas de pensamiento que existen al respecto. Para realizar tal clasificación se usan criterios muy diversos por los diferentes tratadistas que abordan el tema; algunos coinciden entre sí en ciertos extremos, pero discrepan en otros. Existen también diferencias conceptuales de fondo y de forma que dificultan a quien quiere estudiar la materia, saber cuál es la mejor taxonomía y llegar a concluir sobre las ideas-fuerza de cada una de ellas para poder diferenciarlas.

El licenciado Ramiro Carrillo Landeros acertadamente atribuye esas dificultades de homologación de esas escuelas de pensamiento administrativo

. . . *entre* otros factores, a deficiencias metodológicas de la investigación administrativa, tanto a nivel empírico, como teórico, situación que conduce a inadecuados intentos de sistematización, desorientadas concepciones, clasificaciones mistificadas y deficientes marcos conceptuales en general.³²

Para obviar lo anterior propone un esquema estructurado que

. . . partiendo del principio análisis-síntesis, constituye un esfuerzo por integrar en una misma presentación los elementos sustanciales, aspectos relevantes y corrientes más representativas del pensamiento administrativo, como paso previo al establecimiento de una metodología de investigación que dé respuestas más contundentes a la problemática señalada, y permita una mayor claridad en el manejo conceptual de una ciencia que en nuestros días cobra una significación cada vez mayor.³³

Complementa su razonamiento el licenciado Carrillo Landeros haciendo hincapié que el método que él ha seguido aspira a

. . . evitar una práctica que se considera inadecuada e incluso, perniciosa, por haber contribuido en forma notoria al engrosamiento de la llamada 'selva semántica de la administración', consistente en que la mayoría de los autores propone su propia concepción y taxonomía administrativa, con más afán de notoriedad que de auténticos deseos de aportación. Esto da como resultado que los criterios y planteamientos 'in- novadores' no sean sino proposiciones tautológicas e ideas parafraseadas de otros tratadistas, lo que

³² Lic. Ramiro Carrillo Landeros, *Metodología y Administración*, Editorial Limusa, México, D.F., 1982, p. 107.

³³ Lic. Ramiro Carrillo Landeros, *op. Cit.*, p. 107

provoca una gran confusión y no contribuye de ninguna manera al desarrollo y sistematización de la administración. . . .³⁴

El autor comparte plenamente el criterio de Carrillo Landeros y para que el distinguido lector tenga los elementos de juicio y pueda también llegar a sus propias conclusiones -que podrían no ser coincidentes con las de licenciado Carrillo Landeros o con las suyas, ofrece a continuación una selección de esquemas de algunos de los autores que tratan y desarrollan el tema de la taxonomía; no emitirá criterio sobre cuál o cuáles son a su juicio las acertadas o más claras.

1. El doctor Idalberto Chiavenato, del Brasil, ofrece una amplia clasificación en su obra,³⁵ agrupando las escuelas de pensamiento administrativo así: Teoría Clásica o Tradicional, desglosada en dos subgrupos: Mecanicista (taylorismo) y Anatómica (fayolismo); Teoría de la Transición; Teoría Humanista o de las Relaciones Humanas; Escuela Estructuralista; Escuela Neoclásica; Escuela del Comportamiento Administrativo (que incluye la Teoría del Desarrollo Organizacional Y Escuela Sistemática, desglosada a su vez por la Teoría de Sistemas y la Teoría Matemática.

2. El Master Carlos Paniagua, costarricense, hace una clasificación más sencilla, en tres grupos: Teoría Clásica, que desglosa en Escuela Cuantitativa y en Escuela del Proceso Administrativo; Escuela del Comportamiento, dividida en dos subgrupos: Teoría Neoclásica y Teoría de los Sistemas Sociales, y Teoría Sistémica.³⁶

3. El doctor Aryeh Attir, de Israel, presenta una taxonomía con cinco grupos y dos subgrupos para el último: Escuela Político-Legal (que los dos anteriores autores no tratan, por inclinarse casi exclusivamente al ámbito de la empresa privada y no al sector público); Escuela Mecanicista Fisiológica; Escuela Estructural-Descriptiva; Escuela Socio-Psicológica y Escuela Interdisciplinaria, desglosada a su vez en dos subgrupos: Teoría Cibernética o Matemática y Teorías Generales de Sistemas.³⁷

4. El doctor Bernardo Kliksberg, de la Argentina, usa una taxonomía compuesta por cuatro grupos: Tradicional o Clásica, Neoclásica, Sociológica y Organizativa o Burocrática.³⁸

5. El licenciado Hugo Osvaldo Pérez Cajiao, del Ecuador,³⁹ presenta una taxonomía compuesta por ocho grupos: Escuela Jurídica, Escuela Política, Escuela del Sistema Social,

³⁴ Lic. Ramiro Carrillo Landeros, op. Cit., p. 107

³⁵ Doctor Idalberto Chiavenato, Introducción a la Teoría General de la Administración, McGraw. Hill de México, S. A. de C. V., México, D. F., 1981, pp. 586.

³⁶ Master Carlos, Germán Paniagua, Principales Escuelas de Pensamiento Administrativo. Editorial Universidad Estatal a Distancia, San José Costa Rica, 1979, p. 123.

³⁷ Doctor Aryeh Attir, Introducción a la Teoría General de la Administración, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, San José, 1980, p. 60.

³⁸ Doctor Bernardo Kliksberg, El pensamiento Organizativo, del Taylorismo a la Moderna Teoría de la Organización. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1973, p. 49

³⁹ Lic. Hugo Osvaldo Pérez Cajiao, Aplicación de la Teoría General de Sistemas a la Administración Pública Ecuatoriana, Francisco Carrion & Cia. Ltda. Universidad Central del Ecuador, Facultad de Ciencias Administrativas y Organización de Estados Americanos, Programa de Administración para el Desarrollo. Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública, CICAP, Santiago de Chile, 1974, pp. 3 a 10.

Escuela del Comportamiento Humano, Escuela Productiva, Escuela Empírica, Escuela de la Teoría de las Decisiones y Escuela Matemática.

6. El doctor Claude S. George J r., de los Estados Unidos de América, ofrece una taxonomía de las escuelas de pensamiento administrativo, con seis grupos, y el último subdividido en cinco: Los Precursores; El Preludio de la Administración Científica; Los Escritores y Críticos Menores; Los Filósofos de la Administración y Aparición de escuelas de Pensamiento Administrativo (Escuela Tradicional, Escuela del Comportamiento, Escuela del Proceso administrativo, Escuela Cuantitativa y Escuela de la Teoría General de la Administración).⁴⁰

7. El doctor James A. F. Stoner,⁴¹ de los Estados Unidos de América, presenta un esquema relativamente sencillo de clasificación: Ciencia Administrativa (Investigación de Operaciones. Cuantitativa); Del Comportamiento (Relaciones Humanas); Administración Científica y Teoría Clásica de la Organización, que conjuntamente constituyen la Escuela Clásica.

8. El doctor Gary Dessler,⁴² de los Estados Unidos de América, ofrece una taxonomía de siete grupos: La Revolución Industrial, la Administración Científica, Teóricos de la Administración, Teoría de la Organización burocrática, Administración de las Relaciones Humanas, Comportamiento y Enfoque Situacional.

9. El licenciado Ramiro Carrillo Landeros, de México, propone el siguiente esquema taxonómico, compuesto por tres grandes grupos y subgrupos: Clásica, desglosada en Científica o productivista, Positiva o Experimental, Burocrática y Legalista; Neoclásica, subdividida en Relaciones Humanas y Conductista o del Sistema Social; Moderna, con los subgrupos Teoría de las Decisiones, Matemática, Administración por Sistemas, Administración por Proyectos, Administración por Objetivos, Administración Creativa, Desarrollo Organizacional y Operación del Proceso Administrativo, integrado por Planeación, Organización, Integración, Dirección y Control.⁴³

10. Harold Koontz y Cyril O'Donnell, realizan la siguiente taxonomía: 1) Proceso Administrativo u Operacional (denominando también a esa Escuela Tradicional o Universalista); 2) Empírica o de Casos; 3) Comportamiento Humano; 4) Sistema Social, 5) Teoría de las Decisiones; 6) Centro de Comunicaciones, y 7) Matemática.⁴⁴

Ante tal variedad de taxonomías, se dificulta lo que *seria* más importante: concluir cuáles son las ideas-fuerza que atribuyen a cada una los diferentes autores, determinando así qué es sustancial de lo accesorio, lo cual permitiría establecer una auténtica columna vertebral de la ciencia administrativa. Por la naturaleza general e introductoria que tiene esta obra el autor no intenta hacer ese ejercicio epistemológico, que obligaría a dedicar mucho

⁴⁰ Doctor Claude S. George Jr. Historia del Pensamiento Administrativo, Prentice-Hall Hispano-americana S. A., México, D. F., 2a. Edición, 1974, p. 217.

⁴¹ Doctor James A. F. Stoner. Administración. Prentice-Hall Hispanoamericana. S.A., México, D.F., 2a. Edición, 1984, p. 31

⁴² Doctor Gary Dessler, *Organización y Administración*. Prentice-Hall Hispanoamericana, S. A., Bogotá, 1979, p. 410.

⁴³ Lic. Ramiro Carrillo Landeros, *passim*, p. 109

⁴⁴ Harold Koontz y Cyril O'Donnell, *Elementos de Administración Moderna*, (México, D. F.: McGraw-Hill) 1974, pp. 15 a 21.

esfuerzo conceptual y gran capacidad de seguimiento para los distinguidos lectores. Se invita, sin embargo, a que éste pueda tratar de estudiar complementariamente en las obras de los autores citados que incursionan en ese campo, o en otros que también lo hacen ampliando aún más las dificultades de lograr conclusiones racionales.

El autor considera que es más útil y práctico para quien estudia administración, comprenderla como un esfuerzo interdisciplinario, bajo una óptica sistémica que demanda una interacción de diversas actividades internas y externas y además como una ciencia sincrética, como lo hace el doctor Juan Ignacio Jiménez Nieto, de España, y quien tampoco propone taxonomías pero SI ofrece un excelente razonamiento en favor del tratamiento y de la comprensión sincrética, como se indica a continuación:

Sobre este trasfondo referencial, la administración se nos aparece no sólo como la más sincrética de todas las ciencias sociales, sino tal vez como la única esencialmente holística, porque es la única que carece de axiología primaria para definirse como ciencia. La ciencia administrativa se edifica con, sobre y por las demás ciencias sociales básicas y sólo vale en términos del valor que le transmite el análisis interdisciplinario.

Al negarle un contenido propio a la ciencia administrativa pregonamos por igual su limitación y su grandeza. No contiene un solo elemento elaborado primariamente en su propio recinto; pero en el seno de la administración se transforman los recibidos de las demás ciencias sociales, brillan con luz propia y se invisten de su peculiar morfología. La administración -hemos escrito- no tiene casa solariega, pero ha adoptado bajo su techo a los hijos legítimos de la sociología, la politología, la economía, el derecho, la antropología y la psicología, les ha brindado un apellido común y les ha enseñado a convivir y a integrarse en una familia de relaciones estables. La administración no tiene vientre epistemológico propio, pero hace suyos los frutos de las demás ciencias (Jiménez, 1974, a).

El instrumental sistémico es el llamado a dar testimonio de la consistencia y estabilidad de esas relaciones. Si el fenómeno administrativo en cuanto al objeto del conocimiento no tiene un sustrato primigenio, sólo puede soportar el peso del conocimiento científico en la solidez de la interacción interdisciplinaria como ciencia de segundo grado, capaz de bucear en la hondura de las ciencias sociales primarias o básicas, seleccionar las variables estratégicas, afirmarlas en sólidos cimientos y construir sobre ellas un palafito perdurable. Nada hay entonces más interdisciplinario que la administración, porque vive sobre bases ajenas y porque las corona con la plataforma de la fenomenología polivalente de la que se reclaman, con igual derecho, todas las ciencias sociales. Cada una de ellas puede decir con justeza que sostiene parcialmente al fenómeno administrativo, pero ninguna puede atribuirse la totalidad del peso; el que varias de ellas lo hayan hecho y lo sigan haciendo en nuestros días resulta tan inapropiado como escamotear su presencia y negar sus conexiones. . . . Como ha señalado Mehl y recoge Langrod (1966), la Administración es ciencia de encrucijada, de superposición e incluso síntesis.⁴⁵

La importancia de contar con una terminología en cualquier ciencia, y desde luego entre ellas la de la administración, es evidente, puesto que, como dijo Lavoisier en 1789, al

⁴⁵ Doctor Juan Ignacio Jiménez Nieto, *Teoría General de lo Administración. Lo Ciencia Administrativa o la Luz del Análisis Sistémico*, Editorial Tecno5., Madrid, 1 a. Edición, 1975. pp. 55 y 56.

referirse a la química, pero aplicable a otras ciencias y especialmente a las sociales que todavía son tan imprecisas por su dinámica:

y como las ideas se conservan por medio de palabras síguele, necesariamente, que no podemos mejorar el lenguaje de ninguna ciencia sin mejorar al propio tiempo la ciencia misma y, por otro lado, no podemos mejorar una ciencia sin mejorar el lenguaje y la nomenclatura que le corresponde. Por muy ciertos que sean los hechos de una ciencia y por muy exactas que sean las ideas que hayamos podido formarnos de esos hechos, sólo podremos comunicar a los demás falsas impresiones en tanto nos falten las palabras por medio de las cuales pueden ser expresadas con propiedad.

Esa cita de Lavoisier ha sido hecha por el doctor Herbert A. Simon (*El Comportamiento Administrativo, Estudio de los Procesos Decisorios en la Organización Administrativa*, p. XXXI), a pesar de lo cual ese autor considera que la administración no tiene principios, y por tanto no puede considerársela como una ciencia, sino como un conjunto de preceptos normativos. Respetamos el criterio de tan esclarecido tratadista, pero no lo compartimos por las razones que se concluirán a lo largo y ancho de esta obra. Y esperamos que el distinguido lector comparta también nuestra opinión al concluir su estudio, siguiendo lo que afirma Peter F. Ducker: “. . .la primera necesidad de la ciencia de la administración consiste en respetarse a sí misma en medida suficiente como disciplina diferenciada y auténtica”.⁴⁶

Síntesis

Las actuales concepciones administrativas son la resultante de un proceso iniciado en los mismos albores de la humanidad y que ha venido evolucionando y adquiriendo sus propios perfiles de diferentes épocas y etapas.

Dicho proceso administrativo se inició como un hecho obligado cuando dos individuos tuvieron que coordinar sus esfuerzos para hacer algo que ninguno de ellos pudo hacer por sí solo y evolucionó hasta convertirse en un acto previa y cuidadosamente planificado y racional que permite alcanzar los objetivos con los menores esfuerzos posibles y con las mayores satisfacciones para los individuos.

El estudio histórico de esa evolución administrativa nos muestra los enfoques que tuvo esta ciencia en Egipto, China, Grecia y Roma, y la influencia que tuvieron ciertos procedimientos utilizados en esos lugares sobre algunas prácticas actuales en el campo, entre ellas la de la organización funcional de los poderes del Estado.

El conocimiento de la organización de la Iglesia Católica Apostólica Romana es también muy interesante para conocer la importancia que tiene en administración el adoctrinamiento para la prosecución de un objetivo, a pesar de que las estructuras y procedimientos puedan no satisfacer todos los principios teóricos administrativos.

Al estudiar la evolución de la administración en la Edad Moderna, que se inició con las labores de los cameralistas y que siguió con las interesantes propuestas de Montesquieu sobre la organización de funciones en los poderes públicos, se adquiere un mejor entendimiento de la transformación que tuvo la ciencia de la administración; ella viene a consolidarse en la Edad Contemporánea con los valiosos estudios de Woodrow Wilson, que tuvieron una influencia muy marcada en los enfoques científicos que se le dio a esa disciplina.

⁴⁶ Peter F. Ducker, *La gerencia, tareas, responsabilidades y prácticas* (Buenos Aires: El Ateneo) 6a. edición, 1984. p. 347.

Las teorías y experiencias de Fayol y de Taylor marcan una nueva etapa en la evolución de esa ciencia y la *Administración científica* que postularon ellos y continuaron sus discípulos viene a ser uno de los medios más efectivos para la tecnificación de las industrias nacientes en el presente siglo; esa tecnificación ha influido grandemente también en el desarrollo económico y en el mejoramiento de muchos países por su aplicación en el sector público.

A través de las nuevas teorías del comportamiento o relaciones humanas, se superaron algunas fallas de los enfoques formalistas que postularon el fayolismo y el taylorismo, y se puso en evidencia, por experimentación científica, la importancia que debe tener el hombre como tal en toda empresa e institución.

Existen diversos criterios o escuelas de pensamiento administrativo, cuyas aportaciones han ido conformando los estudios y experiencias en ese campo científico.

Bibliografía

L. P. Alford, John R. Bangs y George E. Hagemann, *Manual de la producción*, México, Editorial UTEHA, 1953.

Ralph M. Barnes, *Motion and Time Study*, Nueva York, John Wiley and Sons Inc., 4a. edición, 1958.

Boletín de Gerencia Administrativa, Negociado del Presupuesto, San Juan, Puerto Rico, Año V, No. 5.7, 1956

Antonio Caso, *Sociología*, México, Libreros Mexicanos Unidos, 8a. edición, 1956

Henri Fayol, *L'Eveil de L'Esprit Public*

----, *Administración industrial y general*, Buenos Aires, Editorial El Ateneo, Biblioteca de Ciencias Económicas, 1956.

Luther Gulick y Lyndall Urwick, *Ensayos sobre la ciencia de la administración*, San José, Costa Rica, Escuela Superior de Administración Pública, América Central, 1955.

Albert Lepawsky, *Administration, The Art and Science of Organization and Management*, Nueva York, A Borzoi Book in Political Science, Alfred A. Knopf, 1955.

Carlos Sécondat Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Buenos Aires, Editorial El Ateneo, 1955

James D. Mooney, *Principios de organización*, México, Ediciones de la Universidad de Puerto Rico, Editorial Cultura, 1954.

Frederick C. Mosher y Salvatore Cimmino, *Ciencia de la Administración*, Madrid, Ediciones RIALP, 1961.

Oreste Popescu, *Estudio preliminar de administración industrial y general de Fayol*, Buenos Aires, El Ateneo, 1956.

Michael Rostovtzeff, *A Large Estate in Egypt in The Third Century B. C.*

Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson, *Administración Pública*, México, Ediciones de la Universidad de Puerto Rico, Editorial Cultura, 1956.

William R. Spiegel y Clark W. Myers, editores, *The Writings of the Gilbreths*, Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, Inc., 1953.

Frederick W. Taylor, *Administración de talleres*, Buenos Aires, Editorial Argentina de Finanzas y Administración, Selección Contable, 1945.

----, *Principios de administración científica*, Buenos Aires, Editorial El Ateneo, Biblioteca de Ciencias Económicas, 1956.

Tönnies, *Gemeinschaft und Gessellschaft*.

Johann von Justi, *Economía política*.

Woodrow Wilson, *Political Science Quarterly*.

----, "El estudio de la administración", *Boletín de Gerencia Administrativa*, Negociado del Presupuesto, San Juan, Puerto Rico, Año V, No. 57, 1956.

Sánchez de Horcajo J.J. “Gestión participativa: cuadro conceptual”, en: La gestión participativa en la enseñanza. Ed. Narcea Madrid 1979. pp. 17-47.

1. Gestión participativa: cuadro conceptual

Creemos necesario en un estudio sobre la gestión participativa en la educación precisar el sentido de algunos conceptos generalmente demasiado vagos, tales como gestión, participación, consultación, cogestión, delegación de poder, etc., del mismo modo que considerar los diversos grados y las diferentes formas que puede tomar la gestión participativa. Gestión, participación, toma de decisiones..., son procesos muy complejos sobre los que aún no se han dado definiciones operacionales claras. Trataremos simplemente de reducir la imprecisión que los términos encierran.

El término «gestión»

Tomamos el término gestión en el sentido de proceso que comporta varias operaciones, como planificar, organizar, dirigir, coordinar, presupuestar, supervisar, evaluar y controlar.

En nuestro estudio vendría a ser casi sinónimo de administración educativa, que, de hecho, es un concepto más general.

El concepto de «participación»

La participación puede ser definida como la parte de poder o de influencia ejercida por los subordinados en una organización y considerada como legítima por ellos mismos y por sus superiores. Por su parte, Strauss concibe la participación como una forma de equilibrio de poder que concede a los subordinados una mayor libertad en la determinación de objetivos y/o en la manera de conseguirlos.¹

Entendemos la «participación» en la gestión educativa como el poder real de tomar parte activa en la elaboración y desarrollo del proceso educativo, tanto a nivel microsocial, de todos los que intervienen en el proceso educativo:

- Alumnos,
- padres de alumnos,
- personal docente,
- poderes organizadores y de dirección, y
- eventualmente, grupos de interés en la enseñanza.

La «participación» implica que estos agentes del medio educativo pueden tener un rol a jugar en las decisiones que conciernen a la elaboración de todas las políticas educativas que colaboren en su ejecución y compartan el control de su aplicación.

¹ LAMMERS, C. J.: Power and Participation in Decision Making in Formal Organization, en «The American Journal of Sociology», septiembre 1967, pág. 201. STRAUSS, G.: Some Notes on Power Equalization, en «The Sociology of Organization», Nueva York, 1963.

Tipos de decisiones

Las decisiones pueden ser referidas a tareas muy diversas y a diferentes niveles. Para los fines de nuestro estudio podemos señalar la siguiente clasificación:

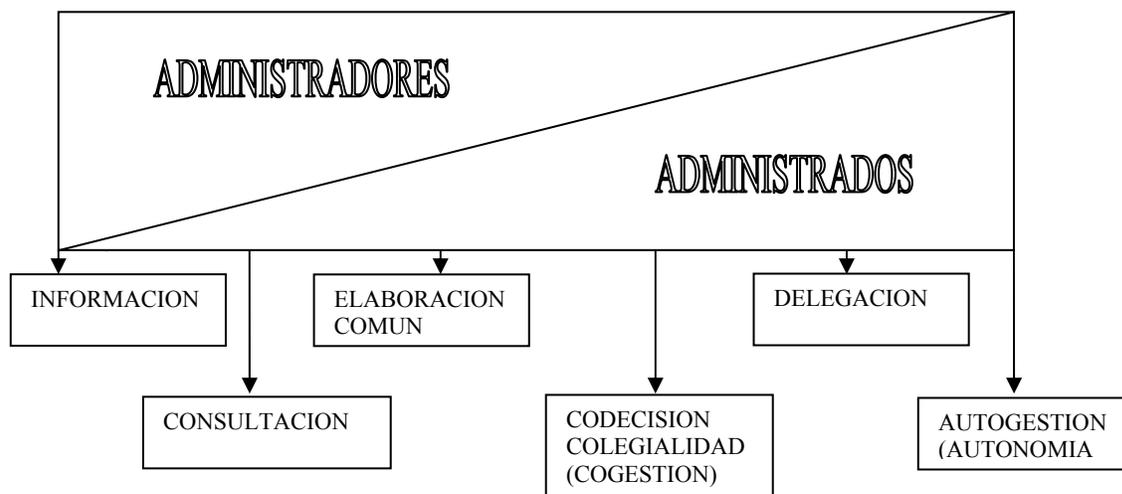
- Nivel 1: Determinación de objetivos, elaboración de políticas y economía escolar.
- Nivel 2: Elaboración de programas y preparación de proyecto.
- Nivel 3: Ejecución o desarrollo de los programas y proyectos educativos.
- Nivel 4: Control de los resultados.

Hay que notar que nivel 4 debe conjugar un feed-back o retroacción de los niveles 1 y 2 que encierra el ciclo decisional. Igualmente hay que señalar que la participación puede hacerse por decisiones en cada uno de los cuatro niveles, pero que comporta una cualidad más rica en las orientaciones y políticas generales de la organización.

El término «participar» puede tener variados grados de intensidad, desde la simple información hasta la autogestión, pasando por la consultación obligatoria, la formulación de recomendaciones, la condecisión, la cogestión y la delegación de poder.

Reproducimos un «continuum» aplicado al campo de la administración que nos puede mostrar la relativa influencia de administradores y administrados en la toma de decisiones.²

«Continuum» de la participación en el proceso decisional



Información/reacción.- Los administrados son informados de una decisión ya tomada Ninguna consultación. Ellos pueden, de todos modos, ejercer una cierta influencia, reaccionando si la decisión no les conviene. La administración puede entonces reajustar o no su decisión unilateral.

² Ver Association des Cadres Scolaires du Québec: Coloquio Internacional de Québec sobre «L'administration de l'éducation en pays francophones», Québec, 23-27 de septiembre de 1974. Documento : La gestion participative, en el «Dossier Gestion».

Consultación facultativa.- La administración demanda sugerencias de parte de los administrados. Ellos pueden señalar los fallos, expresar sus reservas o dar datos útiles a la solución prevista.

Esta consultación es ocasional y esporádica. La administración puede siempre decidir unilateralmente sin consultar.

Consultación obligatoria.- Los administrados tienen derecho, durante un período, a hacer oír su voz. Sus sugerencias deben ser consideradas en la toma de decisiones final. La decisión pertenece siempre al director.

Elaboración/recomendación.- Los administrados participan en la formulación, en el análisis y evaluación de opciones y pueden formular recomendaciones precisas. La administración decide aprobando, modificando y rechazando las proposiciones sometidas. (En caso de modificación o rechazo la administración deberá justificar su posición.)

Codecisión/colegialidad (congestión).- Los administrados ejercen una influencia efectiva y directa en la elección o rechazo de un plan de acción y toma de decisión. Fórmulas colegiales (comité, consejo...) son utilizadas para llegar a la toma de decisión.

Conviene anotar que si la codecisión implica una decisión tomada en común, la congestión implica un proceso mucho más complejo. La congestión supone ordinariamente una codecisión, pero la inversa no es necesariamente verdadera. La toma de decisión no es más que una etapa en el proceso de gestión que implica varias otras, como antes hemos señalado.

Poder delegado.- Los administrados poseen un poder de decisión en segmentos apropiados del campo jurisdiccional antes reservado a la administración. La administración define ciertos límites dentro de los cuales los administrados pueden ejercer una autonomía. La delegación supone que una persona delegada posee completa autoridad; que puede tomar sus propias decisiones sin consultar a su superior acerca de ellas. Si tiene que recibir instrucciones del superior entonces no es plenamente delegado.

Autogestión (autonomía).- Implica que la persona o entidad determina por ella misma sus orientaciones y escoge los medios y controles pertenecientes, sin referencia a una autoridad externa.

En el campo de la gestión educativa no nos parece posible efectuar la autonomía completa; pero ciertos órganos pueden tener una autonomía relativa por lo que respecta a determinadas cuestiones, como más adelante mostraremos.

La extensión de la participación en la gestión educativa

La participación en la gestión de la enseñanza admite una gama variada de posibilidades tanto en la integración a la gestión de uno, varios o todos los grupos que participan en la enseñanza, cuanto a las competencias o grado de participación de cada uno de esos mismos grupos.

Así puede darse la incorporación de los padres a la gestión y no admitirse la participación de los alumnos. Puede concederse a éstos un poder de consulta, mientras que

los padres y enseñantes ostentan poder de codecisión, y así sucesivamente se puede establecer una combinatoria de participantes y sus respectivos grados de participación.

De igual modo puede darse diverso grado de participación para las diferentes decisiones.

Mientras que puede haber cogestión a nivel microsocia (establecimiento escolar) en aquellas cuestiones que desde el nivel macrosocia (sistema educativo) tienen autonomía, a este nivel puede no haber sido efectuada consulta alguna para las directrices generales.

La participación puede ser formal (o institucionalizada) e informal (con independencia de los órganos oficiales establecidos de participación). Hemos de reconocer que en numerosas ocasiones es más importante y más eficaz la participación informal que la que se realiza a través de los órganos de participación.

De igual modo puede efectuarse la participación de manera directa e indirecta a través de la representación auténtica. En los niveles más elementales, tales como la clase o el grupo educativo, puede ser frecuente una participación directa; no así a nivel de establecimiento y menos aún de sistema educativo, en que la participación ha de efectuarse a través de la representación o la delegación. Ambas suscitan numerosa problemática, que ha de ser considerada como condicionamiento previo de la participación.

Para un «ideal tipo» de modelo de gestión participativa, la participación debe considerarse paritaria para todos los grupos y personas que intervienen en la enseñanza, abarcando todas las formas posibles (directa, indirecta, formal e informal), llegando, a ser posible, en el «continuum» del proceso decisional hasta el grado de codecisión o colegialidad en la elaboración y desarrollo del proyecto educativo tanto a nivel macrosocia como microsocia.

En nuestro estudio emplearemos a discreción los términos de «participación en la gestión», «gestión asociativa», «cogestión», aunque contienen matizaciones diferentes si son tomadas con rigurosidad lingüística.

2. Breve panorama histórico y situación actual

En los diversos países

La idea de participación no ha interrumpido de pronto en la enseñanza. No ha sido necesario esperar a mayo de 1968 para introducir en el dominio de la educación la práctica de la participación. La noción era ya familiar, de una u otra forma, en ciertos momentos y en algunos países y aunque no estaba «institucionalizada», numerosos establecimientos escolares la habían puesto en práctica, al menos parcialmente.

El método socrático y el de los peripatéticos, todo en diálogo e intercambio, era de algún modo participativo.

Por su parte, Euclides, trazando sus figuras geométricas sobre la arena, discutiendo con sus discípulos y utilizando los medios intuitivos de su tiempo en la clase a pleno aire, iniciaba ya la participación.

Más cercana a nosotros, todas las funciones del «sindicus», «decuriones», etc., que nos parecen vías herméticas y pueriles en la pedagogía de los jesuitas del siglo XVI al XVIII, ¿Qué eran sino formas de participación al gusto de la época? Leemos en las biografías de François Regis e Isaac Bogues, que participaban en las discusiones, etc. En este sentido se tenían las prácticas de relaciones culturales, paraescolares, que se prolongan amigablemente entre maestros y alumnos.

Los círculos académicos, los comités de cogestión, la promoción de grupos de scouts, etc., eran formas reducidas de participación.

No es cuestión de citar aquí los numerosos precursores de la participación o de la cogestión, de manera formal, en el medio escolar; nos limitaremos a mencionar, entre otros, la Escuela Nueva de Boulogne (Francia), donde se tenían regularmente reuniones mensuales de padres para mantenerles al corriente de la organización pedagógica y de la disciplina del establecimiento; la Escuela de Decroly (Bélgica), donde de manera sistemática se tomaban numerosas iniciativas individuales para la organización de la clase; la Escuela de La Source («Nueva Escuela Francesa»), que era cogestionada por padres y profesores; algunos establecimientos de la Institución Libre de Enseñanza y de las Escuelas de Poveda y Manjón (España), en cuanto a la participación de alumnos. Citaremos también «The Parents-Teachers Association», fundada hace más de cuarenta y cinco años por C. Washburne en su escuela de Winnetka (Estados Unidos), que era una empresa de cogestión, de padres y maestros, particularmente audaz, ya que los padres tenían el derecho, ciertos días, de sentarse en los asientos de sus hijos y ser así testigos de su trabajo de aprendizaje y de la actividad educativa del profesor.

Tentativas de self-government han sido frecuentes en Inglaterra, Alemania, Estados Unidos, Suiza, Italia, Bélgica y en los países nórdicos.

Ciertos pueblos, por su temperamento, por su evolución histórica y por la naturaleza de sus instituciones, están más dispuestos que otros a admitir la participación. En Gran Bretaña, en los países escandinavos, en los Estados Unidos, existe, en efecto, una larga tradición de ciertas formas de participación.

Estados Unidos

En los Estados Unidos la escuela no se considera una «institución» o «public service», un organismo dispensador de educación; es más bien una verdadera comunidad de asociados en el seno de una comunidad más vasta, la de la villa o ciudad. El director o superintendent de distrito escolar es un funcionario elegido y sometido al estricto control de los school-boards, delegados de los ciudadanos encargados de la administración y del control de la escuela.

La escuela está organizada en government democrático y las autoridades no ejercen, en muchos aspectos, sino un simple poder de control. Cada clase constituye un homeroom, especie de «asamblea primaria» que elige representantes de idéntica manera a la que rige en las asambleas parlamentarias. Estas reglas de procedimiento son las famosas «Robert's Rules of Order», que son familiares a todo joven americano y son un factor elemental de la sociedad americana y un factor de orden y disciplina democrática. Cada delegado, regularmente elegido por la Homeroom, forma parte del Student Council, el cual tiene responsabilidades importantes en la escuela, porque es competente para todo lo que no concierne estrictamente a los estudios: disciplina general, biblioteca, disposiciones de seguridad, etc. Al consejo de alumnos le incumbe legalmente la preparación de «asambleas» que reúnen cada semana a la escuela entera, profesores y alumnos, y que abordan los problemas de interés común.¹

¹ CAYOL, J.: La communauté, base de l'éducation civique aux Etats-Unis, en «Les Cahiers Pédagogiques», núm. 12, febrero 1957, págs. 120-124.

Observamos que no se trata de la auténtica participación; pero, de alguna manera, es un entrenamiento a la misma.

Reino Unido

La enseñanza británica conoce igualmente desde hace tiempo métodos que pueden, en cierto modo, aproximarse a lo que llamamos aquí pedagogía de la participación. Diversas formas de la enseñanza dependen de las autoridades locales, que permiten asociar eficazmente a los representantes municipales y de comités, las asociaciones de padres de alumnos y otras organizaciones regionales con competencia sobre el plan pedagógico y administrativo.

Un «rapport» elaborado por profesores británicos aporta interesantes indicaciones sobre su posición frente a la participación. Destacamos un párrafo significativo:

«Es preciso notar que cada establecimiento se encuentra en una situación particular que depende, ante todo, de la actitud de su director y, en menor medida, de la de los enseñantes, de los administradores de la villa o del condado. Existe actualmente tendencia a conceder a los alumnos la posibilidad de expresar su opinión sobre la vida de la escuela, gracias a los consejos que reúnen a los representantes de todas las clases del establecimiento. Hay establecimientos que organizan entre los alumnos elecciones democráticas. Ciertos comités de alumnos han podido hacer tareas positivas de acuerdo con los profesores, sobre todo en el ámbito social. Pero en todos los casos la autoridad, a fin de cuentas, permanece en las manos del director del establecimiento, con formas variables de consulta al personal docente y a los alumnos. Sin embargo, es preciso conocer que en algunos casos los alumnos han podido sugerir cambios que han sido obtenidos. Pero los alumnos no han tenido la posibilidad aún de poner en discusión los programas escolares ni el contenido de la enseñanza».²

En casi todos los establecimientos secundarios existen asociaciones de padres de alumnos o de padres y maestros. Sus actividades y su eficacia son muy variables: se dedican especialmente a colaborar en la vida social del establecimiento y contribuyen a encontrar dinero para las diversas actividades paraescolares. Ciertas federaciones nacionales de asociaciones de padres de alumnos no están satisfechas de la situación actual y desearían ver a los padres participar más eficazmente en la vida y en la gestión de los establecimientos.

El Sindicato Nacional de Profesores (National Union of Teachers) ha estado bastante reticente en cuanto a la posibilidad de hacer participar en los padres; después, su punto de vista se ha ido modificando poco a poco.

La NUT estima que la puesta en marcha de la asociación de padres y maestros puede contribuir a mejorar las relaciones entre la escuela y las familias; pero no será verdaderamente eficaz hasta que logre interesar a todos los padres y no sólo a un grupo de ellos.

² Conferencia Internacional sobre la Democracia en la Escuela, Informe sobre la democracia en las escuelas en el Reino Unido. Amersfort, 2-5 de enero de 1970.

No obstante, la opinión de los docentes británicos parece que guarda cierta prudencia e impone estrechos límites a la participación.

Otros países

Podemos afirmar que en casi la totalidad de los países sean puesta en marcha variadas formas de participación, tanto a nivel de los sistemas educativos, incorporando a los organismos gestores de la enseñanza, representantes de las Asociaciones de Padres, de las Confederaciones de Sindicatos o delegados de alumnos, como a nivel de establecimientos escolares, con la incorporación de los representantes de los diversos grupos en los Consejos de Dirección u otros órganos gestores del enseñanza. Cada día la demanda de participación se hace sentir más enérgicamente por parte de todos los implicados en la enseñanza.

Por otra parte, las disposiciones legales en materia de participación, en vigor en los diferentes países europeos, regulan generalmente la participación de manera más bien fragmentaria:

En Alemania Federal, leyes, reglamentos y decretos regulan en los Estados de la República, desde hace largo tiempo, la responsabilidad de los poderes organizadores, directores de centros y enseñantes, los derechos de colaboración de los padres y la representación de los alumnos.

En 1973, el Consejo alemán de Educación adoptó diversas recomendaciones para favorecer la participación en los distintos grados

En Bélgica, a nivel nacional, las diferentes ramas de la enseñanza participan en la elaboración de la política nacional de educación a través de los Consejos Superiores de Enseñanza y de las Comisiones de Concertación y Consultación de la Enseñanza Secundaria. Además, las circulares ministeriales regulan la «gestión asociativa» en las escuelas del Estado.

La enseñanza católica tiene, por su parte, establecida y regulada la participación en los niveles nacional, diocesano y local.

En Francia una ley regula el funcionamiento de los Consejos de establecimiento en la enseñanza.

En Irlanda es Ministerio de Educación (1975) ha establecido un nuevo plan para implicar más plenamente a los padres en la gestión de escuela local. La intención es confiar la dirección de la escuela un comité de seis miembros, dos de los cuales serán padres de alumnos.

En Italia la participación en la gestión de la escuela está reglamentada por la Ley No. 477, de 30 de julio de 1973, y por los decretos de ejecución de mayo de 1974. El Consejo del Instituto de Enseñanza es elegido democráticamente. Un padre puede presidirlo eventualmente.

En los Países Bajos existen legalmente estructuras de planificación participativa a nivel nacional. Existe una Comisión central para la concertación, que reúne regularmente a

24 delegados representantes de la enseñanza pública y privada, para discutir las grandes líneas de la política educativa y los planes que pretende ejecutar el Ministerio de Educación. Esta Comisión juega un papel considerable en la determinación de la política escolar.

Desde 1920 son obligatorias las asociaciones de padres de alumnos de la enseñanza pública primaria y la formación de comités de gestión en la enseñanza primaria y secundaria.³

Del estudio de los diversos países se deducen algunas consideraciones generales:

1. La necesidad de una colaboración de las familias con los representantes de la escuela, se admite teóricamente en todos los estados.
2. Esta colaboración se limita frecuentemente a las relaciones personales indispensables entre los enseñantes y los padres.
3. A veces la administración y el cuerpo docente suscitan y organizan relaciones colectivas entre los padres y la escuela, en reuniones periódicas con las familias, para informarlas y eventualmente consultarlas.
4. Existen, cada vez con más frecuencia, relaciones de cooperación orgánica estructurada, es decir, que se prevén, a este efecto, órganos permanentes, integrando administradores escolares, profesores y también los padres y los alumnos.

Ciertos órganos de participación tienen únicamente por objeto la consulta regular de las familias o alumnos; otros disponen de poderes de iniciativa, o crítica, e incluso de decisión, que pueden aplicarse, según los casos, a la gestión de los aspectos pedagógicos, disciplinarios, académicos, etc. Raramente llega a los aspectos económicos o a los de estricta política escolar.

Todo ello muestra, en resumen, que la filosofía y la práctica de la participación se van abriendo cauce entre los temores y las esperanzas.

Nivel internacional

Señalaremos tan sólo algunas iniciativas tomadas a nivel internacional por diversos organismos supranacionales:

- En septiembre de 1968, la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa se ocupó de la participación al tratar sobre Los aspectos de la contestación juvenil.
- En mayo de 1968, los ministros europeos de Educación, reunidos en Versalles, en «vista de la importancia y la corresponsabilidad de los alumnos en las decisiones relativas a las actividades escolares», invitaron explícitamente a los gobiernos miembros y organismos internacionales a tener en cuenta este problema.
- En agosto de 1969 la UNESCO se ocupó en su Conferencia Internacional en Oslo (Noruega) de Las aspiraciones de los estudiantes y la participación de los mismos en la gestión de la Universidad.

³ Puede verse AEDE (Association Européenne des Enseignants), Le pédagogie de participation, 1971. este documento contiene diversos anexos sobre la participación en algunos países europeos.

Véanse también las monografías presentadas en la Première Conférence Regionale du Comité de Coopération Européenne de l'Enseignement Catholique, Torhout, 3-5 de junio de 1975.

- En Spoleto (Italia), del 6 al 9 de marzo de 1970 tuvo lugar un congreso sobre el slogan «Una escuela nueva para una Europa nueva», organizado por la Asociación Europea de Enseñantes.
- En Bruselas, del 18 al 24 de noviembre de 1973, el Consejo de Europa organizó un simposio sobre La participación en la enseñanza y la educación en la participación.⁴
- El Comité de Cooperación Europea de la Enseñanza Católica organizó la Primera Conferencia Regional Europea sobre el tema La participation dans l'école catholique; une chance ou un risque, celebrada en Torhout del 3 al 5 de junio de 1975.
- La OCDE también se ha ocupado del tema de la participación en algunos de sus documentos referentes a la innovación de la enseñanza⁵

Varios organismos supranacionales han hecho declaraciones y recomendaciones promoviendo la participación:

El Concilio Vaticano II, en la declaración sobre la Educación Cristiana de la Juventud, nos habla de crear una comunidad educativa. Y señala:

«Constituye como un centro de cuya laboriosidad y beneficios deben participar juntamente las familias, los maestros, las diversas asociaciones que promueven la vida cultural cívica y religiosa, la sociedad civil y toda la comunidad humana» (número 6).

«Su nota distintiva (de la escuela católica) es crear un ambiente de comunidad escolar animada por el espíritu evangélico de libertad y de caridad» (núm. 8).

La ONU, en la Declaración Universal de los Derechos humanos (1948), proclama:

«Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos» (Art. 26,3).

«Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el proceso científico y en los beneficios que de él resulten» (Art. 27,1).

La UNESCO en su Declaración de los Derechos del Niño (1959), proclama la participación y responsabilidad del niño en su propia educación:

«El niño debe beneficiarse de una educación que contribuya a su cultura cultural y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus facultades,

⁴ Ver: Conseil de la Coopération Culturelle du Conseil de l'Europe, documentos de trabajo y monografías de los países participantes del simposio sobre La participation dans l'enseignement et l'éducation a la participation. Bruselas, 1973.

⁵ Preconiza una participación amplia en las tomas de decisión a fin de adaptar mejor los programas a las situaciones que se presentan en la vida ordinaria. Reconoce la necesidad de una participación efectiva de los padres en las decisiones que interesan a la educación de sus hijos. Además, los padres podrán aportar una contribución importante a la enseñanza dispensada en la escuela misma. (Rapport OCDE en «Infor.Parents», Bruselas, diciembre 1974.) Véase también OCDE: Cas d'innovation dans l'enseignement, París, 1974 y Planification et participation dans l'enseignement. París, 1974.

su juicio personal y su sentido de las responsabilidades morales y sociales y de llegar a ser un miembro útil a la sociedad.

El interés peculiar del niño debe ser guía de aquellos que tienen la responsabilidad de su educación y su orientación; esta responsabilidad incumbe con prioridad a sus padres» (Princ., 7).

La UNESCO, en su informe sobre los derechos y responsabilidades de los jóvenes (1971), deplora que:

«La participación de los alumnos de la enseñanza secundaria en las actividades de los establecimientos escolares no sea aún reconocida más que en un reducido número de países y en límites, en general, bastante estrechos» (Cap. 5).

La UNESCO, en la Recomendación relativa a la situación del personal docente (1966), solicita:

«Deberá haber una cooperación estrecha entre las autoridades competentes y las organizaciones de enseñantes, de empleados, de trabajadores y de los padres, las organizaciones culturales y las instituciones intelectuales o de investigación, en vistas a definir la política escolar y sus objetivos precisos» (Princ. 10K).

«Con fin de que los enseñantes puedan desempeñar sus deberes, las autoridades deberán establecer y aplicar regularmente un procedimiento de consulta con las organizaciones de enseñantes sobre cuestiones tales como la política de enseñanza, la organización y todos los cambios que se introducen en la enseñanza» (Princ. 75).

«Las autoridades y los docentes deberán reconocer la importancia de la participación de los docentes, por mediación de sus organizaciones o por otros medios, en los esfuerzos tendentes a mejorar la calidad de la enseñanza, o investigaciones pedagógicas, así como la puesta a punto y en la difusión de métodos nuevos y mejorados» (Princ.. 76).

Recomendaciones de la Conferencia Internacional de la Instrucción Pública, organizada en Ginebra conjuntamente por la UNESCO y OIE, se ocupan también de la participación.⁶

La UNESCO, en su informe «Aprender a ser» (1972), propone como principio:

«Todo sistema que consista en facilitar servicios educativos a una población activa, toda forma que no tenga como efecto el suscitar en la masa de los enseñados un proceso endógeno de participación no puede lograr, en el caso más favorable, sino éxitos marginales.»

A continuación hace la siguiente recomendación:

⁶ Ver especialmente los números 36, 37, 38 y 41.

«Los educandos, jóvenes y adultos, deben poder ejercer responsabilidades en cuanto sujetos, no sólo de su propia educación, sino de la empresa educativa en su conjunto»

Al estudiar los elementos para las estrategias contemporáneas señala, entre las vías y medios, la participación de los interesados:

«Se también imponer gradualmente en todos los países la legitimidad y necesidad de una participación cada vez más amplia de los interesados en la elaboración de la política de educación, en la puesta en práctica y en la gestión de las instituciones educativas.»

«Pero asegurar el pleno ejercicio de los derechos democráticos, en materia de educación, es también garantizar a los interesados sus derechos en la propia gestión de la empresa a la que están asociados y su participación en la definición de las políticas de educación...»

«Deben incluirse en la categoría de participantes, usuarios e interesados que deben estar asociados de derechos a la orientación y gestión de la educación, en cuanto empresa común: los educadores; los padres; los científicos (pedagogos, psicólogos, pediatras y otros); los estudiantes y los alumnos, a partir de cierta edad; el personal administrativo y otros; los patronos (para ciertos tipos de formación⁹; los representantes de diversas asociaciones, como organizaciones juveniles, sindicatos, etc.; los representantes políticos».⁷

En España

La Ley General de Educación (agosto de 1970) esboza las líneas y cauces de participación en varios de sus artículos:

«Art. 3.1. La educación, que a todos los efectos tiene la consideración de servicio público fundamental, exige a los centros docentes, a los profesores y a los alumnos la máxima colaboración en la continuidad, dedicación, perfeccionamiento y eficacia de sus corresponsabilidades.»

«Art. 55. Se estimulará la constitución de asociaciones de padres de alumnos por centros, poblaciones, comarcas y providencias, y se establecerán los cauces para su participación en la función educativa.»

«Art. 56.1. Dentro de lo dispuesto en la presente Ley y en las normas que la desarrollen, los centros docentes gozarán de la autonomía necesaria para establecer materiales y actividades operativas, adaptar los programas a las características y necesidades del medio en que están emplazadas, ensayar y adoptar nuevos métodos de enseñanza y establecer sistemas peculiares de gobierno y administración.»

«Art. 57. Se establecerá la participación y coordinación entre los órganos de gobierno de los centros docentes y los representantes de las Asociaciones de Padres de Alumnos cuando se trate de centros de Educación Preescolar, General Básica,

⁷ EDGAR FAURE y otros; Aprender a ser. Informe de la UNESCO sobre la Educación en el Mundo. Alianza Universidad, Madrid, 1973, págs 308 y 315; 142-143.

Educación Especial, Formación Profesional de primer grado y Bachillerato; y de las Asociaciones de Padres y de los Alumnos si fuesen centros de Formación Profesional de segundo grado o de Educación Universitaria.»

«Art. 60.1. Todo Centro de Educación General Básica tendrá un director, asistido por el claustro de profesores y por un Consejo asesor, en el que estarán representados los padres de los alumnos.

2. Corresponde al director la orientación y ordenación de las actividades del centro y la coordinación de su profesorado.

3. Reglamentariamente se establecerán la composición y atribuciones de los órganos a que se refiere el apartado primero, y se dictarán las normas sobre gobierno, administración y régimen docente de los centros de Educación Preescolar y Educación General Básica.»

«Art. 62,4. En cada Instituto Nacional de Bachillerato existirá un claustro, integrado por el director y el profesorado titular del centro. Se constituirá también un Consejo asesor, en el que habrá participación del profesorado y estarán representados los padres de alumnos y los círculos de alumnos.»

«Art. 125. ...Los estudiantes, junto con el deber social del estudio, tendrán los siguientes derechos: ...3. A la cooperación activa en la obra educativa en la forma adecuada y con los límites que imponen las edades propias de cada nivel educativo.»

«Art. 128. La cooperación de los estudiantes en la obra educativa, a través de su participación en la forma que reglamentariamente se establezca, en la orientación y organización de los centros docentes implica:

1. Sugerir la ampliación o intensificación de la enseñanza en aquellas materias que les susciten mayor interés, así como participar en la determinación de los horarios y fechas de las actividades docentes.

2. Formular reclamaciones fundadas, ante las autoridades docentes respectivas, en los casos de abandono o defectuoso cumplimiento de las funciones educativas.

3. Emitir por escrito, al finalizar sus estudios de Bachillerato, de cada grado de formación profesional y de cada ciclo de educación universitaria antes de la expedición del título correspondiente, su juicio personal reservado y debidamente razonado sobre las actividades del centro respectivo y del profesorado, así como sobre la valoración de los medios instrumentales que se hayan empleado en su formación.»

«Art. 131. el derecho a la constitución de círculos culturales en los niveles de Bachillerato y Formación Profesional y de asociaciones en la educación universitaria, dentro del marco de las finalidades propias de la misión específica estudiantil, implica:

1. La representación corporativa de los mismos en los órganos de gobierno, que se regulará reglamentariamente.»

No entramos en el análisis crítico de las posibilidades y límites que la Ley ofrece. Es a partir de los cambios políticos introducidos en el país desde 1975 cuando se inicia una verdadera explosión de la demanda de participación educativa, entendida principalmente como democratización de la gestión de la enseñanza.

Citaremos algunos de estos documentos, significativos a nivel nacional:

La alternativa para la enseñanza, del Colegio de Doctores y Licenciados en Ciencias y Letras, de Madrid (enero 1976), dice:

«La planificación del sistema educativo debe hacerse progresivamente democrática en un proceso ligado al cambio del contenido del Estado. En esta planificación del sistema educativo -estructura, contenido, métodos pedagógicos, etcétera- deberán participar todas las fuerzas sociales democráticas: sindicatos de enseñantes, sindicatos de trabajadores, las asociaciones de estudiantes, de vecinos, en los distintos organismos populares locales y nacionales; elegirán los representantes que dirijan los órganos de planificación educativa (...).

El proceso de la estatalización de la enseñanza no supone en modo alguno la burocratización autoritaria ni la centralización ministerial de todas las decisiones dentro de las directrices generales, cuya planificación y control deberá ser una tarea que completa no sólo a los enseñantes, sino a toda la población, representados por entidades elegidas democráticamente. Tiene que haber una autonomía de organización y gestión en todos los centros, tanto en los aspectos económicos, los académicos, de modo que se pueda adaptar su funcionamiento a las necesidades reales. De este modo, la marcha interna de los centros de enseñanza, en lo referente a la creación concreta de las normas generales, contratación y selección de personal, control de fondos económicos, dirección pedagógica, etc., correrá a cargo de los profesores, alumnos y padres de una manera democrática.

Igualmente todos los cargos de responsabilidad su cubrirán por elección directa, desde el director de la escuela primaria hasta el rector de la Universidad.

Por lo que respecta a los alumnos, su participación directa en la gestión de la clase y del centro logrará dos objetivos fundamentales: constituir un aspecto esencial de su formación cívica democrática y contribuir a la desaparición de la figura autoritaria y dogmática del profesor.»

La declaración de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Española sobre los planeamientos actuales de la enseñanza (septiembre 1976) propone respecto a la participación:

«Cada día es más que hará la progresiva apertura de la escuela católica a todas las clases sociales, el número siempre creciente de educadores seculares iguales en la enseñanza, el traspaso frecuente de responsabilidades de gestión y administración a padres y educadores. Todos estos hechos atestiguan una evolución. Es necesario proseguir con mayor precisión, en la medida en que lo permitan los actuales recursos y circunstancias, en el recurso por conseguir que su organización académica y, la única se inspira en los principios de:

- Participación activa de los diversos sectores de la comunidad educativa, en la orientación del centro docente, siempre dentro de la plena fidelidad del carácter católico de la institución educativa y de su proyecto educativo.
- Comunicación, información y diálogo entre los promotores de la institución educativa, los padres de familia, los alumnos y los profesores.
- Superación de cualquier forma de discriminación social y económica.»

Estudio presentado por la Conferencia Episcopal Tarraconense sobre La escuela al servicio de la persona y de la sociedad (diciembre 1976) define:

«Entender por participación en el seno de la comunidad educativa la aceptación y la puesta en práctica de una auténtica corresponsabilidad de todos los miembros en la acción educadora fiel al proyecto educativo cristiano.

A nivel de estructuras, la participación exige que se especifiquen adecuadamente las funciones de cada uno, con sus dependencias y atribuciones con más basadas en los principios de descentralización, representatividad y subsidiariedad en orden al logro de los objetivos propuestos.

Pueden ayudar a lograr una participación auténtica:

- La información seria y amplia entre todos los niveles y en ambas direcciones.
- El esfuerzo de creatividad en orden a la elaboración y aplicación de proyecto educativo y a su periódica adaptación.
- La representatividad real en los órganos decisorios de la gestión.
- La crítica en común de situaciones y problemas.
- La responsabilidad efectiva en la ejecución de las decisiones asumidas.»

La declaración de la X escola d'Estiu de Barcelona Per una nova escola pública (julio 1975) sugiere:

«Sin que nos fuese posible llegar a fórmulas concretas, la participación en la gestión de la educación nos ha parecido que no tiene que quedar reducida a los enseñantes, ni a los padres como tales, ni a las entidades locales a través de sus mecanismos de representatividad, sino que conviene también arbitrar mecanismos que permitan la participación de cuantas organizaciones sociales estén objetivamente interesadas en el proceso social del educación, sean los sindicatos de maestros, los sindicatos de trabajadores, las asociaciones de vecinos, los movimientos de renovación pedagógica, etc. (...).

El conjunto de profesores tienen que construir un equipo que, colectivamente y dentro del horario de trabajo, pueda programar y gestionar el centro al que están adscritos. La función directiva y decisoria tiene que recaer sobre el conjunto de los enseñantes, con la posible participación de los padres de los alumnos y no sobre una persona por un mecanismo extraño el conjunto de los enseñantes del centro.

La función de coordinación y ejecución de las decisiones adoptadas por el Consejo de escuela la tiene que haber asumido uno o más educadores, elegidos por el conjunto y, en cualquier caso, por un período de tiempo determinado, y pueden ser revocados por los mismos que les han elegido...

En cuanto al centro escolar en concreto, los padres tienen que participar en las tareas del centro. Ahora bien, la participación impredecible de los padres -no profesionales del enseñanza- pueden plantear algunos problemas... la solución de estos posibles problemas aparecen en una doble dirección: por una parte, la especificación de un conjunto de elementos que depende específicamente no profesionales, y por otra, la apertura de la participación en la gestión de la escuela a otras fuerzas sociales que, en cuanto tales, tienen una percepción más universalista del problema, por ejemplo, las asociaciones de vecinos del lugar donde está enclavada la escuela.

Los alumnos implicados en primera persona en el proceso educativo tienen que poder opinar; de ahí que su participación en el Consejo de escuela tenga que ser efectiva, sobre todo al llegar a una determinada edad.»

El documento Libertad de enseñanza para todos, elaborado por la Asociación de Padres de Familia y Padres de Alumnos, de Madrid (diciembre 1976), ofrece el siguiente estatuto en torno a la participación:

1. El estatuto debe establecer las formas de participación en la vida de la escuela de todos los estamentos que componen la comunidad colegial. Las escuelas deben estar administrado asentó sus aspectos por unos órganos colegiados en los que estén representados el titular del centro, los padres, los profesores y los alumnos. Una parte de sus funciones debe delegar sean los órganos personales del gobierno y pedagógico que se establezcan.
2. La participación de los componentes de la comunidad colegial en cada uno de los distintos problemas que plantea la gestión de la escuela debe ser proporcionada a su responsabilidad.
3. La participación activa de todos los estamentos de la comunidad educativa en los métodos y sistemas de formación de la escuela es necesaria para asegurar la planificación y control democrático, pero debe ejercerse en el respeto objetivo a la conciencia personal del alumno y al proyecto educativo que los padres han elegido para sus hijos.
4. Es imprescindible que todas las escuelas tengan Asociación de Padres de Familia y Padres de Alumnos donde se establezcan las formas de conocimiento, de participación y de estímulo de los padres, así como las actividades de formación permanente que contribuyan al perfeccionamiento de su función como educadores. Estas Asociaciones son el cauce natural para el cumplimiento de los deberes y responsabilidades de los padres de los alumnos y para el ejercicio de los derechos que aquéllos comportan.
5. No es correcto hablar de implicación de los padres en el proceso general del educación, a través de la relación familiar-escuela, si los padres no han sido previamente informados, documentados y sensibilizados sobre sus derechos y obligaciones en tal sentido.
6. Es necesario, por medio de una cooperación recíproca, intensificar las relaciones entre la familia y el centro docente para conseguir la mayor unidad de criterios y el equilibrio en la orientación y procedimientos educativos. Sin la existencia de esta conducta y acción recíproca se corre el riesgo de que el centro docente actúa como un carácter exclusivista y excluyente.
7. A la sociedad le corresponde también participar en la vida de las escuelas, reflejando los cauces por lo que se hace visible, pero sin adular sus objetivos fundamentales con matices de proselitismo o de adoctrinamiento ideológico que va contra el pluralismo de la misma sociedad.
8. Cualquier condicionamiento por parte de quienes mediatocen o pretenden cambiar la línea educativa de una escuela en contra de su Estatuto vulnera el principio de libertad de enseñanza.

La Asamblea Nacional de la FERE (abril 1976) proponen sus conclusiones:

«Que sea mayor la participación (del profesorado seglar) en la gestión y en la planificación educativa del centro, en íntima colaboración con la dirección, con los padres de familia y con los alumnos hasta llegar a la constitución de verdaderas comunidades educativas. Esta colaboración debe entenderse dentro de una aceptación explícita de la especificidad católica de los centros y de su carácter de obra de iglesia.»

La participación en los sistemas pedagógicos

El análisis de los sistemas pedagógicos nos ofrece diversas formas y grados de participación, constatando sean ellos una evolución progresiva hasta la concesión de una mayor participación.

La pedagogía tradicional

En el cuadro de la pedagogía tradicional la gestión educativa está fuertemente centralizada sobre poder organizador y de dirección; la relación pedagógica tiene fundamentalmente un carácter impositivo del educador sobre el educando. La participación se entiende, en principio, bajo las formas de cooperación práctica en las tareas materiales escolares. Esta cooperación puede reunir jóvenes o adultos y pueda hacerse en el establecimiento mismo, en las clases o en el lugar; puede, por otra parte, ser dejada a la elección de algunos insectos o requerida directamente por todos.

Una segunda forma de participación se presenta como consulta en vista a definir los proyectos de estudio, la elección de libros, las disposiciones accesorias o la formulación de objetivos restringidos. Esta consultación pueda hacerse en las asambleas generales o en el seno de comisiones especiales o de comités que reagrupa en enseñantes, asociaciones de padres o grupos de alumnos

Otra forma de participación se realiza mediante una deliberación en común que puede situarse en organismos locales o centralizados: consejo de administración no comisiones públicas. En ciertos casos, como en Bélgica, los consejos de administración ofrecen a la vez para algunos de sus miembros posibilidades de consulta y poderes reales de decisión.

Los dominios de competencias son muy diversos, pero limitados. A todo ello nos referimos detalladamente a lo largo de nuestro estudio, ya que los grados y el modo concreto de participación que se dan en la práctica, dentro de los cauces de la escuela tradicional, son extensamente variados. En unos casos, la participación se refiere tan sólo a la información, en otros a la consultación y en otros puede llegar incluso a la decisión. Del mismo modo, para algunos asuntos son incorporados a participar el grupo de padres y profesores solos., en otros se invita también a los alumnos.

Por otra parte, puede darse participación a nivel local y no en los niveles regionales o nacionales, o viceversa. Pero siempre ésta participación es celosamente controlada.

Estos esfuerzos de cooperación, de consulta, de deliberación y de corresponsabilidad se encuentran muchas veces abocados al fracaso por la indiferencia de los jóvenes o por los obstáculos que se promueven en el cuadro tradicional.

Los sistemas de obligaciones regularidades favorecen la desconfianza y la pasividad, por la misma naturaleza de los mecanismos rituales listas de integración; tal

sucede en los sistemas educativos basados en la conformidad de los «modelos miméticos» que los sociólogos P. Bourdieu y J. C. Passeron han llamado la «reproduction», es decir, la transmisión de modelos controlados de comportamiento.⁸

La pedagogía nueva

En el marco de la escuela nueva se concibe la introducción de métodos activos como medio para asociar cada vez más a los alumnos a los actos de apropiación de conocimientos y a los procesos de observación y de expresión que son propuestos por el profesor. Se buscan centros de interés a los que unir a los jóvenes. El acto pedagógico está centrado sobre el alumno más que sobre el profesor y la acción sobre el grupo y el trabajo en equipo; de ahí que la participación sea elemento esencial para esta pedagogía. La utilización de materiales, llamando a la creatividad de autonomía de cada uno, promueve al mismo tiempo la solidaridad que lleva a la participación consentida.

El rol del maestro es facilitar la comunicación, ayudar a que todos participen y a que cada uno tome responsabilidades, haciendo posible la cooperación con los otros.

Las clases vista como una unidad; las decisiones son tomadas por el grupo, no por unos cuantos individuos aislados, y se busca la resolución de los problemas en común. Se da un fenómeno de continuo feed-back entre maestros-alumnos y alumnos entre sí.

Los pioneros de las diversas formas de pedagogía nueva insistieron sobre la unidad de la educación y la necesidad de relaciones regulares entre la familia y escuela, estableciendo puntos de contacto entre la escuela y los padres, invitándoles a interesarse por las actividades del escuela, aún que sin asociarles realmente a la vida de la misma.

Así, por ejemplo, Dewey intuye la participación como una opción a la facilidad. Constituye, por el estudio y la acción, una «experiencia» continuamente descubierta y organizada por los alumnos con sus maestros para provocar nuevas experiencias y abordar las nuevas dificultades, verdaderas o ficticias.

«El problema que debe resolver la escuela –diría Dewey- no es la preparación de la "trabajadores" para una profesión, sino la utilización de "medio total" en que vive el niño, para dar sentido e interesa el trabajo».⁹

Esta utilización del «milieu total» se hace por un trabajo en común: «No existe -yo pienso- en toda la filosofía del educación progresiva disposición más juiciosa que la importancia concedida a la participación del alumno en la concepción de los proyectos que inspiran las actividades del enseñanza que le damos».¹⁰

En la concepción educativa de Dewey se definen la participación en el enseñanza como un proceso por el que el individuo se hace cada vez más presente asimismo y a los otros, a sus expectativas y a las expectativas del otro. Es lo que Peretti llaman «participation de presence».¹¹

⁸ Ver BOURDIEU, J., y PASSERON, J. C. : La Reproducción. Laia, Barcelona, 1977.

⁹ DEWEY, J.:Expérience et éducation. Collin, París, 1968, pág. 23.

¹⁰ Ibídem, pág. 117.

¹¹ PERETTI, A. de: La participation dans l'enseignement. Approches sociologique, psychologique et pédagogique. Monografías del simposio sobre «La participation dans l'enseignement et l'éducation a la participation», organizado por el Consejo de Europa. Bruselas, 1973.

La escuela activa de A. Ferriere es más explícita aún en la línea de la participación. No admite la pasividad escolar y propone diversas acciones expectativas y actividades que extienden a desarrollar el autogobierno escolar, y declara entre sus principios:

- No se ha de hacer presión sobre los niños.
- La escuela activa ha de regirse como una pequeña república en la cual los cargos representativos son elegidos por los propios niños.
- En la escuela y que llevara cabo un aprendizaje de las responsabilidades.

Freinet introduce en la escuela numerosos elementos de trabajo y medios diversificados con el fin de permitir a los alumnos un auténtico tanteo experimental, descentralizado del profesor. Reclaman la participación de todos, consintiendo a los niños una autorregulación colectiva de su trabajo y contacto con el mundo exterior.

La pedagogía no directiva

En su análisis y proposiciones la pedagogía no directiva establece la participación como principio de base que conduce a una redistribución del poder y de la acción del profesor hacia el alumno y de estos entre sí.

Las pedagogías no-directivas han mostrado como se pueden reducir las presiones de directividad que se ejercen en relación pedagógica no para aniquilar la presencia personal y la especificidad del profesor, sino para permitir al alumno carece de manera suficiente autónoma su propia experiencia y su participación en la gestión del grupo y de trabajo.

En la pedagogía de inspiración rogeriana nos ocultan las dificultades de la relación pedagógica, ni las contradicciones o conflictos; se aceptan, se invita a reencontrar las sin actitud defensiva para progresar en la participación en el desarrollo de la persona, según un optimismo robusto y positivista.

En uno de sus textos Carl Rogers propone una «revolución» de las perspectivas de la educación participativa:

«El principal propósito del programa que describir es que en un ambiente de aprendizaje libre, autodirigido y creativo (...). De modo que podríamos decir que el propósito del programa completo es proporcionar una situación que dé al estudiante un rol de participación en la formulación y construcción de la totalidad del programa del cual forma parte que facilite una interacción más estrecha, humana y comunicativa entre las personas: de estudiante a estudiante, de estudiante a profesor y de profesor a estudiante».¹²

Esta pedagogía propone toda una redefinición de las relaciones y roles en el proceso educativo, en el sentido de desjerarquización de poder y de participación de todos los agentes en el proceso educativo de manera activa y paritaria. Rogers centra la pedagogía sobre el alumno en orden a constituirle «autónoma» y «responsable».

El saber, según Rogers, no debe ser transmitido por el maestro, sino que a veces constituido por cada individuo, puesto en condición de «libertad para aprender». Por un procedimiento no-directivo se corre el peligro, sin embargo, de desembocar aún saber del todo individualizado, no dejando lugar a un intercambio y a una comunicación verdadera.

¹² ROGERS, C.: Libertad y creatividad en educación. Paidós, Buenos Aires, 1975, página 149.

Rogers insiste en poner a disposición de los alumnos en máximo de recursos de aprendizaje posible, aunque no especifica de qué clase.

Nos expiraremos, en parte, en estas pedagogía no directivas cuando más adelante nos ocupamos de la redefinición de roles de los participantes en la congestión educativa. Se nos se opone a la pedagogía no-directiva, sino que la supone y camina aún más lejos en el sentido y demanda de la participación, llegando a proponer la autogestión pedagógica. Sitúa la orientación no-directiva en una perspectiva más amplia, evitando su desarraigo social.

La pedagogía institucional es un conjunto de técnicas, de organización, de métodos de trabajo, de instituciones internas nacidas en la praxis de clases activas. Este conjunto coloca niños y adultos en situaciones nuevas y variadas que requieren de cada uno de un compromiso personal, iniciativa, acción y continuidad:

La pedagogía institucional se definen: «Por otra parte, por la ausencia de poder en un grupo dado; por otra, por la posibilidad dará el grupo de encontrarse con instituciones satisfactorias gracias a las iniciativas divergentes de los participantes».¹³

La hipótesis fundamental de esta orientación pedagógica es doble. En primer lugar la insuficiencia de las instituciones, cuya estructuración, gestión, modificación o supresión eventual no pertenece a los educandos a su poder de decisión. Y en segundo lugar, la creación de una nueva relación pedagógica que permite esta pedagogía de la decisión.

Es preciso «descolonizar al niño», desburocratizar la enseñanza. La comunicación en la participación debe efectuarse sin límites en todas las relaciones de verticalidad, horizontalidad y transversalidad entre los participantes en el proceso de educación.

El consejo de cooperativa deviene lugar donde, de manera simple, los niños y maestros hablan de su vida cotidiana y se esfuerzan, en común, por mejorarla. Es importante estudiar en él la propia administración, su presente y su futuro.

La pedagogía institucional comporta una crítica de la burocracia a través de años: la burocracia del educación nacional que regulan minuciosamente los programas y procedimientos, exámenes, títulos, etcétera. Ésta pedagogía burocrática tiene por resultado final crear en los niños un estado de pasividad e inercia, gracias a la cual ellos se adaptan a las exigencias de la vida social reinante, reglamentada y burocrática.

Considera que este estado de cosas, alienante para el hombre, debe ser transformado por la práctica de la autogestión a todos los niveles. La escuela debe ser un lugar de actividad y de intercambio.¹⁴

La pedagogía de la desescolarización

Iván Illich no estamos lejos de la línea rogeriana y la del análisis institucional, más bien diríamos que escucha sus ecos. Illich habla de suprimir las instituciones o estructuras; pero no parece que quiera aniquilarlas, sino más bien insistir en lo que la corriente institucional ha definido: volver a dar a cada grupo, cada individuo, un poder instituyente.

¹³ LAPASSADE, G.: L'autogestion pédagogique. Gauthiers-Villars, París, 1971, págs. 50-51.

¹⁴ Ver VASQUEZ, A., y OURY, F.: Hacia una pedagogía del siglo XX. Siglo XXI. México, 1968.

LOBROT, M.: Pedagogía institucional. Humanistas, Buenos Aires, 1974; HESS, R.: La pedagogía institucional, hoy. Narcea, Madrid, 1977.

Propone la participación, como un resorte para el desarrollo personal, en vistas a una «revolución cultural». Cada individuo, joven o adulto, debe poder recurrir originariamente a las fuentes de información y a los recursos de tratamiento metodológico, en la evidencia de una solidaridad, de una «convivialidad» y aparte de una especie de sistema de «crédito educativo». El devenir persona no puede aislarse del devenir colectivo y de su estructuración en sociológicas. Se busca una nueva dosificación entre las formas efectivas, las formas racionales y las zonas conflictivas de participación.

El individuo, para Iván Illich, debe participar en un combate entre los efectos secundarios de las instituciones y las ideologías del desarrollo, «quienes conducen al mundo entero hacia la violencia, que toma forma de represión o de rebelión». Piensan que las fronteras de encasillamientos de las instituciones, entre ellas la escuela, provocan las segregaciones y la destrucción de las personas. La sociedad debe ser desescolarizada obligatoria y de la discriminación fundada en los diplomas; se debe poner en marcha «verdaderos servicios educativos, una estructura institucional que eduque constantemente a la acción, a la participación, a la autoayuda».¹⁵

El pensamiento de Illich no parece del todo claro, ni se libre de algunas contradicciones. Si se desescolariza la sociedad o se suprime la obligación escolar, será la sociedad, sin escuelas, la que producirán las condiciones existentes. Sin la obligación escolar serán los más privilegiados los que se aprovecharán de la misma escuela o de otros medios de educación. Por otra parte, se trata de suprimir las instituciones existentes para sustituirlas por otras, que para ser verdaderamente nuevas exigirán una destrucción previa de la sociedad misma.

Por otra parte -como dice Herbert Gintis-, «la sola estrategia política que tiene actualmente la educación es justamente la contraria de la que recomienda Illich, es la que Rudi Deutchke llaman la larga marcha a través de las instituciones, implicando luchas localizadas en favor de las reformas no-reformistas; es decir, reformas que refuercen efectivamente el poder de los enseñantes cara a la administración y de los alumnos cara a los enseñantes (...). En la sociedad en transición, por la que nosotros debemos pasar necesariamente, las tecnologías y liberadoras no podrán surgir espontáneamente en educación, ni tampoco en la producción, o por una orden venida de lo alto. Las relaciones sociales características de una educación no-alienada debe nacer de una cooperación y de una lucha consistente entre la administración (los managers), los maestros (técnicos) y los alumnos (trabajadores), y esto en un cuadro de una redistribución radical de poder entre estos tres grupos».¹⁶ Aprender –dirá Illich- «es el efecto de una participación sin presiones, de una relación con un medio que tenga un sentido».

No incumbe a nuestro estudio a ser una crítica al modelo pedagógico de Illich, sino simplemente señalar la importancia que concede a la participación.

La pedagogía de la liberación

Destaquemos solamente que en la pedagogía promovida por P. Freire la participación se deduce claramente esos principios de base.

¹⁵ Ver ILLICH, I.: *Libérer l'avenir*. Seuil, París, 1971, pág. 176. ILLICH, I. : *La sociedad desescolarizada*. Barral, Barcelona, 1974, pág. 92.

¹⁶ GINTIS, H.: *Ivan Illich et l'institution*, en «Cahiers pédagogiques», núm. 109, páginas 16-17.

La concienciación del individuo, joven o adulto, le llevará participar en su propia liberación.

«Si se quiere que el hombre haga la historia y no sea llevado por ella, y en particular participe de manera activa y creadora en los periodos de tránsito (...), es importante preparar al hombre para una educación auténtica: una educación que liberen, no crearte, doméstica y esclavice».

Esto obligue a revisar a fondo los sistemas tradicionales de educación; los programas lo mismo que los métodos.

La participación es la base de toda liberación auténtica y brota, consecuentemente, de la concienciación: «El hombre sólo pueden participar activamente en la historia, en la sociedad, en la transformación de la realidad si es ayudado a tomar conciencia de esa misma realidad y de su propia capacidad de transformarla».¹⁷

Toda acción pedagógica bien hacer un proceso de participación y, en consecuencia, la gestión de la enseñanza debe ser también participativa. De otro modo sería muy difícil interpretar este slogan de la pedagogía de la liberación: «Nadie educa a nadie. Nadie se educa solo. Los hombres educan entre sí, mediatizados por el mundo».

Para Freire, «el profesor y el alumno en el proceso educativo no es tan yuxtapuestos, y menos aún superpuestos el profesor sobre el alumno. La educación no es una especie de inyección del profesor al alumno; como si el profesor tuviese el conocimiento que trasmite al alumno. La educación es un proceso dialéctico: anunciación y denunciación».¹⁸

En definitiva, hemos querido mostrar a lo largo de esta somera excursión por los sistemas pedagógicos como se percibe una tendencia progresiva conceder una mayor participación a todos los agentes de la educación, en la relación pedagógica y en la gestión de la enseñanza.

Por qué la participación

Si la participación ha venido a constituir uno de los tópicos actuales de la cuestión escolar cabe preguntarse el porqué de esta nueva perspectiva en la pedagogía. ¿Adónde va la cogestión educativa? ¿Qué pretenden y que esperan los interesados en la participación educativa?

Siendo la educación resultado de numerosas fuerzas que intervienen en ella de forma no unívoca, la respuesta a la cuestión anterior tampoco puede ser unívoca.

Hay quienes piensan que habiendo surgido la explosión participativa en enseñanza a raíz de los actuales movimientos contestatarios de la juventud, se propone la participación como medio esa problemática revolucionaria y contestataria, como respuesta improvisada las reivindicaciones juveniles. Pretenden evitar la agresividad entre jóvenes y adultos, entre clases profesionales, entre padres y maestros.

Sin duda, la práctica de la cogestión evitará ciertos prejuicios existentes contra la economía colegial. La mayor participación de los padres y profesores en la gestión escolar ha descubierto la realidad económica y las dificultades que lleva consigo su gestión.

¹⁷ FREIRE, P.: Apuntes para una pedagogía de la liberación. Resumen multicopiado de unas conferencias del autor.

¹⁸ FREIRE, P.: Conferencia pronunciada en la Universidad Católica de Lovaina con motivo de la concesión del título de Doctor «Honoris Causa», abril, 1975.

Es claro que los intereses y las expectativas de los diversos participantes en el proceso educativo son muy divergentes; pero el planteamiento de la participación es tanto la mera satisfacción de las demandas e intereses particulares de unos miembros frente a las reivindicaciones de otros, cuando el enriquecimiento del acto educativo, de la relación pedagógica y del desarrollo de todas las personas implicadas en la educación.

Más que la búsqueda de predominio, de prestigio personal y de poder, como forma alargada de la lucha social, tiene la mejora y concertación de las individualidades conjugadas, invitándola en saturación de poderes paralelos.

Frecuentemente las demandas de uno de los grupos participantes se presentan como opuestas a los intereses de otros grupos. A veces, por ejemplo, en los profesores tienen la impresión de que la participación de los padres más bien plantea problemas que ayuda a resolver los existentes. Se considera el participante como fuerza de presión y no de aportación. Si la presencia de nuevos participantes hace surgir debates y oposiciones, ella misma puede poner de relieve los resultados positivos de estos enfrentamientos y utilizar de ellos el dinamismo que hace progresar las situaciones. La participación no garantiza la ausencia de conflictos, sino que promueve la capacidad de asumirlos y la búsqueda de soluciones.

No faltan quienes ven la cogestión como «el recurso curativo de aquellas señales de alarma que han dado las pedagogías no-directivas»¹⁹. Frente al temor que pudiera surgir de pensar que la participación de los alumnos aboca a la destrucción de la institución escolar se ha podido comprobar, incluso se llega a robustecer la institución al considerarla los alumnos como algo propio.

Visiones pesimistas no aciertan a ver en la cogestión sino en medio de formalizar e institucionalizar la contestación misma. Como «una infiltración de la ideología y la praxis marxista» o como un sucedáneo de la participación política social con regresión al sistema educativo. De las interacciones de los sistemas políticos y sociales con el sistema educativo nos ocupar hemos en el capítulo siguiente, sin que ello signifique que cada sistema no tenga una autonomía relativa.

Otros, más escépticos, dan escaso alcance la pedagogía participativa, considerándola como una innovación contingente, como una moda cultural transitoria e irrelevante.

Pensamos que la participación educativa viene postulada desde la misma naturaleza de la persona y del acto educativo.

Se presentan como un derecho fundamental de la persona a intervenir y dirigir la gestión de su propia vida y actividades. Ninguna actividad tan personal como la propia educación. De ahí el derecho primordial a la participación educativa. Se trata de confiar la capacidad de todos los hombres de realizar tareas responsables y de tomar parte activa en la gestión de su propia existencia. Y esto sólo es posible si se práctica desde la infancia.

La misma naturaleza del acto y proceso educativo, bien sea entendido como proceso personalizado o como proceso socializador, postula como exigencia la participación.

La participación configura el proceso personalizado de la educación, contribuye a suscitar la creatividad y el espíritu crítico de los acontecimientos y de las personas; desarrolla la capacidad de comprensión, aceptación, análisis y valoración de los datos configurado desde la personalidad:

¹⁹ Ver GUTIERREZ, I.: Escuelas no directivas, una cuestión a debate, en «Crítica», mayo 1975, págs. 33-35.

Persona humana (proceso de):	La congestión promueve:
Desarrollo integral. Ejercicio de la libertad. Relación social. Responsabilidad. Autoafirmación.	Humanismo integral democrático. Autodeterminación-responsabilidad. Dialogo-interdependencia. Corresponsabilidad. Valoración-crítica

La participación configura el proceso socializador, capacita al individuo para su incorporación y ajuste en la sociedad mediante la tomar iniciativas y ejercicio del poder real sobre el desarrollo de su propia personalidad.

La participación en la gestión viene exigida también desde los factores psicológicos de la educación. Sabemos que la motivación es factor central en educación y en el proceso de aprendizaje. Los estudios de Herzberg (1966) han demostrado que la presencia de elementos «motivadores» aseguran la satisfacción en el individuo y, a su vez, la eficacia en la acción. Entre estos elementos se encuentra la participación en la gestión de la organización y del trabajo. Los objetivos impuestos autoritariamente, sin participación en su elaboración, merman, cuando no anulan, los elementos «motivadores»; mientras la participación alimenta y oxigena la imaginación y adiestra la habilidad personal, impulsar la experiencia y las propias actividades.

March y Simon evocan la participación como remedio a la pasividad o la deserción profesional. Si se desplaza de la gestión a los alumnos o a cualquiera de los implicados en el proceso educativo, se procura el autoritarismo de unos y la pasividad de otros.

La cogestión prepara un hombre consciente de sí mismo y de la sociedad, un ciudadano desarrollado y equilibrado intelectual y psíquicamente.

Desde una visión cristiana de la educación, la participación viene postulada en la concepción de la comunidad educativa como expresión eclesial de comunicación y corresponsabilidad.²⁰

Conviene advertir que existe el peligro de considerar la cogestión como meta final del proceso educativo y no como medio para conseguir la plena autonomía personal del educando.

Veamos los propuestos básicos de la cogestión educativa.

Benno, Sander “El uso de la historia del pensamiento administrativo en la educación latinoamericana”, En: Gestión Educativa en América Latina”. Ed. Troquel 1996, pp. 15-44

CAPÍTULO UNO

EL CURSO DE LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA EDUCACIÓN LATINOAMERICANA

El Capítulo Uno se refiere al proceso de construcción y reconstrucción del conocimiento en la administración pública y la gestión educativa de América Latina a lo largo de los últimos

²⁰ ROVEA, G.: Riflessione cristiana sulla partecipazione, en «La Scuola e l'Uomo», enero 1975, págs. 4-6.

cinco siglos. El trabajo resume los desarrollos iniciales del periodo colonial y, luego, examina el camino recorrido en el presente siglo por los estudiosos de la administración pública y la gestión educativa del hemisferio, a la luz de las transformaciones nacionales e internacionales en los campos económico, político y cultural que prepararan e ambiente para el estudio formal de las ciencias sociales en América Latina.

Este ensayo es una historia inconclusa que reconstruye los principales períodos, —y sus respectivos enfoques analíticos—, de la evolución del pensamiento administrativo en la educación latinoamericana desde el siglo XVI hasta el umbral del tercer milenio. La metodología es analítica y su enfoque, interdisciplinario. Esa orientación metodológica permite examinar el pensamiento administrativo latinoamericano en el contexto de sus tradiciones culturales y en el ámbito de sus relaciones históricas de interdependencia internacional.

El objetivo de la presente lectura histórica del pensamiento administrativo en la educación latinoamericana es proveer elementos para una visión más coherente y comprensiva de los actuales desarrollos teóricos y praxiológicos. Los nuevos esfuerzos para en enfrentar futuros desafíos administrativos también se beneficiarán con las lecciones del pasado. Después de todo, la historia no termino y la historia de la educación latinoamericana tampoco. En esa perspectiva, los investigadores universitarios y los profesores y directores de escuela están escribiendo hoy y continuaran escribiendo mañana la historia en curso d pensamiento administrativo en la educación latinoamericana.

EN BUSCA DEL CONOCIMIENTO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA GESTIÓN EDUCATIVA

La búsqueda del conocimiento científico y tecnológico en la administración pública y la gestión educativa es una constante en la historia de las instituciones políticas y sociales de los países de América Latina. Esta búsqueda se manifiesta, históricamente, tanto en los intentos de importación de modelos extranjeros como en los esfuerzos de creación de soluciones nacionales.

La poderosa influencia externa en la administración pública la gestión educativa de Latinoamérica es particularmente evidente en la tradición jurídica que caracterizó el periodo colonial y en la orientación positiva que domino el desarrollo de las ciencias sociales en la segunda mitad del siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX. En ese contexto histórico los países de América Latina adoptaron recetas de administración concebidas en otros ambientes culturales y en función de intereses económicos y objetivos políticos con frecuencia distintos a los de Latinoamérica. Consecuentemente, muchas veces, los beneficios inmediatos de las tecnologías organizacionales y administrativas importadas de ultramar venían acompañados de elevados costos económicos, políticos y culturales.

Al lado de los modelos exógenos de administración pública y gestión educativa, caracterizados por su limitada base de sustentación autóctona y su falta de relación con el proceso histórico de desarrollo local, en las últimas décadas ocupan espacio creciente las perspectivas conceptuales y analíticas endógenas de los estudiosos latinoamericanos. Su

contribución es de naturaleza recientemente sociológica, y se basa en la utilización de cuadros teóricos y metodológicos de las ciencias sociales de origen latinoamericano. Estas observaciones iniciales sugieren que, para facilitar la comprensión del actual estado del conocimiento en la administración pública en la gestión educativa de América Latina, es importante examinar el pensamiento administrativo y pedagógico con perspectiva histórica.

Si bien la administración es una práctica milenaria, su estudio sistemático es un fenómeno relativamente reciente. La administración moderna tiene su origen en los países desarrollados de Europa y Norteamérica en donde fue concebida como un instrumento para organizar y coordinar la presentación de los servicios públicos y la creciente actividad productiva en el mundo de los negocios. Tres movimientos iniciales dieron origen a la escuela clásica de administración al principio del siglo XX: la administración científica en los Estados Unidos, la administración general en Francia y la administración burocrática en Alemania. Sus principios y prácticas iniciales derivaron en concepciones universales que se difundieron rápidamente por el mundo, incluyendo los países de Latinoamérica. Muchas universidades latinoamericanas se han apropiado de esas concepciones, y sus escuelas de administración y ciencias sociales han enseñado a sucesivas generaciones a lo largo del presente siglo los dogmas universales de la escuela clásica de administración concebida bajo la lógica económica y tecnocrática que inspiró la consolidación de la Revolución Industrial. En los años veinte, los principios y las prácticas de la escuela clásica de administración fueron cuestionados y superados por el movimiento de las relaciones humanas de la escuela psicológica de administración desarrollada en América del Norte. Ese movimiento dio origen a la traducción conductista de gestión preocupada por la eficacia de las prácticas administrativas para hacerles frente a las dificultades vinculadas a la Gran Recesión que asoló al mundo a fines de la segunda década del siglo XX.

La adopción generalizada de los principios y prácticas de las escuelas clásica y psicología de administración en la gestión educativa, de la falsa suposición de que dichos principios y prácticas son automáticamente aplicables a la conducción de cualquier institución, independientemente de su naturaleza, sus objetivos y su entorno social y cultural. En ese sentido, muchas veces los fines de la educación y los objetivos específicos de las escuelas y universidades han sido postergados por tecnologías administrativas que rinden culto predominante a la eficiencia económica y eficacia institucional. A partir de la evidencia de la inadecuación de la lógica econocrática tradicional en la gestión educativa, hoy se consolida un nuevo consenso sobre la necesidad de rescatar el valor de la eficiencia y la eficacia como criterios de desempeño administrativo. Sin embargo, para materializar ese esfuerzo de manera significativa y pertinente, los criterios de eficiencia de la administración tradicional deben ser definidos y utilizados a la luz de los valores étnicos que determinan los fines y objetivos de la educación. De haber compromiso genuino con el logro de los fines de la educación y los objetivos de las escuelas y universidades, su administración no puede ser concebida como un mero aumento neutro y universal. En realidad, la gestión educativa desempeña un papel político y cultural específico, históricamente, construido y geográficamente situado. Esto significa que, a la luz de los esfuerzos internacionales para construir un mundo libre y equitativa la economía y en la cultura, tanto los países del norte y del sur como los estados del este y del oeste enfrentan el reto de concebir instancias de educación y de gestión educativa partir de las tradiciones culturales y aspiraciones políticas. Esta perspectiva multicultural parte de la premisa de que una genuina acción cooperativa entre los países de

la comunidad internacional pueden ser una forma democrática efectiva irrelevante para promover el desarrollo humano y la calidad de la vida en la educación y la sociedad.

La comprensión correcta de las raíces históricas y la naturaleza de sus problemas constituyen el primer desafío analítico en el campo desde el administración y del educación latinoamericana. Para hacerles frente, este ensayo tiene por objeto contribuir a la comprensión de la trayectoria del movimiento teórico en la gestión educativa en Latinoamérica.¹ El trabajo analiza la naturaleza del desarrollo de la teoría administrativa en educación latinoamericana y discute sus condicionantes estructurales y características funcionales. A lo largo de todo el texto se intenta mostrar las relaciones tónica que existe entre la construcción del conocimiento en administración pública en la construcción del conocimiento el administración del educación. Asimismo, el trabajo revela como y porque los desarrollos teóricos en la gestión educativa de América Latina se relacionan históricamente con los de Europa y de los Estados Unidos de América.

El presente ensayo sobre la construcción del conocimiento en el campo de la administración de la educación se fundamenta selectivamente en un sinnúmero de contribuciones de la bibliografía especializada. Sin embargo, el trabajo no hace una presentación exhaustiva de las innumerables experiencias prácticas de gestión escolar y universitaria de las cuales muchas no han sido estudiadas empíricamente y tampoco han sido publicadas en la literatura especializada. Esta tarea exigiría una investigación que excede los objetivos del presente texto, que se limita a la presentación general de algunas construcciones conceptuales y analíticas utilizadas históricamente en el estudio y la práctica de la administración de la educación en América Latina.

CINCO CONSTRUCCIONES CONCEPTUALES Y ANALÍTICAS

La historia del administración del educación en América Latina, a semejanza de la trayectoria histórica de de la administración pública, puede estudiosos según distintos enfoques analíticos. En este ensayo sobre la construcción del conocimiento en administración del educación se utilizan cinco enfoques principales: jurídico, tecnocrático, conductista, desarrollista sociológico.

Este esquema analítico sugiere que el conocimiento del administración pública y la gestión del educación latinoamericana resulta de un proceso de construcción, desconstrucción y reconstrucción permanente a lo largo de la historia de las instituciones políticas y sociales de América Latina. Como instrumento heurístico, el referido esquema analítico presenta limitaciones y potencialidades. En cuanto a éstas, el instrumento cobra especial importancia desde el punto de vista histórico, ya que permite identificar las relaciones que existe entre las etapas de la historia de Latinoamérica y los respectivos modelos analíticos utilizados en el estudio de sus instituciones políticas y sociales. La bibliografía de las 11 sociales del hemisferio revela que es posible estudiar el proceso histórico latinoamericana según distintos enfoques o modelos que se relacionan con distintas etapas de desarrollo. Estudiosos latinoamericanos -como Garciarena², Germani³, Pinto⁴ y Guerreiro Ramos⁵-, admiten en la periodización histórica y sus respectivos

modelos o estilos de desarrollo contribuyen para una comprensión más exhaustiva de la evolución de las instituciones políticas y sociales.

La adopción de enfoques o modelos en perspectiva histórica también se observa en el campo de la educación. Sin embargo, muchas veces, los enfoques o modelos generales provenientes de las ciencias sociales aplicadas al estudio de la educación y la gestión educativa asume características específicas definidas por la naturaleza peculiar del proceso educativo y de sus contradicciones históricas. Asimismo, aunque sea posible identificar distintas etapas, con sus correspondientes modelos de gestión educativa, en la historia del pensamiento pedagógico de América Latina dichos modelos muchas veces se superponen en la práctica. Estas y otras características han sido señaladas por influyentes pensadores latinoamericanos, como Rama⁶ y Weinberg⁷ en sus estudios históricos sobre estilos educativos y modelos de desarrollo. Dentro de sus límites, el esquema analítico adoptado en este trabajo permite hacer una lectura reconstruccionista de la evolución del pensamiento administrativo en educación latinoamericana. En ese contexto, se destacan las potencialidades descriptivas y explicativas del esquema analítico adoptado y se afirman las expectativas de la lectura crítica del texto que agrupa perfeccionar dicho esquema y logra una comprensión más exhaustiva de las teorías organizacionales y administrativas adoptadas en educación latinoamericana lo largo de su historia.

ENFOQUE JURÍDICO

Es difícil resumir en estas páginas la extensa bibliografía que retratadas contribuciones académicas para estudiar la evolución del conocimiento en el campo de la administración de la educación en América Latina desde el siglo XVI hasta la consolidación del proceso de industrialización en el hemisferio. Por otra parte, aunque sea importante evaluar las contribuciones individuales de los estudiosos abocados al examen de la organización y del administración del educación, es más relevante para el estudio de las instituciones políticas educativas de América Latina examinar la orientación intelectual dominante en la época.

En general, las referencias rechazan administración del educación latinoamericana durante el periodo colonial hasta las primeras décadas del siglo XX utilizaron un enfoque jurídico. Dicho enfoque era esencialmente normativo y estrechamente vinculado con la tradición del derecho administrativo romano, interpretado de acuerdo con el código napoleónico. Los autores de esa etapa adoptaron los elementos teóricos concebidos en Europa, particularmente en España, Portugal y Francia, y utilizaron un esquema intelectual semejante al empleado en esos países. Ese fenómeno es natural si se considera que, además de la tradición jurídica de dichos países, América Latina importó Europa muchos de su cultura y sus ideales políticos y administrativos. A la influencia natural de España y Portugal se sumó en el siglo XIX la influencia cultural de otros países europeos, a través de la asimilación de un gran flujo de inmigrantes. Esencialmente en los países del cono sur. La profunda influencia europea en la cultura y la educación latinoamericanas se manifiesta también en muchas obras escritas después de la Segunda Guerra Mundial, cuando la influencia norteamericana alcanzó creciente predominio.

Fue la tradición del derecho romano, con su carácter normativo y su pensamiento deductivo, la que trajo a América Latina la infraestructura legal propicia para la

incorporación de la cultura de los principios de la administración pública y de la gestión educativa desarrollados en los países europeos de influencia latina, especialmente España, Portugal y Francia. Este hecho histórico explica porque, durante tanto tiempo, los principios y las técnicas de organización y administración fundamentados en la tradición del derecho anglo mexicano no encontraron la ecología propicia para su adopción en Latinoamérica. En ése sentido cabe mencionar a modo de ejemplo la elocuente dicotomía entre el liberalismo y el experimentalismo. El legalismo es una de las características básicas del derecho romano que inspira la tradición jurídica europea heredada por América Latina. El legalismo, a diferencia del experimentalismo del derecho angloamericano, pone énfasis en el orden, la reglamentación y la codificación, lo cual implica un sistema cerrado de conocimiento integral del administración. El legalismo perjudica la legalización anticipatoria en oposición a la legislación basada en la experimentación. Por consiguiente, en consonancia con los principios del derecho romano, la ley se convierte en un ideal a ser alcanzado en vez de un parámetro hacer aplicado en circunstancias concretas. De igual modo, en los círculos académicos de la época se manifiesta una clara preferencia por el pensamiento deductivo, según el cual el pensador parte de principios generales para aplicarlos a hechos concretos, mientras que los adeptos al derecho angloamericano adoptan un pensamiento inductivo, partiendo de la experiencia y de los hechos observados en una serie de casos para luego formular los principios generales. Comprender estas características históricas es de vital importancia para entender la naturaleza y las razones de la evolución de la teoría administrativa en los países de América Latina.

En el campo del administración del educación hubo pocos desarrollos teóricos y escasa sistematización del conocimiento durante el periodo colonial latinoamericana. Sin embargo, en el conjunto de las disciplinas pedagógicas, en algunos países del estudio de la organización y de la gestión educativa descartó mayor atención relativa, a juzgar por las publicaciones de la época. Según el testimonio de Lourenco Filho , por ejemplo, aproximadamente un tercio de los títulos de las publicaciones brasileñas sobre educación durante el período colonial abordaban temas de organización y gestión educativa.⁸ En general, esas publicaciones eran memorias, informes y descripciones de carácter subjetivo, normativo y legalista. Situación semejante se observa en los países hispanoamericanos.

Al uso de jurídico heredado de Europa, se le sumaron desde el inicio los valores propios del cristianismo, especialmente los del Iglesia Católica. Durante todo el periodo colonial de Latinoamérica, la labor educativa de los padres de la Compañía de Jesús, provenientes de España, ejerció una influencia singular. A la acción de los jesuitas que se sumó la labor de los hermanos de la Salle, los Maristas, Salesianos, Dominicanos, benedictinos y miembros de otras órdenes y congregaciones religiosas, que consolidaron las influencias del Iglesia Católica en educación latinoamericana. Por ello no es sorprendente en esa época, el escolasticismo católico, caracterizado por el pensamiento deductivo y el carácter normativo de la Ratio Studiorum de Ignacio de Loyola,⁹ de la Conduite des Écoles Chrétiennes de Jean Baptiste de La Salle¹⁰ y de otras publicaciones católicas de la época, haya plasmado significativamente los sistemas de organización y administración del educación en América Latina. Junto con acción católica de origen europeo, se inician el siglo XIX y se amplió considerablemente en el siglo XX la penetrante influencia pedagógica de las iglesias protestantes, provenientes principalmente los Estados Unidos de América, establecieron importantes escuelas en varios países latinoamericanos.

El positivismo, que se desarrolló en Francia en la primera mitad del siglo XIX bajo el protagonismo intelectual de Comte y se difundió rápidamente en Europa y en otras partes del mundo, también ejerció una influencia decisiva en la sociedad y la educación de Latinoamérica. Sus ideales se difundieron por toda la región y tuvieron particular impacto en Brasil, México, Chile y Argentina, en donde sus protagonistas ocuparon puestos claves en el gobierno y tuvieron profunda influencia de pensamiento filosófico y político.¹¹ La influencia filosófica positivista en América Latina se refleja en el énfasis puesto en los conceptos de orden, equilibrio, armonía y progreso en la organización y el funcionamiento de las instituciones políticas y sociales. En la educación, la influencia de positivismo se manifiesta, desde el siglo pasado, en el contenido universalista de su currículo enciclopédico, en su metodología científica de naturaleza descriptiva y empírica en sus prácticas prescriptas de organización y gestión. Sus teorías de administración en la educación han generado modelos hipotéticos-deductivos y normativos, preocupados con el mantenimiento del orden y el progreso racional en el funcionamiento de las instituciones y sistemas educativos. En las primeras décadas del siglo XX, dichos modelos se consolidaron en las perspectivas tecnoburocráticas de la escuela clásica de administración, como se verá enseguida posteriormente, el positivismo también se manifiesta en la gestión educativa de Latinoamérica a través de la adopción de las perspectivas conductistas y funcionalistas de la administración concebidas y difundidas por los psicólogos sociales norteamericanos. En el ámbito político, el positivismo resolvió una influencia trascendental durante la conquista de la independencia de los países de la región y la consolidación de los respectivos estados nacionales. La independencia política, sin embargo, no cambió repentinamente el cuadro de la situación educativa y de sus sistemas de administración. Por el contrario, durante mucho tiempo siguieron integrando los modelos coloniales vinculados al status quo político y social y a los valores de los centros de poder económico internacional.

En resumen, la evolución de la administración pública en la gestión educativa en el periodo colonial de Latinoamérica se asienta predominantemente en la tradición jurídica enraizada en el derecho administrativo romano con su carácter normativo y su pensamiento deductivo. El cristianismo reitera la fuerza normativa y la lógica de educativa del enfoque jurídico. A partir del siglo pasado, la filosofía positivista también ejerce profunda influencia en educación y dejar su huella a través de la introducción del método científico empírico, del enciclopedismo curricular y de los modelos normativos de gestión educativa. En ese sentido, las publicaciones pedagógicas del periodo colonial reflejan la influencia simultánea de la filosofía escolástica, del racionalismo positivista y del formalismo legal en la organización y la administración de la educación latinoamericana.

ENFOQUE TECNOCRÁTICO

La efervescencia política intelectual que marcó las primeras décadas del siglo XX, especialmente los años de la gran recesión, se manifiesta también en el sector público y la educación, dando inicio un buen número de movimientos reformistas en administración del estado y la gestión educativa. Siguiendo los desarrollos teóricos y praxiológicos de la gestión empresarial, se instaló en administración pública del reinado de la tecnocracia como sistema de organización, con claro predominio de los cuadros técnicos preocupados por la adopción de soluciones racionales para resolver problemas organizacionales y administrativos. El funcionamiento eficiente racional de las organizaciones era la

preocupación central de los reformistas, cuyos análisis y prescripciones se pautaban por un enfoque tecnocrático, en el que las consideraciones políticas, los aspectos humanos y los valores éticos generalmente ocupaban un lugar secundario.

Pertencen a la etapa tecnocrática los trabajos más influyentes de administración pública y de gestión educativa en América Latina. Los protagonistas latinoamericanos de la construcción tecnocrática buscaron sus elementos teóricos en Europa y en los Estados Unidos de América. En general, las teorías de esa etapa se basan en los principios de la escuela clásica de administración, para colonizados en las primeras décadas del siglo XX por Fayol¹² en Francia y por Taylor¹³ y sus seguidores en los Estados Unidos América. La teoría de la burocracia de Weber¹⁴ también ha ejercitado una profunda influencia en los movimientos teóricos de la fase reformista y de las etapas posteriores.

El enfoque tecnocrático asumen las características de un modelo máquina preocupado con la economía, la productividad y la eficiencia. Como en la etapa anterior, su orientación es normativa y deductiva. Como solución para los problemas administrativos asociados a la explosión organizacional que se manifiesta en ocasiones de la consolidación de la revolución industrial, los protagonistas del nuevo enfoque impulsan una reforma técnica de la administración pública, incluyendo los sistemas de organización del servicio civil. En esa línea, defienden la separación entre política y administración. En consonancia con los postulados tradicionales de la teoría política, sostienen que el poder debe dividirse entre el ejecutivo, legislativo y el judicial. Sin embargo, como instrumento de análisis y prescripción, este modelo no resultó ser funcional en aquellas sociedades en las que las tres fuentes de poder se superponen considerablemente en la práctica y en las que, sobre todo, el ejecutivo ocupa un espacio privilegiado en la relación con el legislativo y la judicatura, como, en general, ha sido el caso en los países de América Latina a lo largo de toda su historia política. Al parecer, en este punto donde se encuentra una de las falacias del enfoque tecnocrático, más allá de sus méritos reformistas. La historia es elocuente para demostrar que política y administración son inseparables. En realidad, la administración puede ser definida como la práctica particular de la política, concebida está como la práctica global de la convivencia humana.

La adopción de los principios y prácticas universales del escuela clásica de administración en un sector público de los países de América Latina obstaculizado el desarrollo de un enfoque interdisciplinario más adecuado a la cultura y las sociedades latinoamericanas. En general, los estudios de esa etapa se preocuparon en caracterizar la situación de la administración en términos de concordancia o discrepancia entre el comportamiento observado y los principios de la administración científica, general y burocrática de Taylor, Fayol y Weber, respectivamente. Dichos estudios eran descripciones exploratorias de la realidad, con reducida base teórica y limitada preocupación por la explicación de los hechos. Esas descripciones examinaban la dimensión formal de la administración, relegando a un segundo plano el nivel de acción política. Se hace especial hincapié en las características organizativas del sistema administrativo, con reducida tensión a las influencias de los factores económicos, políticos y culturales en la vida de las organizaciones.

En la gestión educativa, el enfoque tecnocrático enfatiza la adopción de prescriptivas y soluciones organizacionales y administrativas enraizadas en el pragmatismo instrumental del inicio del siglo XX. Para los teóricos de la época, la pedagogía debía

ofrecer soluciones técnicas para resolver racionalmente los problemas reales que afrontaba la gestión educativa. Sin embargo, hay evidencia de que la fuerza de la tradición del derecho administrativo romano continúa vigente en América Latina durante la etapa tecnocrática y se extiende hasta el presente. Es decir, el predominio de los especialistas y tecnócratas como protagonistas de soluciones pragmáticas para resolver problemas organizacionales y administrativos en educación no logró neutralizar las preocupaciones formales relacionadas con las teorías a extractos del enfoque jurídico. Este es apenas un ejemplo de la permanente de superposición de enfoques y paradigmas en el proceso histórico de construcción y reconstrucción del conocimiento científico y tecnológico de la administración pública y la gestión educativa. La historia nos enseña que la reconstrucción de un camino implica un proceso de destrucción que no apaga las huellas, ocultas o manifiestas, en las construcciones anteriores.

En el ambiente reformista de los años treinta aparecieron los primeros intentos de sistematización de las teorías organizacionales y administrativas adoptadas en educación y los primeros ensayos de gestión educativa en América Latina. Dichos ensayos respondían significativamente a los impulsos académicos de Europa y de los Estados Unidos de América. Al igual que en administración pública, los estudiosos latinoamericanos de la gestión educativa pasaron a adoptar un enfoque esencialmente técnico, de naturaleza normativa y pragmática. Dicho enfoque de gestión educativa tiene defensores en distintos países de Latinoamérica. Tomemos, por ejemplo, el caso de Brasil, en donde el enfoque reformista de la etapa de la escuela nueva de la década de los años treinta es solvente en las obras de Anísio Teixeira,¹⁵ quien interpretó el pragmatismo pedagógico en la línea de James y Dewey; de Querino Ribeiro,¹⁶ quien siguió la orientación del Fayol; y de Carneiro Leao y Lourenco Filho,¹⁷ quienes adoptaron una orientación clásica más abarcadora. En el contexto brasileño la producción intelectual de siguió Anísio Teixeira tuvo particular influencia en el campo de las políticas públicas y la gestión educativa, al marcar profundamente pensamiento pedagógico desde los años treinta hasta la década de los años setenta. El ámbito latinoamericano, el pensamiento de Lourenco Filho ha tenido gran influencia en el campo específico del administración escolar desde esa época hasta los años sesenta. Su obra principal, organización y administración escolar, originalmente descrita en portugués y más tarde traducidas al español, sobre muy utilizada en los estudios superiores de educación en todo el hemisferio.

En resumen, la administración de la educación del periodo tecnocrático se inspiró fundamentalmente, como ocurrió en administración pública de la época, en los principios del escuela clásica de administración con sus movimientos científicos, burocráticos y general. Sin embargo, cabe señalar que la producción académica del etapa reformista existían construcciones teóricas -como las de Anísio Teixeira y Lourenco Filho-Quebec, más allá de las formulaciones entonces vigentes en Europa y Norteamérica, se preocuparon por la defensa de la identidad cultural y la promoción de los valores clásicos de la sociedad latinoamericana. Asimismo, muchas veces los modelos importados de ultramar sólo se cumplían parcialmente, lo cual se debe precisamente al hecho de que no fueron concebidos a partir de la realidad cultural y política de los países de América Latina, ni presentaban suficiente atención en la dimensión humana del administración. Es decir, la falta de atención de la dimensión humana del administración en términos de identidad y experiencia intersubjetiva y su insuficiente relación con la idiosincrasia y las posibilidades concretas de

Latinoamérica ponen de relieve las limitaciones de la construcción tecnocrática tan estación pública y de gestión educativa.

ENFOQUE CONDUCTISTA

A partir de la década de los años cuarenta, se manifiesta en América Latina la creciente reacción internacional iniciada en los años treinta contra los principios y prácticas tradicionales de la escuela clásica de administración que habían inspirado el enfoque tecnocrático de organizaciones gestión educativa. El rescate de la dimensión humana de la administración está en el centro de dicha reacción en las fábricas, las organizaciones gubernamentales y las escuelas y universidades. Surge así en América Latina el enfoque conductista en la administración pública y empresarial y en la gestión educativa. En la historia universal de pensamiento administrativo, el inicio del enfoque conductista se identifica generalmente con la eclosión del movimiento psicosociológico de las relaciones humanas, declarado a partir de los estudios de Hawthorne realizados entre 1924 1927 de los Estados Unidos de América. El movimiento de las relaciones humanas en la administración fue filosóficamente preparado por Follet¹⁸ y protagonizado inicialmente por Mayo, Roethlisberger y Dickson¹⁹ en la Universidad de Harvard. Posteriormente, tuvieron particular importancia de los trabajos basado en las concepciones pioneras de Simón²⁰ sobre el proceso de toma de decisiones y la conducta organizacional y administrativa, y en las definiciones de Barnard²¹ sobre las organizaciones como sistemas operativos y en sus conceptos eficiencia y eficacia en el desempeño de las funciones administrativas. Las contribuciones de ambos autores superaron las teorías tradicionales de organización y gestión y tuvieron significativa influencia en el desarrollo de nuevos conocimientos científicos y tecnológicos en el campo de la administración.

Las bases teóricas de la construcción conductista se encuentran en las ciencias de la conducta humana, particularmente la psicología y la sociología, en cuya inserción surge la psicología social o la psicosociología. La utilización de esas disciplinas ha sido particularmente importante en la concepción y el desarrollo de nuevas tecnologías utilizadas en la práctica administrativa, como la dinámica de grupo, el desarrollo organizacional, el análisis transaccional, la formación de líderes y la teoría de los sistemas. El enfoque conductista ha sido utilizado con mayor frecuencia en administración empresarial en la administración pública, donde su aplicación práctica ha enfrentado dificultades, a pesar de los desarrollos teóricos en los medios académicos. La construcción conductista, eres a la interacción entre la dimensión humana y la dimensión institucional de la administración, tiene presencia marca en la educación, especialmente a través de la utilización del enfoque sistémico de la naturaleza y psicosociológica.

La dimensión subjetiva de la conducta humana está presente en la gestión educativa desde hace dos siglos, debido a la histórica vinculación de la psicología con la pedagogía en los estudios superiores de educación y en la práctica educativa en general. En realidad, la aplicación de la psicología a la gestión educativa se remonta al psicologismo pedagógico del comienzo del siglo XIX, protagonizado por Pestalozzi²² y Froebel²³, quienes postularon que la educación debe toma en cuenta la realidad psicológica del educando con todas las exigencias de su mundo subjetivo.

A la psicología educacional se sumó la sociología de la educación, protagonizado en un primer momento por Durkheim²⁴, quien ha ejercido profunda influencia intelectual en

Latinoamérica. La intersección teórica entre la psicología y la sociología dio origen, posteriormente, en la psicología social de la educación que alimentó los estudios de gestión educativa por más de medio siglo. En ese contexto, las teorías psicosociológicas de Parsons, Katz y Kah, Getzels²⁵ y otros pensadores funcionalistas en Norteamérica adquirieron notoriedad y sus modelos conductistas fueron extensamente publicados y ampliamente utilizados en los estudios superiores de educación en América Latina. Un ejemplo destacado de la utilización de las contribuciones de los psicólogos sociales en la gestión educativa se encuentra en el conocido texto de Alonso, El papel del director en la administración escolar²⁶. Su trabajo, como muchos otros estudios de administración y gestión educativa de la época, adopta los conceptos funcionalistas y los instrumentos analíticos específicos de la teoría de los sistemas aplicada a la educación y su administración.

La teoría de los sistemas, que constituye un capítulo importante en historia del pensamiento científico moderno, ha tenido destacada presencia en educación y la administración a través de la utilización de distintos modelos y un sinnúmero de aplicaciones. Un análisis sistémico de la evolución de los administración pública y la gestión educativa revela que, históricamente, el modelo mecánico de los sistemas cerrados de inspiración burocrática de la escuela clásica de administración han dado lugar al modelo orgánico de los sistemas funcionales de la orientación conductista de la escuela psicosociológica de gestión, posteriormente superado por el modelo adaptativo de los sistemas abiertos de naturaleza contextual de la administración contemporánea.

En la vasta bibliografía sobre la aplicación de la perspectiva sistémica al estudio de la educación y su administración se destaca el libro de Coombs²⁷, La crisis mundial de la educación, que popularizó en escala internacional utilización de la teoría de los sistemas como instrumento analítico para estudiar la situación y el funcionamiento de los sistemas educativos. Este y otros estudios semejantes de gestión educativa adoptan una orientación orgánica y comprensiva que permite estudiar la interrelación entre las distintas dimensiones de los sistemas educativos, como la dimensión humana que comprenden los seres humanos con sus potencialidades y necesidades; la dimensión institucional que involucra las instituciones educativas con sus múltiples estructuras internas; y la dimensión societarias que comprende la comunidad externa con sus organizaciones económicas, políticas y culturales.

La evaluación de la aplicación de la teoría de los sistemas en educación latinoamericana permite identificar sus potencialidades y falacias como instrumento analítico y praxiológico de gestión educativa. Su concepto integrador de totalidad ha permitido avanzar en el análisis de la educación y la gestión educativa como un proceso global y multidimensional. Los conceptos de totalidad y multidimensionalidad han exigido un enfoque interdisciplinario y contextual para el estudio y la práctica de la educación. El análisis epistemológico del sentido y los límites de la autorización de la teoría sistémica en la gestión educativa de Latinoamérica permite identificar también sus falacias, en particular la falacia jurídica que caracteriza el formalismo legal del período colonial, la falacia tecnocrática asociada a las concepciones y prácticas mecanomórficas y racionalistas de la organización y administración de las primeras décadas del siglo XX y la falacia conductista vinculada con las concepciones organomórficas del funcionalismo psicosociológico que caracteriza el pensamiento pedagógico de la posguerra.

Posteriormente, el enfoque conductista se reencarna, bajo nueva forma y con nuevos instrumentos, en el movimiento del desarrollo organizacional que, en realidad, constituye

un nuevo esfuerzo sistémico para compatibilizar aspectos institucionales e individuales en las organizaciones sociales. A pesar de los resultados logrados en la administración de negocios, al examinar la aplicación del enfoque de desarrollo organizacional en distintas áreas del quehacer humano, los estudiosos latinoamericanos han identificado dificultades para su utilización efectiva en la administración pública y la gestión educativa. Por ejemplo, ha sido difícil conciliar los conceptos orgánico del enfoque de desarrollo organizacional tomados de las ciencias naturales con la tradición burocrática de la administración pública latinoamericana, claramente influida por Weber y otros pensadores europeos²⁹. Sin embargo, algunos analistas opinan que esta dificultad "no es inherente al desarrollo organizacional"³⁰ tal como fue concebido en y para los Estados Unidos de América. El programa residirá más bien en la inadecuación metodológica del enfoque organizacional angloamericano a los valores culturales y patrones institucionales de la sociedad latinoamericana. La creciente conciencia sobre la necesidad de la adecuación política y cultural de la teoría administrativa consolidaría el camino de una nueva etapa en la evolución del pensamiento administrativo, basado en las contribuciones conceptuales y analíticas de las ciencias sociales aplicadas de origen latinoamericano.

Una reacción más reciente al enfoque tecnocrático de la administración de la educación en Latinoamérica se revela en la perspectiva fenomenológica que concibe la gestión educativa como acto pedagógico³¹ en vez de definirla como acto empresarial o práctica comercial. Los protagonistas de las perspectivas pedagógicas defienden la tesis de la especificidad de la administración de la educación como algo profesional desde todos los horizontes. En ese sentido, conciben la gestión educativa a partir de una aproximación directa de fenómeno educativo, con el objetivo interpretarlo tal como se presente en la vida real. Su compromiso esencial es como el logro eficaz de los objetivos intrínsecos del sistema educativo y de sus escuelas y universidades. La orientación fenomenológica del enfoque pedagógico de gestión educativa ha tenido gran influencia en América Latina pero, al lado de sus logros intrínsecamente educativos, no ha podido hacerle frente a problemas estructurales de gran escala que afectan a la educación contemporánea. La conciencia de este hecho vino a destacar la necesidad de elaborar un enfoque más comprensivo y contextual para estudiar y ejercer la administración de la educación, como se verá más adelante.

ENFONQUE DESARROLLISTA

En la fase de reconstrucción económica de la posguerra, el movimiento administrativo dominante de sede del administración para el desarrollo³². El enfoque de desarrollista de administración surgen los Estados Unidos de América en el contexto de la teoría política completada y está asociado, desde el inicio, con el de la administración pública comparada. El enfoque desarrollista de administración es el resultado de un conjunto de factores, entre los cuales se destacan exposición internacional de los investigadores y ejecutivos norteamericanos durante la Segunda Guerra Mundial y la necesidad de organizar y administrar los servicios de asistencia técnica y ayuda financiera en la etapa de la posguerra, especialmente los programas del Plan Marshall en Europa y los de la Alianza para el Progreso en las Américas. El estudio de la administración para el desarrollo se consolida en las universidades norteamericanas como un campo especializado de la administración pública comparada y se populariza en las asociaciones científicas y

profesionales, como la Asociación Americana de Ciencias Políticas y la Sociedad Americana de Administración Pública.

Los protagonistas de la construcción desarrollista de administración concentra su atención en los requerimientos organizacionales y administrativos para lograr los objetivos de desarrollo nacional en aquellos países en que la consecución de dichos objetivos implica grandes transformaciones económicas y sociales. Argumentando que los modelos tradicionales de administración son limitados e inadecuados para el estudio y la práctica del administración pública en los países pobres, los desarrollistas proponen la adopción de una perspectiva de administración dedicada específicamente a la gestión de los programas de desarrollo y al estudio de los métodos utilizados por los gobiernos para implementar políticas y planes concebidos para lograr sus objetivos económicos y sociales. Inicialmente, el enfoque desarrollista era, predominantemente, normativo y descriptivo, comprometido tanto con la elaboración como con la implementación de las metas económicas y sociales del desarrollo. Estudios posteriores adoptan una orientación más "empíricas, nomotética y ecológica".³³

En América Latina, el enfoque desarrollista de administración fue utilizado, predominantemente, por los autores extranjeros y sus seguidores nacionales en sus esfuerzos descriptivos y ejecutivos relacionados con la modernización de la administración pública. En realidad, la luz del optimismo de la era de reconstrucción económica de la posguerra, la concepción de un estado modernizador era un ingrediente fundamental de los programas de las agencias extranjeras de asistencia técnica y ayuda financiera³⁴. Sin embargo, muchas veces, la implementación de dichos programas de modernización se vio dificultada por su falta de racionalidad económica y efectiva política y por su reducida atención a los factores culturales de la sociedad latinoamericana.

En el campo de la gestión educativa de América Latina, en el enfoque desarrollista de administración coincide con el "paradigma economista" identificado por Tedesco³⁵ en su análisis crítico del desarrollo de la investigación educativa de Latinoamérica y con la etapa de la "educación para el crecimiento económico" que Braslavsky³⁶ señala en su revisión de los modelos educativos adoptados a lo largo de la historia latinoamericana. Este enfoque, su vez, se inserta en el poderoso movimiento internacional de la "economía del educación" y sus campos correlatos, como la formación de recursos humanos para el desarrollo, la teoría del capital humano, la inversión en el ser humano y sus tasas de retorno individual y social.³⁷ A la luz de la lógica económica que caracteriza estos movimientos, surge el planeamiento de la educación, fuertemente impulsado por las agencias de asistencia técnica y financiera de los países desarrollados, por los organismos intergubernamentales de cooperación intelectual y por las organizaciones internacionales de crédito. En ese contexto, la OEA y la UNESCO organizan en 1958, en la ciudad Washington, la histórica reunión fundacional del planteamiento integral de la educación. En 1962, los ministros de Educación y de Planificación Nacional del Continente, en reunión conjunta realizada en Santiago, bajo el patrocinio de la UNESCO, la OEA y la CEPAL, consagran, a nivel político, el papel de la educación como factor de desarrollo económico, como instrumento de progreso técnico y como medio de selección y ascenso social. También en los años sesenta, prestigiosas universidades norteamericanas como Harvard y Stanford entre otras, crean centros y programas de educación y desarrollo e inician la formación de selectos grupos de planificadores y administradores de la educación para el desarrollo. En Santiago y otras ciudades de Latinoamérica, la CEPAL, el ILPES, la UNESCO y la OEA dan inicio a programas sistemáticos de formación de especialistas en planteamiento de

administración para el desarrollo educativo. Tuvieron particular impacto y efecto multiplicador los cursos de la UNESCO y su Instituto Internacional de Planteamiento de la Educación (IIPÉ) y los proyectos multinacionales de administración en planteamiento de la educación organizados por el Programa Regional de Desarrollo Educativo (PREDE) de la OEA en cooperación con selectas universidades en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Panamá, Perú, México, Venezuela y Estados Unidos. Simultáneamente, en los ministerios de educación de los países latinoamericanos establecen oficinas de planeamiento educativo y formación de recursos humanos para el desarrollo. Los ministerios de Economía o de Planificación Nacional inauguran la fase de los planes trienales, quinquenales y decenales de desarrollo económico y, dentro de ellos, conciben los respectivos planes sectoriales de desarrollo educativo.

Estos hechos reflejan la convicción generalizada de que la educación es el factor más importante de desarrollo nacional, el propio "motor de crecimiento económico".³⁸ Por esa razón, los servicios educativos serán minuciosamente planificados en función de los requerimientos de mano de obra para atender las necesidades de la industrialización que avanzaba de manera irreversible en los países de América Latina. En términos de preparación de la gente para la vida en sociedad, se concebía la educación en función del mercado de trabajo que requería individuos eficientes y económicamente productivos. En realidad, la productividad y la eficiencia eran preocupaciones centrales de los adeptos del desarrollismo pedagógico encuentra en la tecnología del nuevo aumento modernizador de la educación y la sociedad. América Latina vive un periodo del gran optimismo pedagógico. Las estadísticas revelan que, en esa época, tuvo un enorme crecimiento cuantitativo de los sistemas educativos en términos escuela, colegios, universidades, matrículas, graduados y de recursos públicos para la educación.

Sin embargo, en la década de los años sesenta los hechos demostrarían, con creciente pesimismo, que la inversión en educación latinoamericana no pagó los dividendos esperados en términos de crecimiento económico y progreso tecnológico. El fracaso fue aún más desolador en términos de desarrollo humano, de calidad de vida y de equidad social. El optimismo pedagógico de las décadas anteriores entró en crisis.³⁹ En las palabras de Tedesco, "el sistema educativo ha dejado de ser concebido como palanca y motor de cambio, y el optimismo pedagógico que concebía la educación y al maestro como fuentes de procesos se ha transformado en pesimismo y desilusión".⁴⁰ Se imponía así la necesidad de reevaluar el papel y la relevancia de la educación y de la gestión educativa en Latinoamérica. Las evaluaciones críticas revelan que, entre otras conclusiones, el valor económico es una dimensión importante pero no suficiente de la gestión educativa. Otras consideraciones y disciplinas de las ciencias sociales son imprevisibles para evaluar y orientar el ejercicio de la administración pública, la educación y la gestión educativa, como se verá a continuación.

ENFOQUE SOCIOLOGICO

Mientras se agota el enfoque desarrollista de administración pública y de gestión educativa de los autores extranjeros, se afirman los estudiosos latinoamericanos que ensañaron enfoque sociológico, concebido sobre la base de la intersección de contribuciones conceptuales y analítica de las ciencias sociales aplicadas. Preocupados con la adecuación política y cultural de los conocimientos científicos y tecnológicos de la educación y la administración, los estudiosos latinoamericanos muestran especial interés

por la utilización de cuadros teóricos y metodológico con su origen latinoamericano. En ese sentido, el esfuerzo teórico endógeno más relevante y definitorio del pensamiento crítico latinoamericana fue la teoría de la dependencia, enraizada en el estructuralismo cepalino protagonizado por Prebisch⁴¹ en la economía y por Cardoso⁴² en la sociología. En la educación, el protagonista más influyente del pensamiento crítico latinoamericano de la época fué Freire.⁴³ La contribución pedagógica más afinada con los postulados de la teoría de la dependencia se encuentra en la obra póstuma de Berger, Educación y dependencia.⁴⁴ La teoría de la dependencia representa una contribución históricamente importante. Sin embargo, como resultado del esfuerzo de superación intelectual de sus protagonistas intérpretes en el contexto de la nueva realidad internacional, el estructuralismo cepalino ha dado lugar a renovadas propuestas intelectuales con vistas a enfrentar los nuevos desafíos de la moderna sociedad global, como se verá en el Capítulo Cuatro.

De acuerdo con los protagonistas del pensamiento crítico del latinoamericano, la administración pública y la gestión educativa desempeñan una función esencialmente política, sociológica y antropológica.⁴⁵ Consecuentemente, para los autores esa etapa, el resultado de la administración se debe, primordialmente, a factores políticos, sociológicos y antropológicos y sólo secundariamente a la influencia de variables jurídicas y técnicas. En ese sentido, Mello e Souza señala que "la aplicación de la administración científica de la administración pública en los países en desarrollo se ha visto perjudicada principalmente por problemas que no son de índole técnica... (ya que) el principal foco de resistencia es sociopolítico y producto de las características estructurales de las sociedades desarrolladas".⁴⁶

Para los pensadores de la construcción sociológica, como Guerreiro Ramos y Mello e Souza, la inadecuación política y cultural de las teorías organizacionales y administrativas es una hipótesis explicativa de los fracasos en los movimientos reformistas que han observado durante muchas décadas en la administración pública latinoamericana. Dichos movimientos reformistas no alcanzaron los resultados esperados debido, en gran medida, a que los conocimientos y las tecnologías adoptadas no guardaban relación con las necesidades administrativas y con la propia ecología del desarrollo latinoamericano. Los nuevos escritores defienden la tesis de que el sistema administrativo latinoamericano es paternalista y dependiente del ambiente sociopolítico. Si para la ética de los escritores de las etapas anteriores ese sistema paternalista es patológico, los estudiosos de la etapa sociológica postulan que el sistema sólo se vuelve patológico cuando se lo juzga con una escala de valores tomada de otra realidad. En ese sentido, los nuevos pensadores enfrentan el desafío de concebir perspectivas de administración basadas en los valores culturales y políticos de la sociedad latinoamericana y de sus instituciones sociales. Sin embargo, el desafío no radica en el rechazo de los valores jurídicos, de la racionalidad técnica, del humanismo psicológico y del valor económico de los enfoques anteriores, sino más bien en la superación de los problemas que existen en el contexto sociopolítico más amplio.

También en los medios educativos de Latinoamérica, mientras se cuestionan las posibilidades del desarrollismo pedagógico, educadores de vanguardia ensayan un enfoque sociológico, de carácter interdisciplinario, para el estudio y la práctica de la administración de la educación. En ese sentido, ya en 1973 Lourenço Filho⁴⁷ opinaba que no bastaba el conocimiento de las disciplinas pedagógicas para el estudio y el ejercicio de la administración escolar, argumentando que, ante la complejidad de los sistemas de enseñanza, la teoría educativa debería desarrollarse en un "dominio interdisciplinario". En la misma línea, Mascaró,⁴⁸ al referirse a la grave debilidad de la administración escolar en

América Latina, sugería partir de un "análisis crítico de naturaleza histórico-sociológica" para buscar las explicaciones de las causas y, sobre esa base, elaborar soluciones para los problemas organizacionales y administrativos a los sistemas educativos latinoamericanos. Con una perspectiva más comprensiva ideológicamente explícita del quehacer educativo, surgen ésa época la contribución protagonista de Freire que, en cierta medida, reconstruye en la teoría pedagógica las relaciones de dominación y los ideales de liberación que la teoría de la dependencia postula en el amplio ámbito de las relaciones económicas y políticas internacionales. Más allá de la importancia de éstas y otras contribuciones individuales, es importante examinar los factores y la coyuntura histórica en que ha evolucionado en los años sesenta y setenta el enfoque sociológico en el estudio de la administración de la educación. Tres factores han sido particularmente importantes: la acción de las asociaciones profesionales educadores; el desarrollo de los estudios de postgrado en educación; y los aportes de la cooperación internacional.

Durante los años sesenta y setenta, se observa un esfuerzo significativo organización de los educadores a través de la creación y consolidación de asociaciones de profesionales e instituciones en distintas áreas del conocimiento pedagógico. En el campo específico de la gestión educativa, se han creado asociaciones profesionales y académicas en distintos países de América Latina y del Caribe. En ese contexto, se destaca el protagonismo de la Associação Nacional de Profissionais de Educação (ANPAE) del Brasil, fundada en 1961 en San Pablo.⁴⁹ Las publicaciones de ANPAE y sus Congresos Nacionales han desempeñado un papel importante en el desarrollo y la difusión del pensamiento administrativo en la educación brasileña. El Noveno Congreso Nacional, realizado en 1978 en Curitiba, fue un marco histórico en el estudio del administración de la educación en el contexto de las ciencias sociales. En esa ocasión el tema de la especificidad de la gestión educativa fue reiterado con mayor claridad. Como cierre de ese periodo, se funda la Sociedad Interamericana del Administración de la Educación,⁵⁰ en ocasión del Primer Congreso Interamericano de Administración de la Educación, realizado en 1979 en Brasilia, bajo el auspicio de ANPAE, de la OEA y del Consejo Universitario de Administración de la Educación (UCEA) de los Estados Unidos, con el objetivo de estudiar la relación entre política y gestión educativa y en un contexto más amplio de las ciencias sociales.

Uno de los miembros importantes en educación latinoamericana desde la década de los años sesenta en el desarrollo de los cursos de postgrado en educación, particularmente en el campo del planteamiento y la gestión educativa, como resultado de esfuerzos nacionales y de la cooperación técnica internacional. Los trabajos más significativos fueron desarrollados por las universidades e instituciones nacionales de investigación y educación superior de los países de la región. Los esfuerzos nacionales fueron apoyados y complementados, desde los años sesenta hasta el presente, por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), especialmente su Oficina Regional de Educación para América Latina y Caribe (OREALC) y su Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP); por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y su Programa Regional de Desarrollo Educativo; por la Organización de los Estados Iberoamericanos de Educación, Ciencia y Cultura (OIE); y por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Esas organizaciones mantienen Oficinas Regionales y/o Representaciones Nacionales en los distintos países del Hemisferio, que han facilitado el desarrollo de extensas redes de instituciones y profesionales en el campo de la educación en la gestión educativa. El esfuerzo analítico desarrollado en los programas de

postgrado en educación y en otras actividades académicas de las universidades latinoamericanas, llevadas a cabo en colaboración con los programas de cooperación internacional, han desempeñado un papel decisivo en el cambio del tradicional carácter normativo, que ha caracterizado históricamente el educación latinoamericana, para arribar a un enfoque más sociológico. La investigación científica y la formación de personal especializado en el campo de la gestión educativa han sido preocupaciones prioritarias, tanto en los huesos esfuerzos nacionales como los programas de cooperación técnica internacional.

Durante toda la etapa sociológica, los protagonistas del enfoque de ciencia social aplicada a los estudios de administración de la educación procuran responder a las exigencias y peculiaridades económicas, políticas y culturales de América Latina. Para lograr ese objetivo, en las últimas décadas, se observó un creciente esfuerzo por consolidar una concepción de gestión educativa partir de las perspectivas económica, política y cultural de América Latina en el contexto de las nuevas relaciones interdependencia internacional que caracterizan la década de transición hacia el siglo XXI. Sin embargo, debido a la intensa circulación internacional del conocimiento científico y tecnológico resultante de la revolución de los medios electrónicos de comunicación, la bibliografía producida en los países desarrollados se mantiene como una fuente importante en investigación y la práctica educativa en América Latina. Las evidencias actuales sugieren que las circulación internacional del conocimiento se intensifican cada vez más nuestra aldea global, cada vez más aldeas.

CONCLUSION: CONSTRUYENDO NUEVOS CAMINOS

Frente a la complejidad de las bases epistemológicas de la administración contemporánea, no es tarea fácil hacer un relevamiento teórico de sus desarrollos recientes y formular nuevas perspectivas para el futuro. Esta tarea, además del análisis de la experiencia acumulada históricamente, requiere un estudio detallado de las condiciones y necesidades de presente y cuidadoso trabajo prospectivo sobre las posibilidades y demandas futuras. En este contexto, las observaciones de esta conclusión son apenas un enunciado preliminar de tendencias en la teoría organizacional y administrativa de la educación latinoamericana que se analizará más exhaustivamente en los próximos capítulos.

La primera preocupación es hacer una lectura crítica de la historia del pensamiento administrativo en América Latina para facilitar la comprensión del estado del conocimiento y sus perspectivas futuras. Hace más de dos décadas, Nascimento afirmaba que la teoría administrativa del siglo XX ha evolucionado "de una visión ejecutoria hacia una visión decisoria, de una concepción de ingeniería humana hacia una concepción de ciencia social aplicada, y de un abordaje del sistema cerrado a un abordaje de sistema abierto"⁵¹. Esos tres ejes analíticos del fenómeno administrativo ponen de relieve los criterios que definen la administración tradicional: la eficiencia y la eficacia. Según el autor, la eficiencia, como criterio de desempeño en que han orientado hacia procesos e instrumentos racionales y técnicos, caracteriza el enfoque ejecutorio, la concepción de ingeniería humana y el abordaje de sistema cerrado. En cambio, la eficacia, como criterio desempeño orientado hacia el logro de objetivos y metas sociales, caracteriza el enfoque decisorio, la concepción de ciencia social aplicada y el abordaje de sistema abierto.

En las últimas décadas, se han escrito nuevos capítulos sobre la construcción del conocimiento en la administración pública y la gestión educativa que destacan la creciente importancia de los factores externos de carácter económico, político y cultura en el funcionamiento de las organizaciones contemporáneas. Estos capítulos registran nuevas perspectivas teóricas de administración y nuevos criterios orientadores para evaluar el desempeño administrativo en las empresas, las organizaciones públicas y las escuelas y universidades. Contra la productividad y racionalidad administrativa medida según los criterios técnicos de eficiencia y eficacia, surgen los conceptos superadores de efectividad y relevancia como criterio de desempeño político y cultural de la administración. Asimismo, a la luz de los ideales de libertad subjetiva y democrática participativa del mundo actual, se desarrollan los conceptos de identidad y equidad como valores centrales de la administración pública y la gestión educativa tanto a nivel nacional como en el ámbito de las relaciones internacionales.

El concepto de efectividad va más allá de los criterios técnicos de eficiencia y eficacia y se preocupa por la consecución de objetivos más amplio de naturaleza política y social. El concepto de relevancia, definido en función de los ideales de desarrollo humano y calidad de vida, se impone como criterio clave de la administración moderna y supera la capacidad heurística y praxiológica de los criterios administrativos tradicionales y las limitaciones de los enfoques econocráticos desprovisto de valores éticos y de perspectivas culturales.⁵² La relevancia, como criterio de desempeño administrativo definido intencionalmente por la ciudadanía de acuerdo con sus percepciones e interpretaciones de los valores culturales, es un concepto estrechamente vinculado con los valores de identidad y equidad, que exigen del investigador y del administrador, más allá del dominio técnicos, un compromiso ético definido con la promoción de la calidad de vida humana colectiva. Dicho compromiso se destaca en recientes esfuerzos teóricos por definir una metodología relevante para el estudio de la administración pública,⁵³ para concebir nuevas perspectivas de gerencia social a la luz del concepto del desarrollo humano⁵⁴ y para formular propuestas de formación y perfeccionamiento de administradores escolares a la luz de una perspectiva multidimensional y multicultural de gestión educativa.⁵⁴

Los conceptos de calidad de vida y desarrollo humano, de efectividad política y relevancia cultural, de identidad subjetiva y equidad social se afirman como valores fundamentales en el estudio y la práctica de la administración de la educación en América Latina, como se verá en los próximos capítulos. La importancia de dichos conceptos se destaca, de manera explícita o implícita y con distintas percepciones e interpretaciones, en estudios recientes de gestión educativa en Latinoamérica.⁵⁶ En ese sentido, la consolidación de perspectivas políticamente efectivas y culturalmente relevantes de gestión educativa, capaces de promover la identidad y equidad en la educación latinoamericana y de atender eficiente y eficazmente a las necesidades reales de sus instituciones y sistemas educativos, constituye un desafío intelectual de grandes proporciones. De nuestra capacidad para enfrentar correctamente ese desafío depende, en gran medida, la orientación que ha de surgir el estudio y el ejercicio de la administración de la educación latinoamericana en la transición hacia el nuevo milenio

NOTAS Y REFERENCIAS

1. Algunos desarrollos conceptuales y analíticos presentados en este ensayo fueron publicados originalmente en Brasil por, Benno Sander, Administração da educação no Brasil: evolução do conhecimento, Fortaleza, Edições Universidade Federal do Ceará/Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE), 1982. La publicación original de 1982 se refiere exclusivamente al estudio de la construcción del conocimiento en el campo de la administración de la educación en el Brasil.
2. Jorge Graciarena, "Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa", Revista del a CEPAL, Santiago de Chile, 1er. Semestre de 1976, pp. 173-93.
3. Gino Germani, Política y sociedad en una época en transición, Buenos Aires, Paidós, 1962.
4. Anibal Pinto, "Notas sobre los estilos del desarrollo en América Latina", Santiago de Chile, pp. 97-128.
5. Alberto Guerreiro Ramos, en su sociología de la administración pública, estudia devolución del pensamiento administrativo según tres modelos: jurídico, técnicos sociológico. Véase Alberto Guerreiro Ramos, Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho, Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1950.
6. Germán W. Rama, "Educación, imágenes y estilos de desarrollo", Educación, participación y estilos de desarrollo en América Latina, Buenos Aires, Editora Kapelusz, 1984.
7. Gregorio Weinberg, Modelos educativos en la historia de América Latina, Buenos Aires, Editora Kapelusz, 1984.
8. M. B. Lourenço Filho, Organização e administração escolar, San Pablo, Edição Melhoramentos, 1963, p.271.
9. Leonel Franca, O método pedagógico dos Jesuitas, Río de Janeiro, Agir, 1952.
10. Jean Baptiste de La Salle, La conduite des écoles chrétiennes, 1720 ; W. J. Battersby, De La Salle : pioneer of modern education, 1949.
11. Para una visión de la influencia del positivismo en la formación de las instituciones políticas y culturales en Brasil a partir del protagonismo inicial de Miguel Lemos, Raimundo Teixeira Mendés, Luis Perreira Barreto y Benjamín Constant, véase Silvio Romero, O evolucionismo e o positivismo no Brasil, Río de Janeiro, Livraria Francisco Alves, 1895; Fernando de Azevedo, A cultura brasileira, Río de Janeiro, Serviço Gráfico do IBGE, 1943. Para un examen de la influencia del positivismo en la política y educación en canales del trabajo inicial de Justo Sierra y José Yvo Limantour, véase Leopoldo Zea, Del liberalismo a la revolución en educación mexicana, México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos sobre la Revolución Mexicana, 1956. Los más destacados pensadores positivistas en la filosofía y la política chilena fueron los hermanos Juan Enrique Lagarrigue y Jorge Lagarrigue. Para examinar la influencia positivista en la Argentina, véase Ricaurte Soler, El positivismo argentino, Parana, Imprenta Nacional, 1958; Juan Carlos Tudesco, "El positivismo pedagógico argentino". Revista de Ciencias de la Educación, Buenos Aires, n°9, 1973.
12. Henri Farol, Administration industrielle et générale, París, Dunod, 1916.

13. Frederick W. Taylor, Principles of scientific management, Nueva York, Harper and Row Publishers, 1911.
14. Max Weber, The theory of social and economic organization, Nueva York, The Free Press, 1947. (Original alemán publicado en 1921).
15. Anísio S. Teixeira, Educação pública, sua organização e administração, 1935. Ver también su artículo “A administração pública brasileira e a educação” Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Río de Janeiro, INEP, Vol. XXV, n° 61 enero-marzo, 1956. La vasta obra del influyente pensador brasileño revela un alejamiento creciente del pragmatismo norteamericano hacia una orientación sociopolítica más comprensiva. Para un análisis de la influencia de Anísio S. Teixeira en la educación brasileña, véase Fátima Cunha Ferreira Pinto, Filosofia da Escola Nova: do ato político ao ato pedagógico, Río de Janeiro, Tempo Brasileiro/UFF, 1986.
16. José Querino Ribeiro, Fayolismo na administração das escolas públicas, San Pablo, 1938.
17. Antonio Carneiro Leão, Introdução a administração escolar, San Pablo, Edição Melhoramentos, 1939; M. B. Lourenco Filho, Organização e administração escolar, San Pablo, Edição Melhoramentos, 1963.
18. Los principales ensayos de Mary Parker Follet fueron editados, después de su muerte, por Henry C. Metcalf y Lindall Urwick, en Dynamic administration: the collected papers of Mary Follet, Nueva York, Harper and Row Publishers, 1942.
19. Elton Mayo, The human problem in an industrial civilization, Nueva York, McMillan Book Company, 1933; Fritz J. Roethlisberger y William J. Dickson, Management and the worker, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1939.
20. Herbert A. Simon, Administrative behavior, Nueva York, McMillan Book Company, 1945.
21. Chester I. Bernard, The functions of the executive, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1938.
22. Johann H. Pestalozzi, Wie Gertrud ihre Kinder lehrt, 1801.
23. Friedrich Froebel, Die Menschenerziehung, 1826.
24. Emile Durkheim, Education and sociology, Glencoe, Ill., The Free Press, 1956; Emile Durkheim The rules of the sociological method, Chicago, the University of Chicago Press, 1938.
25. Talcott Parsons, The social system, Nueva York, The Free Press, 1949; Daniel Katz y Robert Kahn, The social psychology of organizations, Nueva York, John Wiley and Sons, Inc., 1966; Jacob W. Getzels y E. G. Guba, “Social behavior and administrative process”, School Review, n° 65, 1957, pp. 432-441; J. W. Getzels, J. M. Lipham y J. W. Campbell, Educational administration as a social process, Nueva York, Harper and Row Publishers, 1968.
26. Myrtes Alonso, O papel do director na administração escolar, San Pablo, Difel/Educ. 1976.
27. Philip Coombs, a crise mundial da educação, San Pablo, Perspectiva, 1976.
28. Existe una extensa bibliografía pedagógica sobre la crítica de la teoría de los sistemas en educación. Véase, por ejemplo, Dermeval Saviani, Educação brasileira: estrutura e sistema, San Pablo, Saraiva, 1973; Benno Sander, Sistemas na educação brasileira: solução ou falacia, San Pablo, Saraiva, 1985.
29. Para un análisis de la aplicación de los conceptos del enfoque de desarrollo organizacional al administración pública, ver Bianor Scelza Cavalcanti, “Do:

- considerações sobre objetivos, valores e processos,” Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, Vol. XIII, nº2, abril-junio, 1979, pp. 49-84.
30. Eurico Carvalho da Cunha, “Desenvolvimento organizacional no contexto brasileiro”, Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, Vol. XIII, nº2, abril-junio, 1979, p.98.
 31. Antonio Muñiz de Rezende, José Camilo dos Santos Filho y María Lucía Rocha Duarte Carvalho, “Administração universitaria como ato pedagógico”, Educação Brasileira, Brasilia, DI; Vol. I, nº 2, 1978, pp. 15-58.
 32. Las fuentes bibliográficas más abarcativas sobre el tema son de Ferrel Heady y Sybil Stokes, Comparative public administration: a selective annotated bibliography, Ann Arbor, Michigan, The University of Michigan Institute of Public Administration, 1960; Allan A. Spitz y Edward W. Weidner, Development administration: an annotated bibliography, Honolulu, East-West Center Press, 1963.
 33. Fred W. Riggs, “Trends in the comparative study of public administration”, International Review of Administrative Science, nº 1, 1962, p. 15. En esa época, Riggs es el deudor de no hacer protagonista en la concepción en desarrollo de la administración pública comparada. Su obra más influyente en los Estados Unidos y con amplia repercusión en otras partes del mundo fue Administration in developing countries; the theory of prismatic society, Boston, Mass., Houghton Mifflin Company, 1964. Para una revisión de la influencia de Riggs en la gestión educativa de América Latina, véase Benno Sander, David Kline y Russell G. Davis, Formalismo educacional en los países en desarrollo, Washington, DC., Organization de los Estados Americanos, Programa Regional de Desarrollo Educativo, 1974; Benno Sander, Educação brasileira: valores formais e valores reais, São Paulo, Pioneira/MEC, 1977.
 34. Para un análisis de la utilización del modelo de modernización dependiente, véase Bernardo Kliksberg, Administración, subdesarrollo y estrangulamiento tecnológico, Buenos Aires, Paidós, 1973; Rodolfo Stavenhagen, Sociología y subdesarrollo. México, Ed. Nuestro Tiempo, 1973; Carlos Pallán Figueroa, Bases para la administración de la educación superior en América Latina: el caso de México, México, DF, INAP, 1978; Carlos Pallán Figueroa, La enseñanza de la administración pública y el ejercicio profesional, México, Universidad Nacional Autónoma, Colección Pensamiento Universitario, 1992.
 35. Juan Carlos Tudesco, El desafío educativo: calidad y democracia, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987, pp. 13-24.
 36. Cecilia Braslavsky, “Un desafío fundamental de la educación latinoamericana en los próximos 25 años: construir su sentido”, La Educación, Washington, DC, Año XX-XI, no. 101, pp. 69-82.
 37. Entre los trabajos sobre economía de la educación y capital humano en América Latina, véase Martín Carnoy “Rates of return to schooling in Latin America”, Journal of Human Resources, Vol. II, nº 3, 1967, A. Harberger y M. Selowsky, Key factors in the economic growth of Chile, Mimeo, Trabajo presentado a la Conferencia “The next decade of Latin American development”, Cornell University, 1966; M. Urrutia Montoya, “Distribución de la educación y distribución del ingreso en Colombia”, Revista del Centro de Estudios Educativos, México, nº 1, 1972; J. Lobo, “Educación y distribución del ingreso en Venezuela”, Revista del Centro de Estudios Educativos, México, nº 1, 1972; Ricardo Carciofi, Acerca del

- debate sobre educación y empleo en América Latina; Buenos Aires, Proyecto DEALC, Fichas/10, 1980; Claudio de Moura Castro, "Investment in education in Brazil: a study of two industrial communities", Tesis de Doctorado para la Universidad de Vanderbilt, 1970; Samuel Levy, "An economic analysis of investment in education in the State of São Paulo", Instituto de Estadísticas Económicas, Universidade de São Paulo, 1969; Carlos Langoni, "A study in economic growth the Brazilian case", Tesis de doctorado para la Universidad de Chicago, 1970.
38. Véase Ricardo Nassil. "Las tendencias pedagógicas en América Latina, 1960-1980", en German W. Rama, coord. *Mudanças educacionais na América Latina*, Fortaleza, Ceara, Edições Universidade Federal do Ceara, 1983, pp. 122-168.
 39. Para una discusión de los factores que ponen en cuestión las concepciones optimistas del educación latinoamericana, véase Daniel, Filmus, *Para que sirve la escuela*, Buenos Aires, Tesis-Grupo Editorial Norma, 1993, pp. 67-72. Véase también Juan Carlos Tudesco, "Elementos para un diagnóstico del sistema educativo tradicional en América Latina", en German W. Rama, coord., *Mudanças educacionais na América Latina*, Fortaleza, Ceará, Edições Universidade Federal do Ceara, 1983, pp. 85-86.
 40. Juan Carlos tudesco, "Elementos para un diagnóstico del sistema educativo tradicional en América Latina", en Germán W. Rama, coord., *Mudanças educacionais na América Latina*, Fortaleza, Ceará, Edições Universidade Federal do Ceara, 1983, pp. 85-86.
 41. Raúl Prebish, *Transformação e desenvolvimento: a grande tarefa da América Latina*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1973.
 42. Fernando Enrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependência e desenvolvimento na américa Latina: ensaño de interpretação sociológica*, Río de Janeiro, Editora Zahar, 1970.
 43. Paulo Freire, *Pedagogía do oprimido*, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1977; P. Freire, *Educação como prática da libertade*, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1989.
 44. Manfredo Berger, *Educação e dependência*, San Pablo, Difel, 1980.
 45. Entre los protagonistas del enfoque sociológico se destaca, entre otros. Alberto Guerreiro Ramos, "Fundamentos sociológicos da administração pública", *Jornal do Brasil*, 11 de noviembre de 1956, Parte II, Sección 2, p. 8.; Celso Furtado, "Political obstacles to economic growth in Brazil", *Internacional Affaire*, n° 4, abril, 1965; Rogério Feital Pinto, *Ecología política del BNDE: un estudio de política, desarrollo y administración pública*, Washington, DC, Organización de Estados Americanos, Departamento de Asuntos Económicos, 1969; Nelson de Mello e Souza (con la colaboración de Breno Genaro), "Public administration and economic development", in Robert T. Daland, ed., *Perspectivas of Brazilian public administration*, Los angeles, University of Southern California, 1963, Vol. I, pp. 145-149; Jorge Katz, Bernardo Kliksberg, Alejandro Carrillo Castro, Tomás Vasconi y otros, *Estado y tecnología administrativa en América Latina*. Caracas, Monte Avila Editores, 1977.
 46. Nelson de Mello e Souza, *Op. cit.*, pp. 148-149.
 47. M. B. Lourenço Filho, *Organização e administração escolar*, San Pablo, Edição Melhoramentos, 1963.

48. Carlos Corrêa Mascaro, *Aministração escolar na América Latina*, Salvador, Bahía, ANPAE, 1968.
49. La Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE) fue fundada en febrero de 1961 en la Universidad de São Paulo como resultado del Primer Congreso Brasileño de Administración Escolar, Su primer presidente fue Antonio Pitón Pinto, profesor titular de la Universidade Federal de Bahía.
50. La Sociedad Interamericana de Administración de la Educación fue fundada en diciembre de 1979 en el Plenario del Congreso Nacional de Brasil, por decisión de representantes de 20 países del continente. Su presidente Fundador fue Benno Sander, profesor titular de la Universidade de Brasilia y de la Universidade Federal Fluminense en Río de Janeiro.
51. Cléber Tatinge do Nascimento, “A revolução conceptual da administração: implicações para a formulação dos papeis e funções de um ejecutivo”, *Revista de Administração Pública*, Río de Janeiro, Vol. VI, n° 2, abril-junio, 1972, pp. 5-52.
52. Véase Paulo Roberto Motta, “Administração para o desenvolvimento: a disciplina em busca de relevância”, *Revista de Administração Pública*, Vol. III, n° 3, julio-septiembre, 1972, p.47.
53. Paulo Reis Vieira y Anna María Campos, “Em busca de uma metodologia de pesquise relevante para a administração pública”, *Revista de Administração Pública*, Río de Janeiro, Vol. XIV, n° 3, julio-septiembre, 1980, pp. 101-110, Ver también Anna María Campos “Em busca de novos caminhos para a teoria de organização”, *Revista de Administração Pública*, Río de Janeiro, Vol. XV, n° 1, enero-marzo, 1981, pp. 104-123.
54. Bernardo Kliksberg, ed., *Pobreza: un tema impostergable*, México, DF, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 91-108 y 353-368.
55. Benno Sander, “Administração da educação no Brasil: é hora da relevância”, *Educação Brasileira*, Brasilia, Año 4, n° 9, 2º. Semestre, 1982; Benno Sander y Thomas Wiggins, “Cultural contexto f administrative theory: in consideration of a multidimensional paradigm”, *Educational Administration Quartely*, Vol. 21, n° 1, Invierno, 1985, pp. 95-117; Colleen A. Capper, ed., *Educational administration in a pluralisme society*, Albany, NY, The State University of New York Press, 1993, Ver especialmente los capítulos de Colen Capper, Benno Sander y William D. Greenfield.
56. Para una revisión de los principales estudios, véase Benno Sander, *Educación, administración y calidad de vida*, Buenos Aires, Ediciones Santillana, 1990.

BLOQUE II

MODULO ADMINISTRATIVO

APLICADOS A LA EDUCACION

CHIAVENATO, Adalberto. “Enfoque clásico de la Administración” pp. 44-85. “Teoría clásica de la Administración”, en: Introducción a la teoría general de la Administración Ed. Mc Graw Hill pp. 76-196.

3. Visión microscópica del hombre Visión microscópica del hombre

La administración científica se refiere al hombre como empleado individual e ignora que el trabajador es un ser humano y, por tanto, sociable. A partir de su concepción negativa del hombre —según la cual los individuos son perezosos e ineficientes—. Taylor hace éntasis en el papel monocrático del administrador: “La aceleración del trabajo sólo podrá obtenerse por medio de la estandarización obligatoria de los métodos, la adopción obligatoria de los mejores instrumentos y condiciones de trabajo. y la cooperación obligatoria. Esta atribución de imponer estándares y forzar la cooperación compete exclusivamente a la gerencia”³⁴. “La industrialización extensiva, inherente al esquema de Taylor, implica la proliferación de trabajo no calificado que coexiste con la estructura administrativa monocrática, alienante, en que la principal virtud es la obediencia a las órdenes”³⁵

Una de las críticas más comunes hechas a Taylor señala que el pionero de la administración científica “cometió un error (de pionero) al basar su sistema — observando la productividad industrial— en un principio que individualizó a cada obrero en términos de las relaciones con sus instrumentos de trabajo. sus compañeros y sus superiores, cuando el resultado más impresionante de recientes investigaciones en el terreno sociopsicológico es la unanimidad de opinión en cuanto a la importancia del pequeño grupo informal”³⁶.

Es evidente que en ciertos talleres de mecánica de precisión, donde los puestos de trabajo son numerosos y variados, y donde se utilizan máquinas ligeras de comando manual, existen normas colectivas más o menos secretas o informales, pero obligatorias, que se transmiten entre los trabajadores en cuanto al ritmo al cual deben producir en tal o cual puesto de trabajo; a aquel que va más rápido se le advierte que reduzca el ritmo, o aquel que produce mucho en la mañana, debe

³⁴ Frederick W. Taylor, principios de Adminisdracao Vientiifica, p. 82.

³⁵ Mauricio Tragtenberg. Ideología e Burocracia, p. 194.

³⁶ Marton Grodzins. “Public Administration and the Science of Human Relation” , en Public Administrations Review, primavera. 1951, pp. 88-102.

disminuir en el periodo de la tarde. De allí nace el presupuesto capital del taylorismo: los hombres que trabajan individualmente están interesados en hacer un buen trabajo, mientras que aquellos que trabajan en grupos están únicamente interesados en no trabajar más duro que los demás. Además, la única motivación del trabajador es el salario³⁷

La ausencia de una visión más amplia originó la fuerte crítica a la obra de los ingenieros estadounidenses: desarrollaron una ingeniería humana con enorme escasez de variables y un desequilibrio en la ponderación de las mismas. De ahí surge la unilateralidad de esa teoría³⁸ y su concentración exclusiva en los aspectos relacionados con el cargo o con la función.

Además de la concepción atomista del hombre, se presenta otra consecuencia de la visión microscópica del trabajador. A pesar de que Taylor y sus seguidores se preocuparon inicialmente por la adecuación de los dos elementos que constituyen la esencia del trabajo —las características del hombre y las características de la máquina—, esa preocupación inicial desapareció en sus trabajos posteriores. En el fondo, los ingenieros estadounidenses se limitaron a observar las características físicas del cuerpo humano durante la ejecución de los trabajos rutinarios, con énfasis en los estudios de movimientos y en la fatiga. El trabajo del hombre fue abordado, limitadamente, como un proceso accesorio de la máquina, y se dejó a un lado la preocupación inicial de que los recursos humanos y los mecánicos se adaptaran mutuamente. El desempeño humano pasó a ser estudiado por los ingenieros industriales, dentro de sus límites físicos, en términos de cargas, velocidad y fatiga. La utilización de los seres humanos en la organización se limitó a las tareas que se ejecutaban en la línea de producción y en las oficinas, y abarcó, sobre todo, las variables fisiológicas, simplemente. Tanto es así que algunos autores prefieren dar a la administración científica el nombre de teoría fisiológica de la organización³⁹.

Taylor se preocupó por aumentar el ritmo de trabajo de los obreros que ejecutaban tareas pesadas y no calificadas —como el trabajo con pala, de fundición o de picapedrero—. valoró sólo la fatiga muscular e ignoró un tipo de fatiga más sutil: la mental. La fatiga se consideraba exclusivamente un fenómeno muscular y fisiológico, estudiado principalmente a través de datos estadísticos. Se buscaban movimientos musculares más eficientes y menos fatigosos para aumentar así el rendimiento de los obreros. La iluminación y otras condiciones

³⁷ Robert Meigniez. *Paihologie Sociale de L'Enterprise* p. 22.

³⁸ Beatriz M. de Souza Wahrlich, Uma .*Analise das Teorías de Organizaçao*. p. 84.

³⁹ James G. March y Herbert A. Simon. *Teoria das Organizações*. p. 18.

ambientales de trabajo, como también la proximidad física de los instrumentos y materiales, la ventilación, la conveniencia de los equipos y la comodidad de los obreros, se consideraban factores reductores de la fatiga y, por tanto, influyentes en la eficiencia humana. En el fondo, Taylor consideró que los recursos humanos y los materiales no eran elementos recíprocamente adaptables, sino que el hombre en el trabajo, era un apéndice de la maquinaria industrial⁴⁰.

4. Ausencia de comprobación científica

La administración científica es también criticada por el hecho de pretender elaborar una ciencia, sin comprobar científicamente sus proposiciones y principios. En otros términos, los ingenieros estadounidenses utilizaron muy poca investigación y experimentación científica para comprobar sus tesis.

Taylor utilizó un método empírico y concreto en que el conocimiento se alcanza por la evidencia y no por la abstracción: se basa en datos aislados observados por el analista de tiempos y movimientos. Los aspectos más importantes se refieren al cómo y no al porqué de la acción del obrero.

5. Enfoque incompleto de la organización

Para muchos autores, la administración científica es incompleta, parcial e inacabada, ya que sólo se limita a los aspectos formales de la organización, pero omite por completo la organización informal y, en especial, los aspectos humanos de la organización. Esa perspectiva incompleta ignora la vida social interna de los participantes de la organización, quienes se toman como individuos aislados que se distribuyen de acuerdo con sus habilidades personales y las exigencias de la tarea que va a ejecutarse. También omite interacciones entre muchas variables críticas, como el compromiso personal y la orientación profesional de los miembros de la organización, el conflicto entre los objetivos individuales y los organizacionales, etc. Además, se le critica por limitarse a los problemas de la fábrica e ignorar las demás áreas y partes de la organización.

6. Limitación del campo de aplicación

Las observaciones de Taylor y sus seguidores se circunscribieron casi exclusivamente a problemas de producción localizados en la fábrica, sin considerar con mayor detalle los demás aspectos de la vida de una empresa, como los financieros, los comerciales, etc. Sus principios y métodos carecen de una complementación más amplia, pues Taylor encara el problema de la organización

⁴⁰ Amitai Etzinni. Organizações Modernas. S Paulo. Livraria Pione Edit., 1967. pp. 37-39.

racional del trabajo partiendo de un punto limitado y específico en la empresa. lo cual lamentablemente reduce y restringe su enfoque.

Según la administración científica, el diseño de cargos y tareas no sólo refleja sus concepciones respecto de la naturaleza humana (hombre económico), sino que se fundamenta, principalmente, en la expectativa de estabilidad y previsibilidad de las operaciones de la organización. En otros términos, el diseño de cargos y tareas y el desarrollo de instrumentos, métodos y procedimientos estandarizados y rutinizados se basan en la suposición de que la tecnología utilizada permanecerá inalterable el tiempo suficiente para compensar la inversión de tiempo, dinero y esfuerzo aplicado al análisis y al estudio del trabajo. La estabilidad del producto y del proceso sirve como restricción al diseño de los cargos y tareas: la no ocurrencia de cambios es esencial para que el pensar sea separado del hacer, lo cual permite que los empleados sean seleccionados y entrenados para ejecutar, a largo plazo, tareas simples, repetitivas y bien definidas. Esos aspectos son importantes para la continuidad de la producción en masa, la superespecialización de los cargos y la repetición constante del trabajo.

7. Enfoque prescriptivo y normativo

La administración científica se caracteriza por tratar de establecer y prescribir principios normativos que deben ser aplicados como una receta, en determinadas circunstancias, para que el administrador pueda tener éxito. Este enfoque prescriptivo y normativo busca estandarizar ciertas situaciones para unificar la manera como éstas deberán ser administradas. Es un enfoque dirigido a recetas anticipadas, a soluciones preestablecidas y a principios normativos que deben regir el cómo hacer las cosas dentro de las organizaciones. Esta perspectiva muestra cómo debe funcionar la organización, en vez de explicar su funcionamiento⁴¹.

8. Enfoque de sistema cerrado

La administración científica visualiza las empresas como si existieran en el vacío, o como si fuesen entidades autónomas, absolutas y herméticamente cerradas a cualquier influencia proveniente de su entorno. Este enfoque de sistema cerrado se caracteriza, como veremos en capítulos posteriores, por observar sólo aquello que sucede dentro de la organización, sin tener en cuenta el entorno en que está situada. Otra característica del enfoque de sistema cerrado es la manera de abordar lo que ocurre dentro de una organización, considerando apenas algunas variables importantes y omitiendo otras cuya influencia no se conoce suficientemente en el conjunto. El comportamiento de un sistema cerrado es mecánico, previsible y determinista: la lógica del funcionamiento de sus partes es

⁴¹ J. Eugene Haas y Thomas E. Drabek. *Complex Organizations: A Sociological Perspective*. Nueva York. The Macmillan Co.. 1973. pp. 37-41.

inmodificable. Sin embargo, las organizaciones nunca se comportan como sistemas cerrados, y no pueden reducirse sólo a algunas cuantas variables o algunos cuantos aspectos más importantes.

A pesar de todas las críticas formuladas a Taylor y a los seguidores de la administración científica, recientemente se observa una fuerte tendencia a rehabilitar la imagen de Taylor. Algunos autores quieren demostrar que Taylor, señalado como el creador de la administración científica, fue realmente el padre de la teoría de las relaciones humanas, y lo consideran, al igual que a Elton Mayo, un científico social puesto que ambos se interesaron profundamente por los problemas de la motivación y del comportamiento individual.

RESUMEN

La administración científica fundada por Taylor y sus seguidores constituye el primer intento de formular una teoría de la administración. La preocupación por crear una ciencia de la administración comenzó con la experiencia concreta e inmediata del trabajo de los obreros y el énfasis en las tareas. En el primer periodo de su obra, Taylor se dedicó exclusivamente a la racionalización del trabajo de los obreros, y luego, durante el segundo periodo, pasó a la definición de los principios de administración aplicables a todas las situaciones de la empresa. La organización racional del trabajo se basa en el análisis del trabajo operacional, en el estudio de tiempos y movimientos, en la división de las tareas y en la especialización del trabajador. Se buscaba la eliminación del desperdicio, la ociosidad de los obreros y la reducción de los costos de producción. La única forma de obtener la colaboración de los obreros fue la implementación de los planes de incentivos salariales y de premios por producción, basados en el tiempo estándar (eficiencia = 100%)* y en la convicción de que el salario constituye la un fuente de motivación para el trabajador (hombre económico). El diseño de cargos y tareas hacía énfasis en el trabajo simple y repetitivo de las líneas de producción y montaje, la estandarización y las condiciones de trabajo que aseguran la eficiencia. Se comprobó que nada se ganaba racionalizando el trabajo del obrero, si el supervisor, el jefe, el gerente o el director continuaban con el empirismo anterior. Para involucrar esos niveles más elevados, los ingenieros de la administración científica empezaron a preocuparse por aquellos principios de la administración capaces de determinar el comportamiento de los gerentes y jefes. No obstante, se pueden formular innumerables críticas a esta escuela: el mecanicismo de su enfoque, de donde se deriva el nombre de teoría de la máquina; la superespecialización, que robotiza al obrero; a visión microscópica del hombre — tomado aisladamente como un apéndice de la maquinaria industrial—; la ausencia

* N. de R. T.: Al estándar se le atribuía el 100%. La eficiencia del obrero se medía en términos del porcentaje del estándar que correspondía al volumen de producción alcanzado.

de comprobación científica de sus afirmaciones y principios; el enfoque ir que involucra sólo a la organización formal; la imitación del campo de aplicación a la fábrica —omitiendo el resto de la vida de una empresa—, y el enfoque eminentemente prescriptivo y normativo característico del sistema cerrado. Sin embargo, estas limitaciones y restricciones no desvirtúan el hecho de que la administración científica fue el primer paso en la búsqueda de una teoría administrativa, un paso fundamental y decisivo.

PREGUNTAS Y TEMAS DE REPASO Y ANÁLISIS

1. Comente los principios de la administración de Taylor.
2. ¿En qué aspectos sirvieron de base para la obra de Taylor el análisis del trabajo y el estudio de tiempos y movimientos?
3. Explique qué es eficiencia.
4. ¿Qué son la división del trabajo y la especialización del obrero?
5. ¿En qué consiste el diseño de cargos y de tareas en la administración científica?
6. Explique el concepto *homo economicus*.
7. ¿Cómo influye en la administración científica el estudio de las condiciones de trabajo?
8. ¿Qué es estandarización?
9. ¿Qué es supervisión funcional?
10. Comente los principios de eficiencia, según Emerson.
11. Comente los principios básicos de la práctica administrativa de Ford.
12. ¿En qué consiste el principio de excepción?
13. Explique en qué consiste el mecanicismo de la administración científica.
14. Explique por qué se afirma que la superespecialización del obrero es un problema impuesto por la administración científica.
15. ¿Por qué se habla de visión microscópica del hombre?
16. Explique por qué se afirma que la administración científica se caracteriza por la falta de comprobación científica.
17. ¿Por qué se habla de enfoque incompleto de la organización?
18. ¿Qué significa imitación del campo de aplicación?

EL CASO DE LA INDUSTRIA SAN PEDRO, AUTOPARTES S. A.

En la actualidad la Industria San Pedro, Autopartes S. A., con sede en San Bernardo del Campo, estado de Sao Paulo, es una de las mayores fabricantes de piezas para automóviles.

La empresa ha operado en el mismo sitio por más de 30 años; sin embargo, el crecimiento constante de la compañía ha creado condiciones difíciles en el área de manufactura. Con la utilización de nuevas máquinas y equipos, y la puesta en marcha de nuevos procesos, desapareció en poco tiempo el flujo funcional de producción en línea que, originalmente, era la característica principal de su

esquema productivo. Dadas las limitaciones de espacio físico en la fábrica, se emplean montacargas para llevar las piezas de un sitio a otro en bastidores de madera. De regreso, para completar las operaciones de producción, se procede de la misma manera, lo que origina un movimiento sin precedentes dentro de la fábrica. A pesar de que los planos para la construcción de una nueva fábrica en otro sitio ya están terminados, habrá que esperar por lo menos dos años antes de que sea inaugurada y reducir, así, la sobrecarga existente en la fábrica actual.

El director general de la empresa, formado en la compañía y dotado de gran fuerza de voluntad, trabaja intensamente y espera que todos los empleados hagan lo mismo. Se dio a conocer por su tendencia a involucrarse en los asuntos de todas las áreas, sin sospechar las verdaderas dimensiones de la situación y sin preocuparse por lo que su interferencia pudiera causar en las demás áreas. Sin embargo, está siempre listo a escuchar y aceptar sugerencias y decisiones contrarias a su propia opinión, si la alternativa presentada está acompañada de hechos y argumentos razonables.

Cierto día, el director general inició una acción encaminada a corregir dos situaciones que le incomodaban desde hacía algunos meses. Como los operadores de los montacargas retrasaban la producción deliberadamente, y los supervisores de producción, de abastecimiento y de mantenimiento no estaban motivando adecuadamente a sus subordinados, ordenó que los gerentes de esas áreas y el de recursos humanos se reunieran para desarrollar un programa combinado de entrenamiento, sobre disciplina y motivación, para combatir el problema existente. Les manifestó que debían entregarle el plan cuando regresara de las cuatro semanas de vacaciones en Europa.

Cada uno de los gerentes ve la situación desde ángulos completamente diferentes.

Gerente de producción

Cree que, finalmente, la compañía va a tener algún plan para lograr que el personal de abastecimiento obligue a trabajar fuertemente a los operadores de los montacargas, quienes perjudican gravemente la producción con los retrasos en el transporte de piezas. ya que pasan la mayor parte de su tiempo en el área de carga de las baterías, en vez de realizar su trabajo. Los operadores dicen que no hay baterías suficientes, pero en mantenimiento afirman que hay más de dos baterías por cada montacargas, y que sólo deben utilizar una batería por turno de trabajo. Ciertamente, abastecimiento no ejerce control alguno sobre los operadores de los montacargas.

Hace cinco años el gerente de producción aceptó que parte del espacio físico de producción se destinaría a la instalación del sistema de recarga de haterías de los montacargas y al servicio de mantenimiento. También aceptó la instalación de

motores diesel para accionar los tres generadores CC de 1 .600 amperios de capacidad, en vez de que funcionaran con motores eléctricos de CA, que tomaban la energía de las líneas de 440 voltios que existen en la fábrica, pues no había electricidad suficiente para ese equipo, y podía generar una sobrecarga en el sistema eléctrico de la fábrica.

Gerente de abastecimiento

Cree que el trabajo está lejos de ser de los más fáciles, a causa de la distribución de planta (layout) —completamente saturada y congestionada—, la diversidad de las piezas que se producen, la multiplicidad de operaciones por las cuales deben pasar las piezas y, principalmente, el enorme volumen de producción. Los ayudantes de almacenamiento y los operaciones de los montacargas pasan por sesenta lugares diferentes al mismo tiempo.

Producción nos acusa de no supervisar correctamente a nuestro personal y afirma que los operadores de montacargas retrasan deliberadamente la producción para trabajar más horas extras; por esta razón, pasan más tiempo en el área de mantenimiento cambiando las haterías sin necesidad, en vez de dedicarse a transportar las piezas. No compartimos mucho la idea del gerente general de establecer un programa de entrenamiento, pues no contamos con el tiempo disponible para hacer eso ahora. Lo que necesitamos es mejorar la distribución de la planta y resolver los problemas de transporte que enfrentamos en el momento.

Cuando surgieron las dificultades con producción, se consiguió con mantenimiento que todas las baterías de los montacargas fuesen recargadas durante los fines de semana, lo que significó el ingreso de una persona adicional en esa área para sustituir más rápidamente las baterías. Esta fue una solución menos costosa que tener suspendida la producción, esperando que los montacargas cambiaran sus baterías.

En la actualidad contamos con cerca de 64 montacargas de dos toneladas. Hace cinco años se cambiaron los antiguos recargadores de baterías por un nuevo sistema de carga alimentado por tres generadores diesel de 1 .600 amperios en el área de mantenimiento, con 66 puestos de carga y una área de enfriamiento de baterías. Cada montacarga tiene por lo menos dos baterías a su disposición. El personal de mantenimiento fue entrenado en la utilización de procedimientos correctos en el mantenimiento de las baterías. Normalmente se utilizan cincuenta y cinco montacargas de dos toneladas en el primero y segundo turnos de producción, y se aprovecha el tercer turno para las reparaciones necesarias. Nos hemos asegurado de que algunos funcionarios del segundo turno se queden durante el tercer turno y hemos solicitado que algunos del primer turno entren más temprano para colocar las piezas en orden para la producción. Los costos de esa área no están en orden: las horas extras no presupuestadas están

umentando, los costos de sustitución de baterías son altos, la vida de las baterías es mucho menor que la estimada durante los últimos tres años, los costos de mantenimiento de las baterías también son elevados, los operadores de los montacargas reclaman por el exceso de trabajo —y de horas extras— y porque del ácido de las baterías emanan gases nocivos para la salud. La sobreutilización de los montacargas provoca el desgaste rápido de las baterías: ésta es la causa de que se formen filas de montacargas que esperan el cambio de baterías en el área de mantenimiento. El personal de mantenimiento retrasa el trabajo, pues no cambia las baterías con rapidez. Quizá, junto con los gerentes de mantenimiento y de producción podamos acordar, en la reunión de hoy, algunos aspectos del programa de entrenamiento que el director general desea definir.

Gerente de mantenimiento

Nuestro personal cambia las baterías de los montacargas con la máxima rapidez posible para evitar las demoras o las colas de éstos. No disponemos de espacio físico para almacenar las baterías que no pueden ser reparadas por nuestro personal.

Pensábamos que se había resuelto definitivamente el problema cuando se instalaron los puestos de carga para baterías alimentados por generadores diesel y cuando se compraron dos baterías por cada montacargas y algunas adicionales. Según nuestros cálculos, esto permitiría un ciclo normal de ocho horas de utilización y ocho horas de carga más ocho horas de enfriamiento, lo cual haría posible emplear las baterías adecuadamente. No estamos interesados en elaborar un programa de entrenamiento, pero cuando la reunión termine aprovecharemos la oportunidad para hablar con los gerentes de producción y de abastecimiento sobre lo que debería hacerse para mantener los montacargas trabajando, puesto que éstos se someten a cambios de baterías y reparaciones con demasiada frecuencia.

Gerente de recursos humanos

Tenemos la responsabilidad de conseguir la fuerza laboral necesaria para los departamentos de la empresa, establecer y mantener planes de beneficios, administrar los salarios, responder por la seguridad e higiene de la fábrica, el entrenamiento del personal y los departamentos médico y de relaciones laborales. Últimamente algunos supervisores de producción han sido negligentes para hacer obedecer los procedimientos en sus áreas de trabajo; han existido reclamaciones por riesgo contra la seguridad, debidos a los gases que emanan del ácido; el departamento médico ha incapacitado, por uno o más días, a los operadores que presentan síntomas de intoxicación, y ha habido reclamos por la calidad de la fuerza laboral admitida en la empresa durante los últimos años.

No creemos que haya necesidad de establecer un programa de disciplina puesto que hemos tenido éxito en las tentativas por lograr que los jefes de primera línea resuelvan los asuntos de personal a través del consejo y la orientación, en vez de recurrir a la fuerza y la imposición. La motivación es uno de los temas que podría enseñarse, pero la partida presupuestal disponible para este tipo de entrenamiento es insuficiente para contratar cualquier consultoría externa en recursos humanos, pues el personal está completamente sobrecargado con las obligaciones diarias. De todas maneras, la reunión con los gerentes será una gran oportunidad para analizar algunos asuntos pendientes.

EL CASO DE ALFA S. A.

Alfa S. A. es una reconocida empresa metalúrgica que fabrica tanques y calderas de acero para la industria. Produce sólo por encargo, según las especificaciones y necesidades de los clientes. En consecuencia, cada producto presenta especificaciones diferentes y debe ser diseñado por el departamento técnico, compuesto por ingenieros y proyectistas, antes de iniciar la fabricación y el montaje.

La dirección de Alfa S. A. está compuesta así:

Director-presidente: Alfredo Batista de Campos

Director financiero: Eduardo Negreiros

Director industrial: Oswaldo Leone

Oswaldo Leone, ingeniero mecánico, es amigo íntimo de Alfredo Batista de Campos. Ambos tienen muchos puntos de vista en común; según ellos, ningún obrero es digno de confianza. Creen que los obreros son holgazanes y maliciosos; creen que la disciplina, el control y la supervisión deben ser rígidos. Eduardo Negreiros, el director financiero, no comparte este punto de vista. Eduardo, graduado en administración, es el único director que no tiene participación accionaria en la empresa. Tiene fama de ser el defensor de los obreros desde cuando era asistente del director y, posteriormente, cuando —como gerente del departamento de personal— mantenía contacto frecuente con todos los empleados. Al ser nombrado director financiero, le fue encargada la administración de una empresa de servicios subsidiaria, localizada en Río de Janeiro. Hace dos años volvió a Sao Paulo como director financiero de Alfa S. A., en la fábrica localizada en Santo Amaro. Rápidamente renovó sus contactos con los empleados, quienes siempre tuvieron gran simpatía por él.

Oswaldo Leone fue nombrado director industrial hace poco menos de dos años; antes desempeñaba el cargo de gerente de producción en una gran empresa textil. Después de asumir la dirección industrial, descubrió que en Alfa existía un gran número de pequeños grupos de trabajo (5 ó 6 obreros) bajo la jefatura de un capataz, que también trabajaba directamente en la producción junto al pequeño

número de subordinados. Cada grupo trabajaba en uno o dos proyectos a la vez, y se encargaba de otros proyectos cuando faltaba materia prima o terminaba la obra. Las tareas nunca eran repetitivas e involucraban a los obreros en actividades diferenciadas y especializadas. Leone creía que este sistema dificultaba la planeación y control de la producción. Como cada grupo era pequeño, no disponía de todos los especialistas (herrereros, mecánicos, soldadores, etc.) necesarios para ejecutar totalmente un proyecto. Además de eso, dijo que como los grupos tenían gran autonomía en la ejecución del trabajo, presentaban un alto índice de ineficiencia.

El nombramiento de Leone en el cargo de director industrial se debió a la aprobación de un plan de ampliación de la producción (en la parte de tanques y calderas) y de diversificación de productos (lo cual incluía otros tipos de equipos industriales por encargo). Después de 15 meses, el número de obreros se elevó de 550 a 1.200. Así, al lado de empleados que, en su mayoría, tenían más de 10 años de trabajar en la empresa (los "antiguos"), comenzó a convivir un volumen apreciable de nuevos empleados (los "novatos"). Los primeros no veían con buenos ojos la creciente contratación de "novatos", a quienes criticaban severamente por su inexperiencia en el sector y por su incapacidad en el trabajo, debida a la falta de entrenamiento. En cierta ocasión, uno de los "antiguos" llegó a reclamar al ingeniero Leone: "¿qué contra tan ustedes tantos novatos? Nosotros podemos trabajar mucho más y mejor". Leone entendió que aquel reclamo significaba que los obreros podían trabajar mucho más y que si no lo hacían era por falta de voluntad y no por falta de trabajo.

Leone aprovechó a situación para aumentar el tamaño de los grupos de producción a 20 obreros subordinados a un capataz, que sólo los supervisaría y no trabajaría directamente en la producción. La planeación y el control de la producción quedarían totalmente a cargo de la oficina, y todas las tareas pasarían a ser escrupulosamente definidas, detalladas y medidas en términos de tiempo. El capataz tendría todo el tiempo disponible para la disciplina, la supervisión y el control de sus obreros. Leone creía que podía aumentar la eficiencia de los trabajadores y reducir drásticamente los costos industriales de producción.

El nuevo sistema impuesto por Leone no fue bien recibido por los obreros, pues los "antiguos" consideraban que el sistema anterior era mucho mejor y más saludable. En consecuencia, constituyeron una pequeña comisión para hablar de ciertas reivindicaciones con Leone, pero hallaron tantas dificultades para concertar una entrevista, que acabaron desistiendo. Las relaciones entre la administración de Alfa S. A. y trabajadores fueron siempre relativamente buenas, con algunos altibajos ocasionales. Sin embargo, las dificultades siempre se resolvían internamente. Por tanto, la dirección de la empresa recibió con asombro un comunicado del sindicato de obreros en que denunciaban en términos violentos una serie de medidas erradas e injustas tomadas por Alfa S. A. contra sus obreros; además, la acusaban

de pagar salarios bajos, proporcionar condiciones pésimas de trabajo, controlar rígidamente al personal y exigir una producción por encima de la que podía dar cada trabajador normalmente. Ese comunicado fue distribuido entre los obreros y empleados sindicalizados de otras empresas.

Eduardo Negreiros no admitió la forma ni el contenido de las acusaciones hechas, principalmente porque muchas de éstas no eran verdaderas. Por ejemplo, los salarios de Alfa siempre estaban dentro del promedio establecido en el mercado; las condiciones físicas de trabajo eran relativamente satisfactorias; el sistema de trabajo era el mismo desarrollado, sin problemas, por otras empresas; las exigencias de producción se basaban en tiempos estándares estimados por cronometristas y cronoanalistas expertos. "¿Por los obreros no vinieron a reclamar directamente donde nosotros, que estamos más cerca de ellos y tenemos todas las para resolver sus problemas?"

CAPÍTULO

4 TEORÍA CLÁSICA DE LA ADMINISTRACIÓN

OBJETIVOS

- Mostrar los fundamentos de la denominada teoría clásica de la administración.
- Identificar el énfasis exagerado en la estructura de la organización como base para lograr la eficiencia.
- Definir los elementos y los principios de la administración, como bases del proceso administrativo.
- Identificar las limitaciones y las restricciones de la teoría clásica dentro de una apreciación crítica.

Mientras en los Estados Unidos, Taylor y otros ingenieros estadounidenses desarrollaban la denominada administración científica, en 1916 surgió en Francia la llamada teoría clásica de la administración, que se difundió con rapidez por Europa. Si la administración científica se caracterizaba por hacer énfasis en la tarea que realiza el obrero, la teoría clásica se distinguía por el énfasis en la estructura que debe tener una organización para lograr la eficiencia. Ambas teorías perseguían el mismo objetivo: la búsqueda de la eficiencia de las organizaciones.

Según la administración científica, esa eficiencia se lograba a través de la racionalización del trabajo del obrero y de la sumatoria de la eficiencia individual.

En la teoría clásica se parte del todo organizacional y de su estructura para garantizar la eficiencia en todas las partes involucradas, sean ellas órganos (secciones, departamentos. etc.) o personas (ocupantes de cargos y ejecutores de tareas). El microenfoque individual de cada obrero con relación a la tarea se amplía enormemente en la organización como un todo respecto de su estructura organizacional. La preocupación por entender la estructura de la organización como un todo constituye una ampliación sustancial del objeto de estudio de la TGA. Fayol, ingeniero francés fundador de la teoría clásica de la administración, parte de un enfoque sintético, global y universal de la empresa, lo cual inicia la concepción anatómica y estructural de la organización. que desplazó con rapidez la visión analítica y concreta de Taylor.

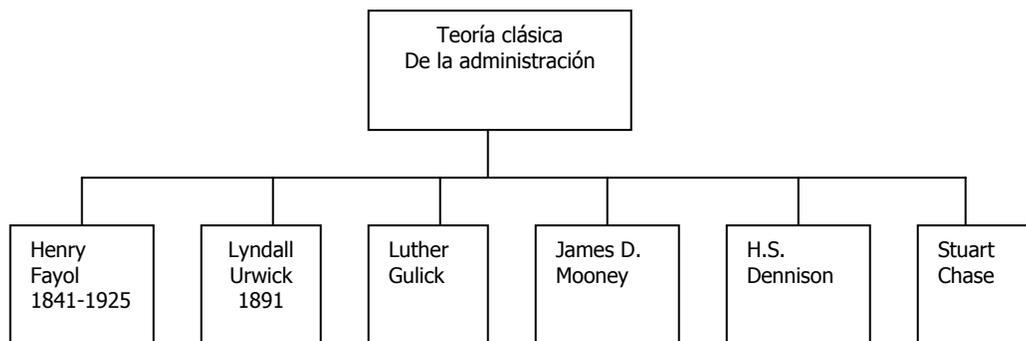


FIGURA 4.1 Principales representantes de la teoría clásica

LA OBRA DE FAYOL

Henri Fayol (1841-1925), fundador de la teoría clásica, nació en Constantinopla y falleció en París. Vivió las consecuencias de la Revolución Industrial y, más tarde, la Primera Guerra Mundial. Se graduó en ingeniería de minas a los 19 años e ingresó a una empresa metalúrgica y carbonífera, donde desarrolló toda su carrera. A los 25 años fue nombrado gerente de las minas, y a los 47 ocupó la gerencia general de la Compagnie Commantry Fourchambault et Decazeville, que entonces afrontaba una situación difícil. Su administración fue muy exitosa. En 1918 entregó la empresa a su sucesor, en situación de notable estabilidad.

Fayol expuso su teoría de la administración en su famoso libro *Administration industrjelle et Générale*, publicado en París en 1916, traducido en 1926 a los idiomas inglés y alemán por iniciativa del International Management Institute de Ginebra, y al portugués, en 1950¹, por la Editora Atlas de Sao Paulo. Los trabajos

¹ Henri Fayol, *Administracao industrial e Peral*, Sao Paulo. Ed. Atlas, 1950.

de Fayol, antes de su traducción al inglés, fueron bastante divulgados por Urwick y Gulick² dos autores clásicos.

Fayol siempre dijo que su éxito se debía no sólo a sus cualidades personales sino también a los métodos que empleaba. Del mismo modo que Taylor, Fayol empleó los últimos años de su vida en la tarea de demostrar que con una visión científica y con métodos adecuados de gerencia, los resultados satisfactorios serían la consecuencia natural. Así como en los Estados Unidos se fundó la Taylor Society para la divulgación y desarrollo de la obra de Taylor, en Francia la enseñanza y desarrollo de la obra de Fayol motivó la fundación del Centro de Estudios Administrativos.

1. Seis funciones básicas de la empresa

Fayol parte de la concepción de que toda empresa puede ser dividida en seis grupos de funciones, a saber³:

1. Funciones técnicas, relacionadas con la producción de bienes o servicios de la empresa.
2. Funciones comerciales, relacionadas con la compra, la venta o el intercambio.
3. Funciones financieras, relacionadas con la búsqueda y gerencia de capitales.
4. Funciones de seguridad, relacionadas con la protección y preservación de los bienes y las personas.
5. Funciones contables, relacionadas con los inventarios, los registros, los balances, los costos y las estadísticas.
6. Funciones administrativas, relacionadas con la integración de las otras cinco funciones por parte de la dirección. Las funciones administrativas coordinan y sincronizan las demás funciones de la empresa, y están siempre por encima de ellas.

Fayol argumenta que "ninguna de las primeras cinco funciones mencionadas tienen la tarea de formular el programa de acción general de la empresa, constituir su cuerpo social, coordinar los esfuerzos ni armonizar sus acciones. Las funciones técnica, comercial, financiera, de seguridad y de contabilidad no gozan de dichas

² Lyndall F. Urwick, The functions of Administration with Special Reference to the Work of Henri Fayol". en Luther Gulick y Lyndali Urwick. Papers on me Science of Administration.

³ Henri Fayol. op. cit.. p. 7

atribuciones, pues éstas constituyen otra función, designada habitualmente con el nombre de administración”⁵.

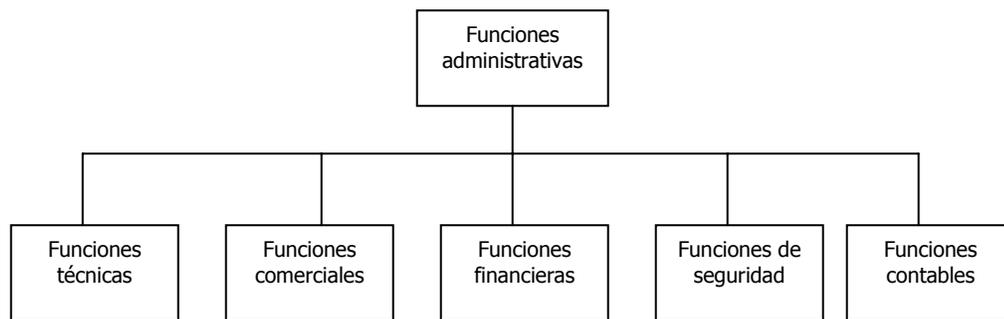


FIGURA 4.2 Las seis funciones básicas de la empresa.

Este punto de vista de Fayol con respecto a las funciones básicas de la empresa va está superado. En la actualidad las funciones básicas de la empresa se denominan áreas de administración: las funciones administrativas reciben el nombre de administración general; las funciones técnicas se denominan área de producción, manufactura u operaciones; las funciones comerciales se llaman área de ventas o de marketing; las funciones financieras se llaman área financiera, que incluyen las antiguas funciones contables. Las funciones de seguridad pasaron a conformar un nivel inferior. Además, surgió el área de recursos humanos.

2. Concepto de administración

Para aclarar lo que son las funciones administrativas. Fayol define el acto de administrar como planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar. Las funciones administrativas abarcan los elementos de la administración, es decir, las funciones del administrador:

- Planear: visualizar el futuro y trazar el programa de acción.
- Organizar: construir las estructuras material y social de la empresa.
- Dirigir: guiar y orientar al personal.
- Coordinar: enlazar, unir y armonizar todos los actos y esfuerzos colectivos.
- Controlar: verificar que todo suceda de acuerdo con las reglas establecidas y las órdenes dadas.

⁵ Ibid., p. 10.

Estos elementos de la administración, que constituyen el llamado *proceso administrativo*, se hallan presentes en cualquier actividad del administrador y en cualquier nivel o área de actividad de la empresa. En otras palabras, tanto el director o el gerente como el jefe, el supervisor, el capataz o el encargado —cada quien en su nivel— desempeñan actividades de planeación, organización, dirección, coordinación y control, puesto que son actividades administrativas fundamentales.

Según Fayol, las funciones administrativas difieren claramente de las otras cinco funciones básicas. Es necesario no confundirlas con dirección. Dirigir es conducir la empresa, teniendo en cuenta los fines previstos y buscando obtener las mayores ventajas posibles de todos los recursos de que ella dispone; en resumen, es asegurar la marcha de las seis funciones básicas.

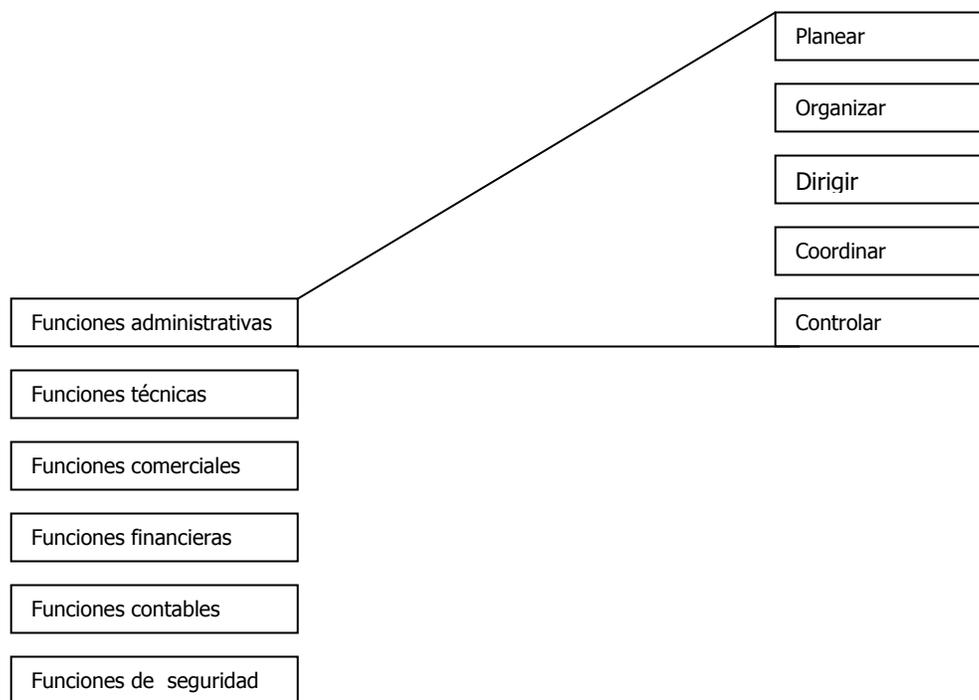


Figura 4.3 Las funciones de la empresa

Aunque la administración es sólo una de las seis funciones cuya dinámica está asegurada por la dirección, ocupa un lugar tan importante en las funciones de los altos ejecutivos que, a veces, parece que las funciones administrativas están concentradas exclusivamente en la alta dirección, lo cual es falso.

Las funciones universales de la administración son:

- *Planeación*: implica evaluar el futuro y tomar previsiones en función de él. Unidad, continuidad, flexibilidad y valoración son los aspectos principales de un buen plan de acción.
- *Organización*: proporciona todos los elementos necesarios para el funcionamiento de la empresa; puede dividirse en material y social.
- *Dirección*: pone en marcha la organización. Su objetivo es alcanzar el máximo rendimiento de los empleados, de acuerdo con los aspectos generales.
- *Coordinación*: armoniza todas las actividades de una empresa para facilitar el trabajo y los resultados. Sincroniza recursos y actividades en proporciones adecuadas y ajusta los medios a los fines.
- *Control*: verifica si todas las etapas marchan de conformidad con el plan trazado, las instrucciones dadas y los principios establecidos. Su objetivo es identificar las debilidades y los errores para rectificarlos y evitar que se repitan.

3. Proporcionalidad de las funciones administrativas

Según Fayol, existe una proporcionalidad de las funciones administrativas; es decir, se reparten por todos los niveles de la jerarquía de la empresa y no son privativas de la alta dirección. En otros términos, las funciones administrativas no se concentran en la cima de la empresa ni son privilegio de los directores, sino que se distribuyen de manera proporcional entre los niveles jerárquicos. A medida que se desciende en la escala jerárquica, aumenta la proporción de las otras funciones de la empresa, y a medida que se asciende, aumentan la extensión y el volumen de las funciones administrativas.

Fayol afirma que, en cualquier tipo de empresa, la capacidad básica de las personas situadas en los niveles inferiores es la capacidad profesional característica del área o de la empresa, en tanto que la capacidad esencial de los altos directivos es la capacidad administrativa. Sus conclusiones son las siguientes⁵:

- La capacidad principal de un obrero es la capacidad técnica.
- A medida que se asciende en la escala jerárquica, la importancia relativa de la capacidad administrativa aumenta, en tanto que disminuye la de la capacidad técnica.
- La capacidad principal del director es la capacidad administrativa. Cuanto más elevado sea el nivel jerárquico del director, más necesita dicha capacidad.
- Las capacidades comercial, financiera, de seguridad y contabilidad tienen la máxima importancia para los niveles inferiores. A medida que se asciende, su importancia relativa disminuye y tiende a nivelarse en cada categoría de agentes.

⁵ *Ibíd.*, pp. 15-16.

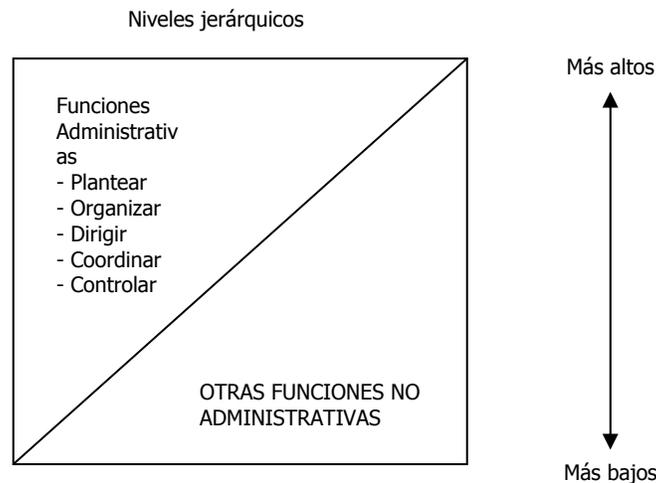


FIGURA 4.4 La proporcionalidad de la función administrativa en los diferentes niveles jerárquicos de la empresa.

4. Diferencia entre administración y organización

Aunque Fayol reconoce el empleo de la palabra administración como sinónimo de organización, hace una profunda distinción entre estos vocablos. Según él, administración es un todo del cual la organización es una de las partes. Su concepto amplio y comprensivo de administración como conjunto de procesos estrechamente relacionados y unificados incluye aspectos que la organización por sí sola no abarcaría, como planeación, dirección y control. La organización es estática y limitada puesto que se refiere sólo al establecimiento de la estructura y de la forma.

A partir de esta diferenciación, la palabra organización se utilizará con dos significados:

1. *Organización como entidad social*, en la cual las personas interactúan entre sí para alcanzar objetivos específicos. En esta acepción, la palabra organización designa cualquier iniciativa humana intencional emprendida para alcanzar determinados objetivos. Las empresas constituyen un ejemplo de organización social.
2. *Organización como función administrativa y parte del proceso administrativo* (como planeación, dirección, coordinación y control). En este sentido, organización significa el acto de organizar, estructurar e integrar los recursos y los órganos responsables de la administración, establecer las relaciones entre ellos y fijar sus atribuciones respectivas.

5. Principios generales de la administración, según Fayol

La ciencia de la administración. como toda ciencia, se debe basar en leyes o principios. Fayol intentó definir los principios generales de administración. sistematizándolos muy bien, aunque sin mucha originalidad, por cuanto los tomó de diversos autores de su época. Fayol adopta el término principio para apartarse así de cualquier idea de rigidez, va que nada hay de rígido o absoluto en materia administrativa. En administración, todo es cuestión de medida, ponderación y sentido común. En consecuencia, tales principios son maleables y se adaptan a cualquier circunstancia, tiempo o lugar.

Según Fayol, los principios generales de la administración son⁶:

- *División del trabajo*: especialización de las tareas y de las personas para aumentar la eficiencia.
- *Autoridad y responsabilidad*: autoridad es el derecho de dar órdenes y el poder de esperar obediencia: la responsabilidad es una consecuencia natural de la autoridad, e implica el deber de rendir cuentas. Ambas deben estar equilibradas entre sí.
- *Disciplina*: depende de la obediencia, la dedicación, la energía, el comportamiento y el respeto de las normas establecidas.
- *Unidad de mando*: cada empleado debe recibir órdenes de un solo superior. Es el principio de la autoridad única.
- *Unidad de dirección*: establecimiento de un jefe y un plan para cada grupo de actividades que tengan el mismo objetivo.
- *Subordinación de los intereses individuales a los intereses generales*: los intereses generales deben estar por encima de los intereses particulares.
- *Remuneración del personal*: debe haber una satisfacción justa y garantizada para los empleados y para la organización, en términos de retribución.
- *Centralización*: concentración de la autoridad en la cúpula de la jerarquía de la organización.
- *Jerarquía o cadena escalar*: línea de autoridad que va del escalón más alto al más bajo. Es el principio de mando.
- *Orden*: debe existir un lugar para cada cosa y cada cosa debe estar en su lugar. Es el orden material y humano.
- *Equidad*: amabilidad y justicia para conseguir la lealtad del personal.
- *Estabilidad del personal*: la rotación tiene un impacto negativo en la eficiencia de la organización. Cuanto más tiempo permanezca una persona en un cargo, tanto mejor.
- *Iniciativa*: capacidad de visualizar un plan y asegurar personalmente su éxito.

⁶ Ibid.. 2a. parte. ap. 1, pp. 27-55.

- *Espíritu de equipo:* la armonía y la unión entre las personas constituyen grandes fortalezas para la organización.

La teoría clásica se caracterizó por su enfoque normativo y prescriptivo: determinar cuáles elementos de la administración (funciones del administrador) y cuáles principios generales debe seguir el administrador en su actividad. Este enfoque se convirtió, por tanto, en la principal razón de ser de la teoría clásica.

TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN

1. La administración como ciencia

Los autores de la teoría clásica afirman unánimemente que la organización y la administración deben estudiarse y tratarse de modo científico, y que el empirismo y la improvisación deben remplazarse por técnicas científicas. Así se pretendía desarrollar una ciencia de la administración.

Fayol ya afirmaba la posibilidad, e incluso la necesidad, de brindar una enseñanza organizada y metódica de la administración, de carácter general. Para formar mejores administradores a partir de sus aptitudes y cualidades personales. En su época, esa idea era novedosa. Fayol afirmaba que era absolutamente posible y necesaria la enseñanza de la administración en escuelas y universidades, puesto que era una ciencia como las demás.

2. Teoría de la organización

La teoría clásica concibe la organización como una estructura, lo cual refleja la influencia de las concepciones antiguas de organización (como la organización militar y la organización eclesiástica), tradicionales, rígidas y jerarquizadas. En este aspecto, la teoría clásica no se desligó totalmente del pasado⁷. Aunque haya contribuido enormemente a sacar la organización industrial del caos que enfrentaba desde el comienzo del siglo XX. como consecuencia de la Revolución Industrial, la teoría clásica avanzó poco en cuanto a teoría de la organización. Para Fayol, una organización incluye solamente la instauración de la estructura la forma, siendo, por tanto, estática y limitada.

Mooney, considerado el innovador de la teoría de la organización, al realizar un análisis histórico de las estructuras organizacionales, trató de identificar en las

⁷ Orlando Behling, "Unification of Management Theory: A Pessimistic View, en Max S. Wortman. Jr. y Fred Luthans. Emerging Concepts in Management. Process, Behavior, Qualitative and Systems, The MacMillan Co.. Collier MacMillan Ltd.. Londres. 1969. pp. 34-43.

estructuras militar y eclesiástica los orígenes de la moderna estructura industrial⁸. Según este autor. "la organización es la característica de toda asociación humana cuando se busca un objetivo común. La técnica de organización puede ser descrita como la manera de correlacionar actividades o funciones específicas en un todo coordinado⁹". De allí la importancia que asume la coordinación. Para Mooney, como para Fayol y Urwick (para éste, principalmente), la organización militar es el modelo del comportamiento administrativo. De este modo, la preocupación por la estructura y la forma de la organización marca la esencia de la teoría clásica.

La teoría clásica concibe la organización en términos de estructura, forma y disposición de las partes que la constituyen, además de la interrelación entre esas partes.

La estructura organizacional se caracteriza por tener una jerarquía, es decir, una línea de autoridad que articula las posiciones de la organización y especifica quién está subordinado a quién. La jerarquía (también denominada cadena escalar) se fundamenta en el principio de unidad de mando, que significa que cada empleado debe reportar sólo a un superior.

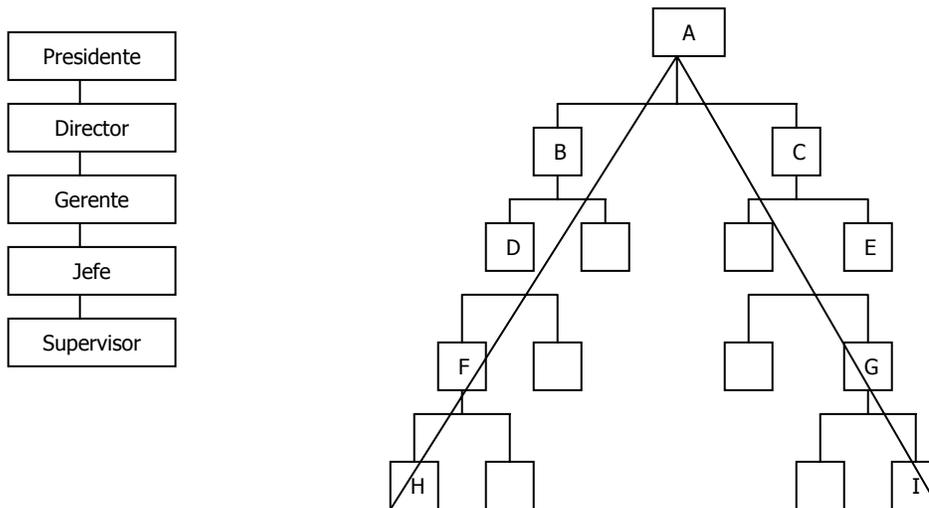


Figura 4.5 Cadena de mando y cadena escalar Fayol.

⁸ James D. Mooney y Allan Reile. Onuardindustry, Nueva York. Harper & Bros. 1931. Este libro se revisó posterior mente y se editó con otro título: James D. Moonev. The Principies of Organization. pp. 47-164.

⁹ *Ibíd.*. pp. 5-11.

Para la teoría clásica, los aspectos organizacionales se analizan desde arriba hacia abajo (de la dirección a la ejecución) y del todo a las partes (de la síntesis al análisis), exactamente al contrario del enfoque de la administración científica.

3. División del trabajo y especialización

La organización debe caracterizarse por una división del trabajo bien definida. Según Gulick. "la división del trabajo es la base de la organización; de hecho, es la razón de ser de la organización"¹⁰. La división del trabajo conduce a la especialización y la diferenciación de las tareas, es decir, a la heterogeneidad. La idea básica de este supuesto era que las organizaciones con elevada división del trabajo serían más eficientes que las que presentaban poca división. Mientras la administración científica se preocupaba por la división del trabajo en el nivel del obrero, fragmentando las tareas de éste, la teoría clásica se preocupaba por la división en los órganos que componen la organización, esto es, en los departamentos, las divisiones, las secciones, las unidades, etc. Sin embargo, para la teoría clásica, la división del trabajo puede darse en dos direcciones, a saber:

1. *Verticalmente*, según los niveles de autoridad y responsabilidad (como en la escala jerárquica de Fayol o en el principio escalar de Mooney), definiendo los diferentes niveles de la organización con sus diversos grados de autoridad. Esta última aumenta a medida que se asciende en la jerarquía de la organización. La idea básica era que las organizaciones con línea de autoridad rígidamente especificada serían más eficientes que las que tuvieran líneas de autoridad especificadas con menor rigidez. La jerarquía define el grado de responsabilidad, no de acuerdo con las diferentes funciones, sino de acuerdo con los diferentes grados de autoridad. En toda organización debe existir una escala jerárquica de autoridad (principio escalar o cadena escalar). De allí surge la denominación línea de autoridad para dar a entender la autoridad de mando y jerárquica de un superior sobre un subordinado.

2. *Horizontalmente*, según las actividades desarrolladas en la organización (como en la especialización de Fayol o en el principio de homogeneidad de Gulick). El departamento o la sección de un mismo nivel jerárquico son responsables de una actividad específica y propia. Es la llamada departamentalización.

Urwick define mejor esas dos formas de división del trabajo al afirmar que

en una organización, el agrupamiento de actividades se procesa siempre en dos sentidos contrarios: en el uno, las líneas divisorias son verticales e indican los tipos o variedades de actividades; en el otro, las líneas delimitadoras son horizontales e indican niveles de autoridad. Es imposible definir con precisión cualquier actividad en cualquier organización sin encuadrarla en esos dos sentidos, de la misma

¹⁰ Luther Gulick, Papers on the Science of Administration, p.3.

manera que es imposible fijar un punto en un mapa o en un plano sin tener en cuenta sus coordenadas¹¹.

Al hablar sobre división del trabajo en sentido horizontal, Gulick afirma que los órganos que componen la estructura de la empresa deben dividirse mediante un esquema que asegure la homogeneidad y el equilibrio: *la departamentalización*, que se refiere a la especialización y al desdoblamiento horizontal de la organización. La homogeneidad se logra cuando se reúnen en una misma unidad todos los que estén ejecutando el mismo trabajo en el mismo proceso, para la misma clientela y en el mismo lugar. "Cuando cualquiera de esos cuatro factores—función, proceso, clientela, localización—varía, se hace necesaria una selección para determinar a cuál de ellos se debe dar prelación en la delimitación de lo que es y de lo que no es homogéneo y, en consecuencia, combinable"¹². La homogeneidad se alcanza a través de la departamentalización de la función ejercida, del proceso, de la clientela o de la localización geográfica. De acuerdo con este principio de homogeneidad. Gulick creía posible departamentalizar cualquier tipo de organización. La idea básica era que cuanto mejor departamentalizada estuviera una organización, más eficiente sería.

4. Coordinación

Fayol incluye la coordinación como uno de los elementos de la administración, mientras que otros autores clásicos la incluyen entre los principios de la administración. Fayol considera que la coordinación es la reunión, unificación y armonización de toda actividad y esfuerzo: por su parte, Gulick afirma que si la subdivisión del trabajo es indispensable, a coordinación es obligatoria. Para Mooney, "la coordinación es la distribución adecuada del esfuerzo de grupo para lograr unidad de acción en la consecución de un fin común"¹³. La coordinación, que debe basarse en una comunión real de intereses, indica que hay un punto de mira u objetivo por alcanzar, que debe guiar los actos de todos¹⁴.

Básicamente, se suponía que cuanto mayor fueran la organización y la división del trabajo, tanto mayor sería la necesidad de coordinación para asegurar la eficiencia de la organización en conjunto.

5. Concepto de línea y de staff

Fayol se interesó por la llamada organización lineal, uno de los tipos más sencillos de organización. la cual se basa en los principios de:

¹¹ Lyndall F. Urwick, *The Elements of Administration*. p. 47.

¹² Luther Gulick, *op. cit.*, p.15.

¹³ James D. Mooney, *op. cit.*, p.5.

¹⁴ *Ibíd.*, pp. 6-11.

- *Unidad de mando o supervisión única:* cada individuo tiene un jefe único y exclusivo.
- *Unidad de dirección:* todos los planes deben integrarse a planes mayores que conduzcan a lograr los objetivos de la organización.
- *Centralización de la autoridad:* la autoridad máxima de una organización debe estar concentrada en la cúpula.
- *Jerarquía o cadena escalar:* la autoridad debe estar jerarquizada. esto es, dispuesta en niveles jerárquicos. de manera que un nivel inferior debe estar siempre subordinado al nivel inmediatamente superior (autoridad de mando).

La organización lineal, como veremos en capítulos posteriores, presenta una forma claramente piramidal. En ella se da la supervisión lineal (o autoridad lineal) basada en la unidad de mando, que es lo opuesto a la supervisión funcional propuesta por Taylor en la administración científica. Fayol y sus seguidores no aceptan la supervisión funcional por que creen que constituye una negación de la unidad de mando, principio vital para la perfecta coordinación de las actividades organizacionales. En la organización lineal, los órganos de línea —es decir, los órganos que la conforman— siguen con rigidez el principio escalar (autoridad de mando). Sin embargo, para que los órganos de línea puedan dedicarse exclusivamente a sus actividades especializadas, es necesario contar con otros órganos encargados de la prestación de servicios especializados, ajenos a las actividades de los primeros. Esos órganos prestadores de servicios —denominados órganos de staff o de asesoría— proporcionan servicios, consejos, recomendaciones, asesoría y consultoría a los órganos de línea cuando éstos no están en condiciones de proporcionárselos por sí mismos. Tales servicios y asesoría no pueden ser impuestos a los órganos de línea, sólo pueden ofrecerse. En consecuencia, los órganos de staff no se rigen por el principio escalar ni poseen autoridad de mando en relación con los órganos de línea: su autoridad —llamada autoridad de *staff*— es sólo autoridad de especialista y no autoridad de mando.

Por otra parte, los autores clásicos distinguen dos clases de autoridad: la de línea y la de *staff*. La primera es el poder formal que tienen los gerentes para dirigir y controlar a los subordinados inmediatos; la segunda es la autoridad dada a los especialistas de *staff* en sus áreas de actuación y prestación de servicios. Esta es menos amplia e implica el derecho de asesorar, recomendar y orientar; es una relación de comunicación. Los especialistas de *staff* asesoran a los gerentes en el área de su especialidad.

ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Al determinar qué es la administración, Fayol definió de manera implícita los elementos que la componen: planeación, organización, dirección, coordinación y control. Estos cinco elementos constituyen las denominadas funciones del administrador. No obstante, los seguidores de Fayol no aceptaron la definición que

propuso el viejo maestro acerca de los elementos de la administración. Cada autor clásico define de modo un poco diferente estos elementos, aunque sin apartarse mucho de la concepción fayoliana.

1. Elementos de la administración, según Urwick

Los elementos de la administración según Urwick¹⁵ (funciones del administrador), son exactamente los propuestos por Fayol, aunque Urwick los desdobra en siete elementos: investigación, previsión, planeación, organización, coordinación, dirección y control.

En el fondo, Urwick desdobló el primer elemento de Fayol, la planeación, en tres fases distintas (investigación, previsión y planeación), para darle una mayor claridad.

Según Urwick, los elementos de la administración constituyen la base de una buena organización, puesto que una empresa no puede desarrollarse en torno a personas, sino a su organización¹⁶.

2. Elementos de la administración, según Gulick

Luther Gulick, considerado el autor más erudito de la teoría clásica, propone siete elementos de la administración como las principales funciones del administrador¹⁷.

- Planeación (*planning*): actividad de trazar las líneas generales de lo que debe hacer se y fijar los métodos de hacerlo, con el fin de alcanzar los objetivos de la empresa.
- Organización (*organizing*): establecimiento de la estructura formal de autoridad, que integre. defina y coordine las subdivisiones de trabajo, en pos del objetivo buscado.

¹⁵ Lyndall E Urwick (nacido en 1891), coronel del ejército inglés se dedicó a la industria y hasta 1951 fue presidente de la Urwick Orr and Partners Ltd., empresa de consultor en administración. Escribió varios libros, en unión con otros conocidos partidarios de la teoría clásica, para recopilar, sistematizar y divulgar un conjunto de conocimientos sobre administración. Entre esos libros se hallan: L. Gulick y L. F. Urwick. Papers on the Science of Administration; L. F. Urwick. The Making of Scientific Management, Londres. Pitman 1945-1950, Vol. 1: "Thirteen Pioneers, Vol. II Management in British Industry: Vol. III: The Hawthorne Investigations: E. L. Brech y L. E Urwick. A Short Survey of Industrial Management, B. I. M. Occasional Papers. No. 1. revisado en 1962.

¹⁶ Lyndall E Urwick. The Elements of Administration. 1943.

¹⁷ Luther Gulick. "Notes on the Theory of organization". en Papers on the science of Administration. p. 3.

- Asesoría (*staffing*): función de preparar y entrenar al personal, y mantener condiciones adecuadas de trabajo.
- Dirección (*directing*): actividad continua de tomar decisiones y traducirlas en órdenes e instrucciones específicas y generales: así mismo, asumir el liderazgo de la empresa.
- Coordinación: (*coordinating*) deber de establecer relaciones entre las diferentes partes del trabajo.
- Información (*reporting*): actividad de mantener informados de lo que pasa a aquellos ante quienes el jefe es responsable: esta actividad presupone la existencia de registros, documentación, investigación e inspecciones.
- Presupuestación (*budgeting*): función que incluye lo relacionado con la elaboración, ejecución fiscalización presupuestales. o sea el plan fiscal, la contabilidad y el control.

En ingles, las palabras *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, Reporting y budgeting* forman el acróstico POSDCORB, que Gulick utilizaba para memorizar mejor los elementos de la administración.

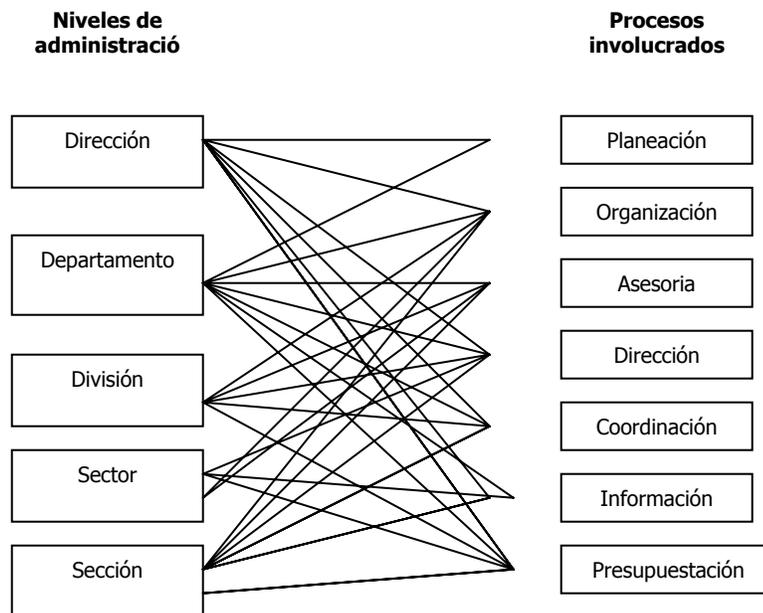


FIGURA 4.6 Los procesos (le administración interactúan horizontal y verticalmente. Adaptado de Catheryn Seckler—Hudson Organization and Management; Theory and Practice, Washington, The Americab University Press, 1955, p. 61.

Entre los elementos de la administración (POSDCORB), Gulick enumera la planeación, la organización, la dirección y la coordinación mencionadas por Fayol. Sin embargo, los elementos de asesoría (staffing), información (reporting) y presupuestación (budgeting) son aparentemente nuevos.

La propuesta fayoliana fue modificada por Urwick (investigación, previsión, planeación, organización, coordinación, dirección y control) y por Gulick (POSDCORB). Otros autores neoclásicos, como se estudiará en el capítulo dedicado a la teoría neoclásica, retomaron el tema y formularon nuevas propuestas aceptadas en la actualidad. Hoy en día los elementos de la administración, tomados en conjunto, conforman el denominado proceso administrativo.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN

Para los autores clásicos no era suficiente enumerar los elementos de la administración que servirían de base a las funciones del administrador, sino que era preciso ir más allá y establecer las condiciones y normas dentro de las cuales debían aplicarse y desarrollarse las funciones del administrador, ya que éste debe obedecer ciertas normas o las de comportamiento, es decir, principios generales que le permitan desempeñar las funciones de planeación, organización, dirección, coordinación y control. De ahí se derivan los principios generales de la administración o simplemente principios de la administración, desarrollados por casi todos los autores clásicos como normas o leyes que permiten resolver los problemas organizacionales. Sin embargo, la cantidad de estos principios no es igual en todos los autores clásicos. Fayol llegó a recoger cerca de catorce principios: los demás autores proponen una cantidad menor, por fortuna, como se observará a continuación.

1. Principios de administración, según Urwick

Urwick, quien procuró divulgar los puntos de vista de los autores clásicos de su época, propuso cuatro principios de administración¹⁸.

1. *Principio de especialización*: cada persona debe realizar una sola función, lo cual determina una división especializada del trabajo. Este principio origina la organización lineal, la de *staff* la funcional. La coordinación de las especializaciones, según Urwick, debe ser efectuada por los especialistas de *staff*.

2. *Principio de la autoridad*: debe existir una línea de autoridad claramente definida, conocida y reconocida por todos, desde la cima de la organización hasta cada individuo de la base.

¹⁸ Lyndall F. Urwick. op. cit.

3. *Principio de amplitud administrativa: este principio (span of control)* determina que cada superior sólo debe tener cierto número de subordinados. El superior supervisa a las personas y, principalmente, las relaciones entre esas personas. La cantidad óptima de subordinados varía enormemente, dependiendo del nivel y la naturaleza de los cargos, la complejidad y la variabilidad del trabajo y la preparación de los subordinados.

4. *Principio de definición:* los deberes, la autoridad y la responsabilidad de cada cargo y sus relaciones con los otros deben ser definidos por escrito y comunicados a todos.

EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA TEORÍA CLÁSICA

Las críticas a la teoría clásica son numerosas, contundentes y generalizadas. Todas las teorías posteriores de la administración se preocuparon por señalar fallas, distorsiones y omisiones al enfoque que sirvió como modelo para las organizaciones durante algunas décadas. A continuación se exponen las principales críticas a la teoría clásica.

1. Enfoque simplificado de la organización formal

Los autores clásicos conciben la organización sólo en términos lógicos, formales, rígidos y abstractos, sin dar la debida importancia a los aspectos psicológico y social: se circunscriben a la organización formal y recurren a esquemas lógicos y preestablecidos, los cuales deben servir de guía a las organizaciones y ser la base de éstas. En este sentido, son prescriptivos y normativos¹⁹, pues definen cómo debe conducirse el administrador en todas las situaciones del proceso administrativo y cuáles son los principios generales que debe seguir para obtener la máxima eficiencia. La preocupación por las reglas de juego es fundamental.

Los autores clásicos partían del supuesto de que la simple adopción de los principios generales de la administración, como la división del trabajo, la especialización, la unidad de mando y la amplitud de control, permite una organización formal de la empresa, capaz de proporcionar la máxima eficiencia posible. Este enfoque de la organización formal es demasiado simplificado. De ahí, la crítica contundente hecha a esta visión simplista y reduccionista de la actividad organizacional.

¹⁹ Beatriz M.- de Souza Wahrlich, Uma Análise das Teorias de Organizacao, pp. 83-94.

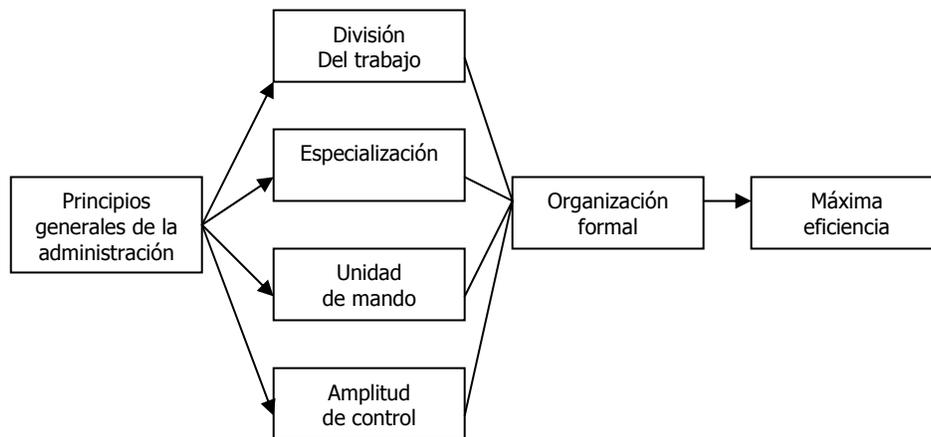


FIGURA 4.7 Enfoque prescriptivo y normativo de la teoría clásica.

Sin embargo, la preocupación por la estructura de la organización constituye una ampliación significativa del objeto de estudio de la TGA. El microenfoque individual de cada obrero, con respecto a la tarea, se amplía significativamente a la empresa, tomada en conjunto, con referencia a su estructura organizacional.

2. Ausencia de trabajos experimentales

La teoría clásica pretendió elaborar una ciencia de la administración para estudiar y abordar la organización y la administración de modo científico, y sustituir el empirismo y la improvisación por técnicas científicas. Sin embargo, Fayol —a! igual que Taylor— funda menta sus conceptos en la observación y en el sentido común. Su método es empírico y concreto, basado en la experiencia directa y el pragmatismo.

En otros términos, los autores clásicos se caracterizan por la ausencia de un método rigurosamente científico. March y Simon²⁰ consideran que la falta más grave de ese enfoque es el hecho de que sus autores no confrontaran la teoría con elementos de prueba: las afirmaciones de los autores clásicos se diluyen cuando se someten a experimentación. En la actualidad se critica el hecho de denominar principios a muchas de sus proposiciones, procedimiento muy presuntuoso de los autores de la época²¹, quienes acostumbraban caracterizar como tales sus ideas más importantes, lo que provocó muchas críticas, pues el principio utilizado como

²⁰ J. G. March y H. A. SiMon. Teoría das organizações. pp. 42-43.

²¹ John M. Pfiffner y Franck P Sherwood. Orqanizacao. Administrativa São Paulo. Best Seller. imp. Livros S. A. 1965. .P. 3.

sinónimo de ley debe, como ésta, presentar un alto grado de regularidad y consistencia y permitir una razonable previsión en su aplicación, como sucede en otras ciencias²². Wahrlich destaca que Fayol, "con sus principios de administración, complementados con el estudio de los elementos de la administración, estableció las bases para la concepción teórica del tema. Muchos de sus principios resisten mejor la crítica que otros sugeridos con posterioridad por otros autores clásicos; tanto es así que varios de sus principios son hoy verdades evidentes²³" La misma autora complementa: "sin embargo, sus principios de administración carecen de presentación metódica: muchas veces se presentan muy enfáticos e incluso dogmáticos en sus esfuerzos por probar lo acertado de sus opiniones" En resumen, falta comprobación científica en las afirmaciones de los autores clásicos.

3. Ultrarracionalismo en la concepción de la administración

Los autores clásicos se preocupan demasiado por la presentación racional y lógica de sus proposiciones, en detrimento de la claridad de sus ideas. Al abstraccionismo y al formalismo se les critica la superficialidad, la supersimplificación y la falta de realismo en el análisis de la administración²⁵. El hecho de insistir en la concepción de la administración como un conjunto de principios universalmente aplicables ha llevado a que se le denomine escuela universalista²⁶; otros autores han preferido la denominación teoría pragmática por el espíritu pragmático y utilitarista del enfoque clásico²⁷. El pragmatismo de su sistema los lleva a apelar a la experiencia directa y no representativa para obtener soluciones aplicables de modo inmediato²⁸.

El racionalismo de la teoría clásica ve la eficiencia desde un punto de vista técnico y económico: en otras palabras, la organización es un medio para alcanzar la máxima eficiencia en los aspectos técnico y económico. De ahí se deriva la visión anatómica de la organización, sólo en términos de organización formal: esto es, la síntesis de los diferentes órganos que componen la estructura organizacional, sus relaciones y sus funciones dentro del todo para asegurar la máxima eficiencia.

4. "Teoría de la máquina"

Algunos autores modernos dan el nombre de *teoría de la máquina* a la *teoría clásica* porque sus autores consideran la organización desde el punto de vista del comporta miento mecánico de una máquina: a determinadas acciones o causas

²² Ibid. P. 6o.

²³ Beatriz .M. de Souza Wahrtich. p. c . 63.

²⁵ H. A. Simon. Comportamento administrativo

²⁶ V. Waino W. Suojanen, 'Management Theorv: Functional and Evolutionary en Academy of Journal. Vol. VI. marzo de 1963. p. 7.

²⁷ Harold Koontz. Principios de Administraçao, p. 17!4-188.

²⁸ Mauricio Tragtenberg, Ideología e Burocracia, p. 79.

corresponderán ciertos efectos o consecuencias dentro de alguna correlación razonable. La organización debe funcionar como una máquina. Los modelos administrativos de Taylor y Fayol corresponden a la división mecanicista del trabajo, en la cual la división de las tareas es la base del sistema; de ahí la importancia de que el obrero sepa mucho respecto de pocos aspectos. Este enfoque mecánico, lógico y determinista de la organización fue el factor principal que condujo a los clásicos, de modo equivocado, a la búsqueda de una ciencia de la administración.

5. Enfoque incompleto de la organización

Como en el caso de la administración científica, la teoría clásica sólo se preocupó por la organización formal y descuidó por completo la organización informal. La preocupación por la forma. el énfasis en la estructura, obviamente llevó a exageraciones.

Aunque la llamada teoría de la organización formal no ignoraba los problemas humanos de la organización, no consiguió dar un tratamiento sistemático a la interacción entre las personalidades y los grupos informales, a los conflictos intraorganizacionales ni al proceso decisorio²⁹.

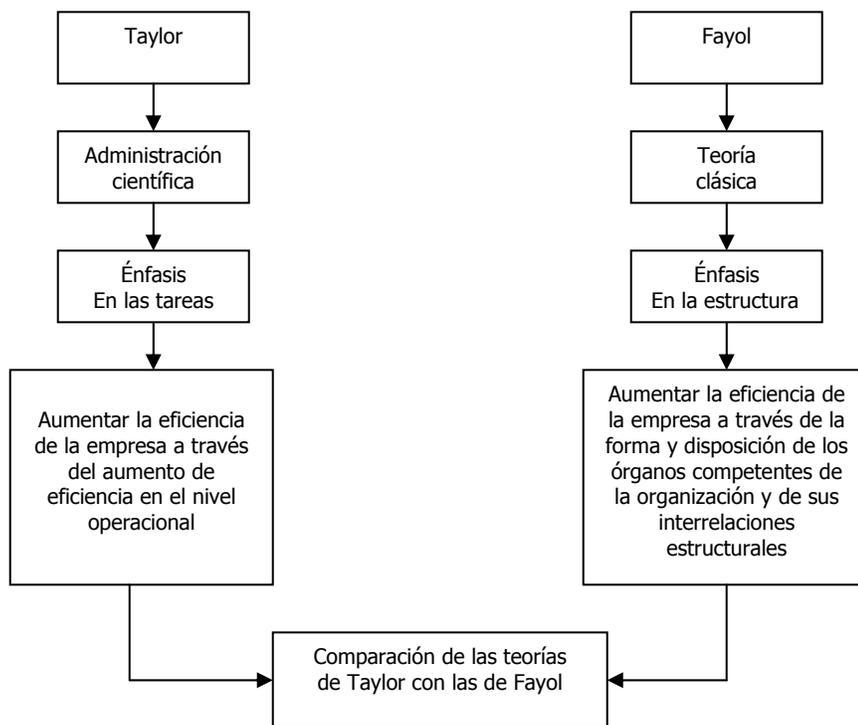


FIGURA 4.8 Comparación de las teorías de Taylor con las de Fayol.

²⁹ William C. Scott. Organization Theory-A Behavioral Analysis for Management, Homewood, III., R.D. Irwin, 1967. p. 109.

A pesar de esa limitación en los aspectos formales. "esto no quiere decir que la teoría clásica esté completamente errada o tenga que ser totalmente sustituida. Quiere decir que, en ciertas circunstancias..., tratar una organización como un simple mecanismo produce resultados no previstos por la teoría clásica"³⁰. En otras palabras, el enfoque es exageradamente simplificado e incompleto pues no considera el comportamiento humano dentro de la organización. Es más, Urwick y Gulick, cuando escribieron sus obras, ya conocían las primeras informaciones respecto del experimento de L-lawthorne, que dio inicio al enfoque que estudia la importancia de las relaciones humanas y del componente humano en las organizaciones. No obstante, prefirieron mantener la posición ortodoxa de la teoría clásica. Pfiffner, refiriéndose a Gulick, destaca que "el creador del POSDCORB prefirió ignorar las nuevas tendencias y quedarse con la corriente tradicionalista, que tomaba en consideración el factor humano, pero no lo tenía como uno de los elementos fundamentales de la administración, ya sea tomada como actividad o como disciplina"³¹.

La preocupación exclusiva por la estructura y la forma de la organización caracteriza el enfoque anatómico de la teoría clásica: el estudio de la organización desde el punto de vista de su anatomía.

6. Enfoque de sistema cerrado

De la misma forma como ocurrió en la administración científica, la teoría clásica estudia la organización como si fuera un sistema cerrado, compuesto de algunas pocas variables perfectamente conocidas y previsibles, y de algunos pocos aspectos que pueden ser manejados mediante principios generales y universales de administración.

Sin embargo, Wadia destaca que, a pesar de todas las críticas, la teoría clásica es el enfoque más ampliamente utilizado para el entrenamiento en administración... Es especialmente indicado para el entrenamiento de novatos. Para aquellos que se inician en el desafiante campo de la administración, permite un enfoque sistemático. El enfoque clásico divide el trabajo gerencial en categorías fácilmente comprensibles y útiles para el manejo de las tareas administrativas rutinarias. Los principios proporcionan guías generales y permiten al gerente novato manejar día a día y con confianza las funciones de su cargo. Al mantener esa filosofía de los factores básicos de la administración, la escuela clásica facilita un enfoque continuo del campo. Sin cambiar la base, asimila nuevos elementos como factores adicionales de su filosofía"³².

³⁰ J. G. March y H.A. Simon. Op. cit., p.46.

³¹ John M. Pfiffner. "Que Aconteceu ao POSDCORB?" , en Revista do Serviço Público. 97 (1), enero/febrero/marzo. 1965. pp. 86-95.

³² Maneck S. Wadia. The Nature and Scope of Management, Chicago, Scott Foresman and Co., 1966.p.33.

RESUMEN

Henri Fayol, pionero de la teoría clásica, es considerado, junto con Taylor, uno de los fundadores de la administración moderna. Se preocupó por definir las funciones básicas de la empresa, el concepto de administración (planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar) y los llamados principios generales de administración como procedimientos universales aplicables en cualquier tipo de organización o empresa. Para Fayol, existe una proporcionalidad de la función administrativa, que se reparte en todos los niveles de la empresa.

La teoría clásica formuló una teoría de la organización que considera a la administración como una ciencia. El énfasis en la estructura lleva a que la organización sea entendida como una disposición de las partes (órganos) que la constituyen, su forma y la interrelación entre dichas partes. Esta teoría de la organización se circunscribe exclusivamente a la organización formal. Para estudiar racionalmente la organización, ésta debe caracterizarse por una división del trabajo y la correspondiente especialización de las partes (órganos) que la constituyen. La división del trabajo puede ser vertical (niveles de autoridad) u horizontal (departamentalización). Sin embargo, a la par de la división del trabajo y la especialización, debe establecerse la coordinación para garantizar la perfecta armonía del conjunto y, en consecuencia, alcanzar la eficiencia de la organización. Además, existen órganos de línea (línea de autoridad) y órganos de *staff* (autoridad de *staff* para la prestación de servicios y de consultoría). Para explicar mejor qué es administración, los autores proponen los elementos de la administración (o funciones del administrador), que conforman el denominado proceso administrativo.

El enfoque normativo y prescriptivo de la teoría clásica se hace más visible en los principios de administración, una especie de recetario de cómo debe proceder el administrador en determinadas situaciones.

Varias críticas pueden formularse a la teoría clásica: el enfoque extremadamente simplificado de la organización formal, que ignora la organización informal; la ausencia de trabajos experimentales capaces de dar base científica a sus afirmaciones y principios; el mecanicismo de su enfoque, que le valió el nombre de teoría de la máquina; el enfoque incompleto de la organización y la visualización de la organización como si ésta fuera un sistema cerrado. Sin embargo, las críticas hechas a la teoría clásica no desvirtúan el hecho de que a ella debemos las bases de la teoría administrativa moderna.

PREGUNTAS Y TEMAS DE REPASO Y ANÁLISIS

1. ¿Cuáles son las funciones básicas de la empresa, según Fayol?
2. Explique el concepto de administración y de la función administrativa, según Fayol.
3. Comente los principios generales de administración, según Fayol.
4. ¿Cuál es la diferencia entre administración y organización?
5. Defina la administración como ciencia, según Fayol.
6. Defina la teoría de la organización.
7. ¿Qué es coordinación?
8. Defina el concepto de línea y de *staff*.
9. Comente los elementos de la administración, según Urwick.
10. Comente los elementos de la administración, según Gulick. Defina los principios de administración, según Urwick.
11. ¿Qué significa enfoque simplificado de la organización formal?
12. Explique el racionalismo en la concepción de la administración.
13. Explique la teoría de la máquina.
14. ¿Qué significa enfoque de sistema cerrado?

EL CASO DE LA FUNDICIÓN RÍO NEGRO

La Fundición Río Negro es una empresa de tamaño mediano, dedicada a la producción y venta de equipos para fundición. Su dirección está compuesta por:

Director presidente: Alberto dos Santos Novaes

Director comercial: Julio Siqueira Campos

Director industrial: Marcos Roberto Magalhaes

Alberto dos Santos Novaes no se interesa en los problemas de la empresa, los cuales deja a cargo de los otros directores. No se preocupa por los problemas de los obreros ni por el trabajo de éstos. Es el accionista mayoritario de la empresa, y sólo le importa su situación financiera y su estatus social.

Julio Siqueira Campos está relacionado con el sector de ventas. Están a su cargo las comisiones de ventas propias y las de los otros vendedores, labor en la que ha demostrado mucho interés, pues cada mes solicita el costo de los equipos, piezas y accesorios para ajustar el precio y aumentar así sus comisiones por ventas. Comparte el número de acciones con el tercer director, Marcos Roberto Magalhaes, quien se orienta exclusivamente hacia la producción, pero tiene en cuenta las condiciones de los subordinados, puesto que constantemente supervisa la fábrica en lo que se refiere al servicio de los obreros. Cuando surge alguna dificultad, acostumbra dirigirse al encargado de área, aunque en algunos casos de indisciplina o falla técnica desconoce la autoridad del capataz y se dirige directamente al obrero.

Cada uno de los tres directores posee autoridad suficiente para contratar nuevos empleados y despedirlos sin dar explicaciones a ninguno de los otros dos. No se permiten intromisiones en sus respectivas áreas.

La empresa fabrica en serie equipos estándar para tundición, aunque también fabrica equipos por encargo, de acuerdo con las especificaciones dadas por los clientes. Es la única empresa que produce este tipo de equipos en el país.

El gerente del departamento de compras, Luiz Alves Macedo, ejecuta sus tareas mecánicamente, sin ninguna planeación o control, y sin demostrar el mínimo interés por el cargo que ocupa, y sólo actúa cuando se ve presionado por las circunstancias. Aunque Luiz tiene experiencia, su proceder trae varios problemas a los demás sectores de la empresa, pues no trabaja ni siquiera en coordinación con el sector de almacenamiento. Carece de técnicas de compra; su función es independiente, ya que ningún superior supervisa sus tareas. Su permanencia dentro de la empresa, a pesar de estos problemas, se debe a su estrecha amistad con el director industrial.

El departamento técnico depende del director industrial y presenta graves deficiencias en la elaboración de diseños y proyectos: errores en los cálculos, en la selección de materiales similares que puedan remplazar los originales y en la colocación de materiales en lugares indebidos durante el diseño y el proyecto. Su gerente, Manoel de Oliveira, no se interesa en corregir los errores encontrados en los diseños y proyectos para no atrasar la producción de su personal, lo cual acarrea problemas al departamento de costos y, principalmente, al departamento de producción, que corre el riesgo de fabricar y producir equipos defectuosos, en caso de que el especialista en este tipo de equipos no localice el error a tiempo. Estos problemas causan retrasos en la entrega de los equipos a los clientes y, algunas veces, devoluciones por defectos presentados o especificaciones equivocadas.

En cierta ocasión, una empresa de fundición de gran renombre compró un equipo directamente a Julio Siqueira Campos, con fecha señalada para la entrega. El pedido fue enviado por el director comercial al departamento correspondiente para que hicieran los trámites acostumbrados. Sin embargo, hubo un considerable atraso en la fabricación, y fue necesario que el director comercial interviniera repetidas veces para acelerar la producción. A pesar de la demora y la insistencia, el equipo fue fabricado y entregado, pero lo devolvieron algunos días después porque no funcionaba adecuadamente. El pedido no fue cancelado debido a que la empresa compradora requería el equipo con urgencia.

Aunque fuese buen cliente, esta empresa desencadenó un conflicto que comprometió a los directores de la Río Negro, los gerentes, los supervisores, y

hasta a los mismos obreros. Cada departamento presentaba una disculpa y culpaba a los demás, pues ninguno quería asumir la responsabilidad de lo que había sucedido. El departamento de producción acusaba al departamento de compras, que a su vez acusaba a almacenamiento, y así sucesivamente. Los retrasos en la entrega de equipos y las devoluciones por defectos estaban deteriorando la imagen de la empresa en el mercado.

PARTE

4

ENFOQUE HUMANÍSTICO DE LA ADMINISTRACIÓN

El enfoque humanístico promueve una verdadera revolución conceptual en la teoría administrativa: si antes el énfasis se hacía en la tarea (por parte de la administración científica) y en la estructura organizacional (por parte de la teoría clásica de la administración), ahora se hace en las personas que trabajan o participan en las organizaciones. En el enfoque humanístico, la preocupación por la máquina y el método de trabajo, por la organización formal y los principios de administración aplicables a los aspectos organizacionales ceden la prioridad a la preocupación por el hombre y su grupo social: de los aspectos técnicos y formales se pasa a los aspectos psicológicos y sociológicos.

El enfoque humanístico aparece con la teoría de las relaciones humanas en los Estados Unidos, a partir de la década de los años treinta. Su nacimiento fue posible gracias al desarrollo de las ciencias sociales, principalmente de la psicología, y en particular la psicología del trabajo, surgida en la primera década del siglo XX, la cual se orientó principalmente hacia dos aspectos básicos que ocuparon otras tantas etapas de su desarrollo:

- *Análisis del trabajo y adaptación del trabajador al trabajo.* En esta primera etapa domina el aspecto meramente productivo. El objetivo de la psicología del trabajo —o psicología industrial, para la mayoría— era la verificación de las características humanas que exigía cada tarea por parte de su ejecutante, y la selección científica de los empleados, basada en esas características. Esta selección científica se basaba en pruebas. Durante esta etapa los temas predominantes en la psicología industrial eran la selección de personal, la orientación profesional, los métodos de aprendizaje y de trabajo, la fisiología del trabajo y el estudio de los accidentes y la fatiga.
- *Adaptación del trabajo al trabajador.* Esta segunda etapa se caracteriza por la creciente atención dirigida hacia los aspectos individuales y sociales del trabajo, con cierto predominio de estos aspectos sobre lo productivo, por lo menos en teoría. Los temas predominantes en esta segunda etapa eran el estudio de la personalidad del trabajador y del jefe, el estudio de la motivación y de los incentivos de trabajo, del liderazgo, de las

comunicaciones, de las relaciones interpersonales y sociales dentro de la organización.

No hay duda de lo valiosa que fue la contribución de la psicología industrial en la demostración de las limitaciones de los principios de administración adoptados por la teoría clásica. Además, las profundas modificaciones ocurridas en los panoramas social, económico, político y tecnológico contribuyeron con nuevas variables al estudio de la administración. Mientras que en los demás países el liberalismo económico típico del siglo XIX pasó, a partir de la Primera Guerra Mundial, a ser sustituido por una creciente injerencia del Estado en la economía —con el Surgimiento de algunos gobiernos totalitarios (en los cuales la teoría clásica encontraba un ambiente extremadamente favorable)—, en los Estados Unidos se reafirmaban y se desarrolla han los principios democráticos. Además, con la Primera Guerra Mundial comienza el declive de Europa centro-occidental en el liderazgo del mundo, y el espectacular ascenso de los Estados Unidos como potencia mundial.

La gran depresión económica que azotó el mundo alrededor de 1929 intensificó la búsqueda de la eficiencia en las organizaciones. Aunque esa crisis se originó en las dificultades económicas de los Estados Unidos y en la dependencia de la mayor parte de los países capitalistas de la economía estadounidense, provocó indirectamente una verdadera reelaboración de conceptos y una reevaluación de los principios de administración hasta entonces aceptados con su carácter dogmático y prescriptivo.

Como se estudiará más adelante, el enfoque humanístico de la administración comenzó poco después de la muerte de Taylor; sin embargo, sólo encontró enorme aceptación en los Estados Unidos a partir de los años treinta, principalmente por sus características eminentemente democráticas. Su divulgación fuera de este país ocurrió mucho después de finalizada la Segunda Guerra Mundial.

CRONOLOGÍA DE LOS PRINCIPALES EVENTOS DE LA TEORÍA DE LAS RELACIONES HUMANAS		
AÑO	AUTORES	LIBROS
1911	Hug Munsterberg	<i>Psychologie und Wirtshatlebed</i>
1918	Ordway Tead	<i>Instincts in Industry</i>
1920	Mary Parker Follett	<i>The New State</i>
1925	William James	<i>The Principales of Psychology</i>
1927	John Dewey	<i>The Public and its Problems</i>
1927-1932		<i>Experimento de Hawthorne</i>
1929	Ordway Tead	<i>Human Nature and Management</i>
1930	John Dewey	<i>Human Nature and Conduct</i>
1932	Morris Viteles	<i>Industrial Psychology</i>

1933	Elton Mayo	<i>The Human Problems of an Industrial Civilization</i>
1934	Morris Viteles	<i>The Science of Work</i>
	Jacob Moreno	<i>Who Shall Survive?</i>
1935	Kurt Lewin	<i>A Dynamic Theory of Personality</i>
	Ordway Tead	<i>The Art of Leadership</i>
	Vilfredo Pareto	<i>The Mind and Society</i>
1936	T.N. Whitehead	<i>Leadership in a Free Society</i>
	Kurt Lewin	<i>Principles of Topological Psychology</i>
1937	Dale Yoder	<i>Labor Economics and Labor Relations</i>
1938	T.N. Whitehead	<i>The Industrial Worker</i>
1939	F.J. Roethlisberger	<i>Management and the Worker</i>
	Y W. Dickson	
	P. Pigors, L. C.	<i>Social Problems in Labor Relations</i>
	McKenney	
	y T.O. Armstrong	
1940	H.C. Metcalf y L. Urwick	<i>The Collected Papers of Mary P. Follett</i>
1941	F.J. Roethlisberger	<i>Management and Morales</i>
	Carl Rogers	<i>Counseling and Psychotherapy</i>
1942	Joseph Tiffin	<i>Industrial Psychology</i>
1943	J.B. Fox y J. F. Scott	<i>Absenteeism, Management's Problems</i>
1945	Elton Mayo	<i>The Social Problems of and Industrial Civilization</i>
	Burleigh B. Gardner	<i>Human Relations in Industry</i>

Continua...

CRONOLOGÍA DE LOS PRINCIPALES EVENTOS DE LA TEORÍA DE LAS RELACIONES HUMANAS		
AÑO	AUTORES	LIBROS
1946	Jacob Moreno	<i>Psychodrama</i>
	Elton Mayo	<i>The political Problems in an Industrial Civilization</i>
	Alex Bavelas	<i>Role Playing and Management Training</i>
	T.M. Newcomb	<i>Readings in Social Psychology</i>
	y E. L. Hartley	
	P. Pigors y C. Myers	<i>Personnel Administration</i>
1948	Kurt Lewin	<i>Resolving Social Conflicts</i>
	E. E. Ghiselli	<i>Personnel and Industrial Psychology</i>
	y C. W. Brown	
1949	N. R. F. Maier	<i>Frustration</i>
1950	George C. Homans	<i>Hhe Human Group</i>
1951	Kurt Lewin	<i>Field Theory in Social Science</i>
	Robert Dubin	<i>Human Relations in Administration</i>
1952	N. R. F. Maier	<i>Principles of Human relations</i>
1953	D. Cartwright y A. Zander	<i>Group Dynamics</i>
1958	A. Zalesnik, C.R.	<i>The Motivation, Productivity and Satisfaction of Workers</i>

1959	Christensen y F. J. Roethlisberger H. A. Landsberger J.C. Worthy y W. F. Whyte	<i>Hawthorne Revisited</i> <i>Man and Organization</i>
1960	R. Lippitt y R. K. White	<i>Autocracy and Democracy: An Experimental Inquiry</i>
1961	R. Tannenbaum, I. Weschler y F. Massarik	<i>Leadership and Organization</i>
1962	R.T. Golembiewski	<i>The small Group</i>
1966	W. J. Dickson y F. J. Roethlisberger	<i>Counseling in an Organization</i>
1975	E. L. Cass y Zimmer	<i>Man and Works in Society</i>

CAPÍTULO 5 TEORÍA DE LAS RELACIONES HUMANAS

OBJETIVOS

- Identificar los orígenes y el contexto en que surgió la teoría de las relaciones humanas, que desplazó el énfasis que se hacía en la estructura y las tareas, hacia las personas.
- Señalar el desarrollo del famoso experimento de Hawthorne y sus conclusiones.
- Mostrar la preocupación de la psicología y de la sociología por la influencia masificante de la civilización industrial sobre el ser humano, y el papel que cumple la administración en ese aspecto.
- Identificar la nueva concepción de administración a partir de una nueva concepción de la naturaleza del ser humano: el hombre social.

La teoría de las relaciones humanas (también denominada escuela humanística de la administración), desarrollada por Elton Mayo y sus colaboradores, surgió en los Estados Unidos como consecuencia inmediata de los resultados obtenidos en el experimento de Hawthorne. Fue básicamente un movimiento de reacción y de oposición a la teoría clásica de la administración.

La teoría clásica pretendió desarrollar una nueva filosofía empresarial, una civilización industrial en que la tecnología y el método de trabajo constituyen las más importantes preocupaciones del administrador. A pesar de la hegemonía de la teoría clásica y del hecho de no haber sido cuestionada por ninguna otra teoría administrativa importante durante las cuatro primeras décadas de este siglo, sus principios no siempre se aceptaron de manera sosegada, específicamente entre los trabajadores y los sindicatos estadounidenses. En un

país eminentemente democrático como los Estados Unidos, los trabajadores y los sindicatos vieron e interpretaron la administración científica como un medio sofisticado de explotación de los empleados a favor de los intereses patronales. La investigación de Hoxie⁸ fue uno de los primeros avisos a la autocracia del sistema de Taylor, pues comprobó que la administración se basaba en principios inadecuados para el estilo de vida estadounidense.

En consecuencia, la teoría de las relaciones humanas surgió de la necesidad de contrarrestar la fuerte tendencia a la deshumanización del trabajo, iniciada con la aplicación de métodos rigurosos, científicos y precisos, a los cuales los trabajadores debían someterse forzosamente.

ORÍGENES DE LA TEORÍA DE LAS RELACIONES HUMANAS

Las cuatro principales causas del surgimiento de la teoría de las relaciones humanas son:

1. *Necesidad de humanizar y democratizar la administración*, liberándola de los conceptos rígidos y mecanicistas de la teoría clásica y adecuándola a los nuevos patrones de vida del pueblo estadounidense. En este sentido, la teoría de las relaciones humanas se convirtió en un movimiento típicamente estadounidense dirigido a la democratización de los conceptos administrativos.
2. *El desarrollo de las llamadas ciencias humanas*, en especial la psicología y la sociología, así como su creciente influencia intelectual y sus primeros intentos de aplicación a la organización industrial. Las ciencias humanas vinieron a demostrar, de manera gradual, lo inadecuado de los principios de la teoría clásica.
3. *Las ideas de la filosofía pragmática de John Dewey⁹ y de la psicología dinámica de Kurt Lewin¹⁰* fueron esenciales para el humanismo en la administración. Elton Mayo es considerado el fundador de la escuela: Dewey, indirectamente, y Lewin, de manera más directa, contribuyeron bastante a su concepción¹¹. De igual modo, fue fundamental la sociología de Pareto, a pesar de que ninguno de los autores del movimiento inicial tuvo contacto directo con sus obras, sino apenas con su mayor divulgador en los Estados Unidos en esa época¹².

⁸ R. F. Hoxie, "Scientific Management and Labor", *Journal of Political Economy*, Vo. 24, noviembre de 1916, p. 838.

⁹ La teoría de las relaciones humanas fue desarrollada principalmente por científicos sociales, entre los que destacan George Elton Mayo (1880-1947); Fritz J. Roethlisberger; George C. Homans; Robert Tenenbaum; Ronald Lippitt, Ralph K. White; Norman R. F. Maier; T. N. Whitehead; Jack R. P. French; Darwin Cartwright; Leon Festinger; Alex Bavelas; Musapher Sheriff; Irving Knickerbocker; Fred Massarik; Burleigh B. Gardner; Morris S. Viteles, Alvin Zander y L. Coch.

¹⁰ Kurt Lewin, fundador de la psicología social, llegó a los Estados Unidos en 1932. Fue profesor de la Universidad de Cornell posteriormente de la de Iowa. En 1944 fue nombrado director del Centro de Investigación para la Dinámica de Grupo del Massachusetts Institute of Technology (MIT).

¹¹ Amitai Etzioni. *Organizações Modernas*. São Paulo. Livraria Pioneira Editora. 1967. p. 54.

¹² Lawrence. J. Henderson. *Pareto's General Sociology*. Cambridge, Mass.. Harvard University Press, 1935.

4. *Las conclusiones del experimento de Hawthorne*, llevado a cabo entre 1927 y 1932 bajo la coordinación de Elton Mayo, pusieron en jaque los principales postulados de la teoría clásica de la administración.

EL EXPERIMENTO DE HAWTHORNE

A partir de 1924 la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos inició algunos estudios para verificar la correlación entre productividad e iluminación en el área de trabajo, dentro de los presupuestos clásicos de Taylor y Gilbreth.

Un poco antes, en 1923, Mayo había dirigido una investigación en una fábrica textil próxima a Filadelfia. Esta empresa, que presentaba problemas de producción y una rotación anual de personal cercana al 250%, había intentado sin éxito poner en marcha varios esquemas de incentivos. En principio, Mayo introdujo un periodo de descanso, dejó a criterio de los obreros la decisión de cuándo deberían parar las máquinas, y contrató una enfermera. Al poco tiempo surgió un espíritu de solidaridad en el grupo, aumentó la producción y disminuyó la rotación¹³.

En 1927 el Consejo Nacional de Investigaciones inició un experimento en una fábrica de la Western Electric Company, situada en Chicago, en el barrio Hawthorne, con la finalidad de determinar la relación entre la intensidad de la iluminación y la eficiencia de los obreros en la producción. Ese experimento, que se volvería famoso, fue coordinado por Elton Mayo¹⁴; luego se aplicó también al estudio de la fatiga, de los accidentes en el trabajo, de la rotación de personal (*turnover*) y del efecto de las condiciones físicas del trabajo sobre la productividad de los empleados. Los investigadores verificaron que los resultados del experimento fueron afectados por variables psicológicas. Entonces, intentaron eliminar o neutralizar el factor psicológico, extraño y no pertinente, lo cual obligó a prolongar el experimento hasta 1932, cuando fue suspendido por la crisis de 1929.

La literatura relacionada con el experimento de Hawthorne es abundante¹⁵. La Western Electric, empresa de fabricación de equipos y componentes telefónicos, desarrollaba en la época una política de personal dirigida hacia el bienestar de los obreros, pagaba salarios satisfactorios y brindaba buenas condiciones de trabajo. En su fábrica, situada en Hawthorne, había un departamento de montaje de relés de teléfono, en el cual trabajaban jóvenes empleadas (montadoras) que realizaban tareas simples y repetitivas que exigían gran rapidez. El montaje de relés era ejecutado sobre una base sostenida por cuatro tornillos, en la cual se colocaban las bobinas, las armazones, los muelles de contacto y los

¹³ Elton Mayo. *The Human Problems of an Industrial Civilization*. Nueva York, The Macmillan Co., 1933.

¹⁴ George Elton Mayo (1880-1949), científico social australiano, fue profesor y director del Centro de Investigaciones Sociales de Harvard School of Business Administration.

¹⁵ Podemos citar: Elton Mayo, *The Human Problems of an Industrial Civilization*; T.N. Whitehead, *The Industrial Worker*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1938; Fritz J. Roethlisberger y William Dickson, *A Organização e o Trabalhador*, São Paulo, Ed. Atlas, 1971; George C. Homans, "As pesquisas na Western Electric", en *O Comportamento Humano na Empresa-Uma Antologia*; Yolanda Ferreira Balção y Laerte Leite Cordeiro, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971, pp. 5-43.

aislantes eléctricos. En la época, una empleada montaba cinco relés cada seis minutos. La empresa no estaba interesada en aumentar la producción, sino en conocer mejor a sus empleados.

Primera fase del experimento de Hawthorne

Durante la primera fase del experimento se escogieron dos grupos de obreras que ejecutaban la misma operación, en condiciones idénticas: un grupo de observación trabajó bajo intensidad variable de luz, mientras que el grupo de control trabajó bajo intensidad constante. Se pretendía averiguar qué efecto producía la iluminación en el rendimiento de los obreros. Los observadores no encontraron una relación directa entre las variables. Sin embargo, verificaron con sorpresa la existencia de otras variables difíciles de aislar, una de las cuales fue el factor psicológico: las obreras reaccionaban al experimento de acuerdo con sus suposiciones personales, o sea, se creían en la obligación de producir más cuando la intensidad de la iluminación aumentaba, y producir menos cuando disminuía. Ese hecho se obtuvo al cambiar las lámparas por otras de la misma potencia, aunque se hizo creer a las obreras que la intensidad variaba, con lo cual se verificó un nivel de rendimiento proporcional a la intensidad de la luz bajo la cual aquellas suponían que trabajaban. Se comprobó la primacía del factor psicológico sobre el fisiológico: la relación entre las condiciones físicas y la eficiencia de los obreros puede ser afectada por condiciones psicológicas¹⁶.

Al reconocer la existencia del factor psicológico, sólo en cuanto a su influencia negativa, los investigadores pretendieron aislarlo o eliminarlo del experimento por considerarlo inoportuno. Entonces extendieron la experiencia a la verificación de la fatiga en el trabajo, al cambio de horarios, a la introducción de periodos de descanso, aspectos básicamente fisiológicos.

Segunda fase del experimento de Hawthorne (sala de prueba para el montaje de relés)

La segunda fase comenzó en abril de 1927¹⁷. Para constituir el grupo de observación (o grupo experimental) fueron seleccionadas seis jóvenes de nivel medio, ni novatas, ni expertas: cinco jóvenes montaban los relés, mientras la sexta suministraba las piezas necesarias para mantener un trabajo continuo. La sala de pruebas estaba separada del resto del departamento (donde se hallaba el grupo de control) por una división de madera. La mesa y el equipo de trabajo eran idénticos a los usados en el departamento, pero tenían un plano inclinado con un contador de piezas individual que indicaba, en una cinta perforada la producción de cada joven. La producción, fácilmente medible, se constituyó en el índice de comparación entre el grupo experimental (sujeto a cambios en las condiciones de trabajo) y el grupo de control (compuesto por el resto del departamento), que continuaba trabajando siempre en las mismas condiciones.

¹⁶ George C. Homans. *O Comportamento Humano no Empresa-Uma Antologia*, pp. 6-7.

¹⁷ *Ibíd.*, pp. 8-17.

El grupo experimental tenía un supervisor común, al igual que el grupo control, pero además contaba con un observador que permanecía en la sala, ordenaba el trabajo y se encargaba de mantener el espíritu de cooperación de las jóvenes. Posteriormente, el observador contó con la colaboración de algunos asistentes, a medida que se hacía más complejo el experimento. A las jóvenes convocadas a participar en la investigación se les aclararon completamente los objetivos de ésta: determinar el efecto de ciertos cambios en las condiciones de trabajo (periodo de descanso, refrigerios, reducción en el horario de trabajo, etc.). Constantemente se les informaban los resultados, y se sometían a su aprobación las modificaciones que fueran a introducirse. Se insistía en que trabajasen con normalidad y pusieran voluntad en el trabajo. La investigación llevada a cabo con el grupo experimental se dividió en doce periodos para observar cuáles eran las condiciones de rendimiento más satisfactorias.

- *Primer periodo:* se registró la producción de cada obrera en su área original de servicio, sin que lo supiese, y se estableció su capacidad productiva en condiciones normales de trabajo. Ese promedio (2.400 unidades semanales por joven) se comparó con el de los demás periodos, el primero de los cuales duró dos semanas.
- *Segundo periodo:* se aisló el grupo experimental en la sala de pruebas, se mantuvieron normales las condiciones y el horario de trabajo y se midió el ritmo de producción. Este periodo duró cinco semanas y sirvió para verificar el efecto producido por el cambio de sitio de trabajo.
- *Tercer periodo:* se modificó el sistema de pagos. En el grupo de control se pagaba por tareas en grupo. Como los grupos eran numerosos -compuestos por más de 100 jóvenes-, las variaciones de producción de cada joven se diluían con la producción del grupo y no se reflejaban en su salario individual. En el grupo experimental se separó el pago de las jóvenes y, como el grupo era pequeño, ellas percibieron que sus esfuerzos individuales repercutían directamente en su salario. En este periodo de ocho semanas, aumentó la producción.
- *Cuarto periodo:* marca el inicio del cambio directo en el trabajo. Se introdujeron cinco minutos de descanso a mitad de la mañana y otros cinco a mitad de la tarde. Se presentó un nuevo aumento de la producción.
- *Quinto periodo:* los intervalos de descanso fueron aumentados a diez minutos cada uno; de nuevo, aumentó la producción.
- *Sexto periodo:* se dieron tres descansos de cinco minutos en la mañana y otros tres en la tarde. Se observó que la producción no aumentó, y hubo quejas de las jóvenes en cuanto al rompimiento del ritmo de trabajo.
- *Séptimo periodo:* se volvió de nuevo a dos intervalos de diez minutos, uno por la mañana y otro por la tarde. Durante uno de ellos se servía un refrigerio ligero. De nuevo, la producción aumento.

- *Octavo periodo:* con las mismas condiciones del periodo anterior, el grupo experimental comenzó a trabajar hasta las 16:30 horas y no hasta las 17:00 horas, como el grupo de control. Hubo un acentuado aumento de la producción.
- *Noveno periodo:* el trabajo del grupo experimental terminaba a las 16:00 horas. La producción permaneció estable.
- *Décimo periodo:* el grupo experimental volvió a trabajar hasta las 17:00 horas, como en el séptimo periodo. La producción aumentó considerablemente.
- *Undécimo periodo:* se estableció una semana de cinco días; el grupo experimental tenía libre el sábado. Se observó que la producción diaria de las jóvenes continuaba subiendo.
- *Duodécimo periodo:* se volvió a las condiciones del tercer periodo; se quitaron los beneficios otorgados durante el experimento, con la aprobación de las jóvenes. Este periodo, último y decisivo, duró doce semanas; inesperadamente, se observó que la producción diaria y la semanal alcanzaron un índice jamás logrado anteriormente (3.000 unidades semanales por joven en el grupo experimental).

Aunque las condiciones físicas de trabajo en los periodos séptimo, décimo y duodécimo fueron iguales, la producción aumentó continuamente de un periodo a otro. En el periodo undécimo, que transcurrió en el verano de 1928, un año después del inicio del experimento, los investigadores percibieron que los resultados no eran los esperados. Existía un factor que no podía ser explicado sólo a través de las condiciones de trabajo controladas experimentalmente, el cual también había aparecido anteriormente en el experimento sobre iluminación. No hubo ninguna relación entre la producción y las condiciones físicas, y las variaciones efectuadas en la sala de pruebas no llegaron a afectar el ritmo de trabajo de las jóvenes. Entonces, el problema estribaba en saber con cuáles factores se correlacionan las variaciones en el ritmo de producción de las jóvenes.

El experimento de la sala de montaje de relés dejó algunas conclusiones:

- Las jóvenes manifestaban que les gustaba trabajar en la sala de pruebas porque era divertido, y la supervisión menos rígida (opuesta a la rígida supervisión de control en la sala de montaje) les permitía trabajar con más libertad y menos ansiedad.
- El ambiente amistoso y sin presiones permitía conversar, lo que aumentaba la satisfacción en el trabajo.
- No había temor al supervisor. A pesar de que en la sala de pruebas existía más supervisión que en el departamento (donde había apenas un supervisor para un número mayor de obreras), la característica y el objetivo de la supervisión eran diferentes y las jóvenes lo sabían muy bien. En especial, sentían que participaban en un experimento interesante y que debían producir resultados que, aunque no los conociesen bien, redundarían en beneficio de las demás compañeras de trabajo.

- El grupo experimental se desarrolló en el aspecto social. Las jóvenes iniciaron amistades entre ellas, y dichas amistades se extendían más allá del ambiente laboral. Las jóvenes se preocupaban por las otras, acelerando su producción cuando alguna compañera se mostraba cansada. Esto permitió comprobar que constituían un grupo.
- El grupo desarrolló liderazgo y objetivos comunes. Después que salieron dos jóvenes del grupo original, una de las sustitutas se volvió espontáneamente líder, ayudando a sus compañeras a alcanzar el objetivo común de aumentar continuamente el ritmo de producción, a pesar de que constantemente se les pedía que trabajaran con normalidad.

Tercera fase del experimento de Hawthorne (programa de entrevistas)

Al poco tiempo los investigadores, preocupados por la diferencia de actitudes entre las jóvenes del grupo experimental y las del grupo de control, fueron apartándose del interés inicial de buscar mejores condiciones físicas de trabajo y se dedicaron definitivamente a estudiar las relaciones humanas en el trabajo. Constataron que, en el departamento, las jóvenes consideraban humillante la supervisión vigilante y coercitiva. Sobre todo, verificaron que la empresa, a pesar de su política de personal abierta, poco o nada sabía de los factores que determinaban las actitudes de las obreras frente a la supervisión, los equipos de trabajo y la propia empresa.

De este modo, en septiembre de 1928 se inició el programa de entrevistas (*Interviewing Program*). Ese programa comprendía entrevistas con los empleados para conocer mejor sus actitudes y sentimientos, escuchar sus opiniones en cuanto a su trabajo y el tratamiento que recibían, e igualmente recibir sugerencias que pudiesen ser aprovechadas en el entrenamiento de los supervisores. Como el programa fue muy bien acogido entre obreros y supervisores, y los resultados fueron muy alentadores, la empresa creó la División de Investigaciones Industriales en febrero de 1929 para dirigir y ampliar el programa de entrevistas, con el fin de realizarlas a todos los empleados anualmente. Tratándose de una empresa con más de 40.000 empleados, tal plan era muy ambicioso. Sin embargo, entre 1928 y 1930 fueron entrevistados cerca de 21.126 empleados¹⁸.

En 1931 el sistema de entrevistas sufrió una modificación: se adoptó la técnica de entrevista no dirigida, que permitía que los trabajadores hablaran libremente sin que el entrevistador desviara el asunto o intentara establecer pautas previas.

Homans¹⁹ destaca que el programa de entrevistas reveló la existencia de una organización informal de los obreros, conformada para protegerse de cualesquier amenazas de la administración contra su bienestar. Algunas manifestaciones de esa organización informal son:

- Producción controlada por estándares establecidos por los propios obreros, y que no eran sobrepasados por ninguno de ellos.

¹⁸ *Ibíd.*, p. 20.

¹⁹ *Ibíd.*, pp. 29-30.

- Prácticas no formalizadas de penalización que el grupo aplicaba a los obreros que excedían aquellos estándares, por considerarlos saboteadores.
- Expresiones que dejaban ver la insatisfacción con respecto a los resultados del sistema de pagos de incentivos por producción.
- Liderazgo informal de ciertos obreros que mantenían unidos los grupos y aseguraban el respeto a las reglas de conducta.
- Muestras de satisfacción e insatisfacción exageradas ante las actitudes de los superiores inmediatos por el comportamiento de los obreros.

Esta organización informal permitía que los obreros estuvieran unidos y mantuvieran cierta lealtad entre ellos. No obstante, los investigadores notaron que, muchas veces, el obrero también pretendía ser leal a la empresa. Esa lealtad dividida entre el grupo y la empresa podría ser motivo de conflicto, tensión, inquietud y probable insatisfacción. Para estudiar ese fenómeno, los investigadores desarrollaron una cuarta fase del experimento.

Cuarta fase del experimento de Hawthorne (sala de observación del montaje de terminales)

Se escogió un grupo experimental –nueve operadores, nueve soldadores y dos inspectores-, todos de la sección de montaje de terminales para estaciones telefónicas, el cual pasó a trabajar en una sala especial cuyas condiciones laborales eran idénticas a las del departamento. En la sala había un observador: fuera de ésta, una persona entrevistaba esporádicamente a aquellos obreros. Ese experimento, que pretendía analizar la organización informal de los obreros, duró de noviembre de 1931 a mayo de 1932.

El sistema de pagos se fundaba en la producción del grupo: existía un salario-hora, basado en innumerables factores, y un salario mínimo horario para el caso de interrupciones en la producción. Los salarios sólo podían ser elevados si aumentaba la producción total.

Una vez familiarizado con el grupo experimental, el observador pudo constatar que los obreros de la sala utilizaban un conjunto de artimañas: cuando alcanzaban lo que ellos juzgaban era su producción normal, reducían su ritmo de trabajo. Manipulaban el informe de producción, de manera que el exceso de producción de un día podía acreditarse a otro día en que hubiese déficit: también, solicitaban pago por exceso de producción. Se comprobó que esos trabajadores presentaban cierta uniformidad de sentimientos y solidaridad grupal, lo que se reflejó en los métodos que el grupo desarrolló para legitimar sus acciones: consideraba delator al miembro que perjudicase a algún compañero y presionaba a los más rápidos, a través de penalizaciones simbólicas, para “estabilizar” su producción. Esa cuarta fase permitió el estudio de las relaciones entre la organización informal de los empleados y la organización formal de la fábrica.

El experimento de Hawthorne fue suspendido en 1932 por razones externas, pero la influencia de sus resultados en la teoría administrativa fue fundamental para cuestionar los principios de la teoría clásica entonces dominante.

Conclusiones del experimento de Hawthorne

Este experimento permitió delinear los principios básicos de la escuela de las relaciones humanas. Entre las conclusiones principales pueden mencionarse las siguientes:

El nivel de producción depende de la integración social

Se constató que el nivel de producción no está determinado por la capacidad física o fisiológica del trabajador (como afirmaba la teoría clásica), sino por las normas sociales y las expectativas que lo rodean. Es su capacidad social la que establece su nivel de competencia y de eficiencia, y no su capacidad de ejecutar correctamente movimientos eficientes en un tiempo previamente establecido. Cuanto más integrado socialmente está en el grupo de trabajo, mayor será la disposición de producir. Si el trabajador reúne excelentes condiciones físicas y fisiológicas para el trabajo y no está integrado socialmente, la desadaptación social se reflejará en su eficiencia.

El comportamiento social de los trabajadores

El experimento de Hawthorne permitió comprobar que el comportamiento del individuo se apoya por completo en el grupo. En general, los trabajadores no actúan ni reaccionan aisladamente como individuos, sino como miembros de grupos. En el experimento de Hawthorne, los individuos no podían establecer por sí mismos su cuota de producción, sino que debían dejar que la estableciera e impusiera el grupo. Ante cualquier transgresión de las normas grupales, el individuo recibía castigos sociales o morales de sus compañeros para que se ajustara a los estándares del grupo. La teoría clásica no llegó a percibir que el comportamiento de los empleados está bastante influenciado por las normas y los valores de los grupos sociales en que participan. Kurt Lewin verificó posteriormente que el individuo se resistirá al cambio para no apartarse de los parámetros del grupo, en tanto éstos permanezcan inmodificables²⁰. Debido a que el poder del grupo para provocar cambios en el comportamiento individual es muy grande, la administración no puede tratar a los trabajadores individualmente, como si fueran átomos aislados, sino como miembros de grupos de trabajo, sujetos a las influencias sociales de estos grupos. Los trabajadores no reaccionan como individuos aislados frente a la administración, a sus decisiones, normas, recompensas y castigos, sino como miembros de grupos sociales cuyas actitudes se hallan influenciadas por códigos de conducta grupal. Es la teoría del control social sobre el comportamiento. La amistad y los grupos sociales de los trabajadores poseen significado trascendental para la organización y, por tanto, deben ser considerados aspectos importantes en la teoría de la administración.

²⁰ Kurt Lewin. "Group Decision and Social Change", en *Readings in Social Psychology*, G. E. Swanson, T.M. Newcomb y E. L. Hartley (Eds.). Nueva York, Holt, 1952, p. 472.

La teoría de las relaciones humanas contrapone el comportamiento social del trabajador al comportamiento mecánico propuesto por la teoría clásica, basado en la concepción atomística del hombre.

Las recompensas y sanciones sociales

Durante el experimento de Hawthorne se comprobó que los obreros que producían muy por encima o muy por debajo de la norma socialmente determinada, perdían el afecto y el respeto de los compañeros; así, los trabajadores de la sala de montaje de terminales preferían producir menos y, en consecuencia, ganar menos que poner en riesgo las relaciones de amistad con sus compañeros. El comportamiento de los trabajadores está condiciona por normas y estándares sociales. Cada grupo social desarrolla creencias y expectativas con relación a la administración: esas creencias y expectativas -reales o imaginarias- influyen no sólo en las actitudes sino también en las normas y los estándares de comportamiento que el grupo define como aceptables, a través de los cuales evalúa a sus integrantes. Son buenos compañeros y colegas, si se ajustan a esas normas y estándares de comportamiento, y son pésimos colegas o compañeros desleales, si transgreden aquellas normas y estándares.

Para Taylor, y para la mayoría de los autores clásicos, predominaba el concepto del hombre económico, según el cual el hombre es motivado e incentivado por estímulos salariales y económicos. De allí se deriva el hecho de que casi todos los precursores de la administración científica hayan elaborado un plan de incentivo salarial para elevar la eficiencia y bajar los costos operacionales. Taylor afirmaba que si se elegía un buen método, se seleccionaba el ejecutor adecuado -de acuerdo con sus características físicas- y se ofrecía un esquema de remuneración basado en la producción -que aumentara proporcionalmente a la eficiencia del empleado-, éste produciría el máximo posible hasta el límite de su capacidad fisiológica, si las condiciones ambientales se lo permitieran.

Mayo y sus seguidores creían que esa motivación económica era secundaria en la determinación del rendimiento del trabajador. Conforme a la teoría de las relaciones humanas, a las personas las motiva, principalmente, la necesidad de reconocimiento, aprobación social y participación en las actividades de los grupos sociales en que conviven. De allí surge el concepto de *hombre social*.

Las recompensas y sanciones no económicas influyen significativamente en el comportamiento de los trabajadores y limitan, en gran parte, el resultado de los planes de incentivo económico. Aunque esas recompensas sociales y morales son simbólicas y no materiales, inciden de manera decisiva en la motivación y la felicidad del trabajador²¹.

Los grupos informales

Mientras los clásicos se preocuparon exclusivamente por los aspectos formales de la organización (autoridad, responsabilidad, especialización, estudios de tiempos y movimientos, principios generales de administración, departamentalización. etc.), en

²¹ Amitai Etzioni, *op. cit.*, pp. 57-64.

Hawthorne los investigadores se concentraron casi por completo en los aspectos informales de la organización (grupos informales, comportamiento social de los empleados, creencias, actitudes, expectativas, etc.). La empresa pasó a ser vista como una organización social compuesta de diversos grupos sociales informales, cuya estructura no siempre coincide con la organización formal, es decir, con los propósitos y la estructura definidos por la empresa.

Los grupos informales constituyen la organización humana de la empresa, que muchas veces está en contraposición a la organización formal establecida por la dirección²². Los grupos informales definen sus reglas de comportamiento, sus formas de recompensas o sanciones sociales, sus objetivos, su escala de valores sociales, sus creencias y expectativas, y cada participante los asimila e integra en sus actitudes y su comportamiento.

La teoría de las relaciones humanas esbozó el concepto de organización informal: la organización no sólo se compone de personas aisladas, sino del conjunto de personas que se relacionan espontáneamente entre sí. Roethlisberger y Dickson comprobaron que “una organización industrial es algo más que una multiplicidad de individuos que actúan según sus intereses económicos. Esos individuos también experimentan afectos y sentimientos, se relacionan entre sí, y en su trato diario tienden a establecer patrones de interacción. La mayoría de los individuos que aceptan esos patrones tienden a aceptarlos como verdades imprescindibles y obvias, y reaccionan de acuerdo con lo que ellos determinan”²³.

Las relaciones humanas

En la organización, los individuos participan en grupos sociales y se mantienen en constante interacción social. Para explicar y justificar el comportamiento humano en las organizaciones, la teoría de las relaciones humanas estudió a fondo esa interacción social. Se entiende por relaciones humanas las acciones y actitudes resultantes de los contactos entre personas y grupos.

Cada individuo es una personalidad altamente diferenciada, que incide en el comportamiento y las actitudes de las personas con quienes mantiene contacto Y, a la vez, recibe mucha influencia de sus semejantes. En la búsqueda de comprensión, aceptación y participación, el individuo trata de compenetrarse con otros individuos y grupos definidos, con el fin de satisfacer sus intereses y aspiraciones más inmediatos. En su comportamiento influyen el ambiente y las diversas actitudes y normas informales existentes en los distintos grupos. En la empresa surgen las oportunidades de desarrollar relaciones humanas debido a la gran cantidad de grupos y las interacciones que se presentan necesariamente. Sólo la comprensión de la naturaleza de esas relaciones humanas permite al administrador obtener mejores resultados de sus subordinados: la comprensión de las relaciones humanas facilita la creación de una atmósfera donde cada individuo es estimulado a expresarse libre y sanamente.

²² William F. Whyte, *Human Relations in the Restaurant Industry*, Nueva Cork, Mc Graw-Hill Book Co., 1948.

²³ Fritz J. Roethlisberger y William Dickson, *A Organização e o Trabalhador*, São Paulo, Ed. Atlas, 1971.

La importancia del contenido del cargo

La forma más eficiente de división del trabajo no es la mayor especialización de éste (y, por tanto, una mayor fragmentación). A pesar de que no se preocuparon mucho por este aspecto. Mayo y sus colaboradores verificaron que la especialización extrema -defendida por la teoría clásica- no garantizaba más eficiencia en la organización. Por ejemplo, observaron que los obreros de la sala de montaje de terminales cambiaban con frecuencia de puesto para evitar la monotonía, contrariando la política de la administración de la empresa. Esos cambios presentaban efectos negativos en la producción, pero al parecer elevaban la moral de todo el grupo.

A partir de esas conjeturas, se evidenció que el contenido y la naturaleza del trabajo influyen grandemente en la moral del trabajador. Los trabajos simples y repetitivos tienden a volverse monótonos y mortificantes, lo cual afecta de manera negativa las actitudes del trabajador y reduce su eficiencia y satisfacción.

El énfasis en los aspectos emocionales

Los elementos emocionales inconscientes -incluso irracionales- del comportamiento humano atraen a casi todos los forjadores de la teoría de las relaciones humanas. De ahí que algunos autores los denominen sociólogos de la organización²⁴.

LA CIVILIZACIÓN INDUSTRIAL Y EL HOMBRE

El estudio de la opresión del hombre a manos del avasallador desarrollo de la civilización industrial fue la prioridad de la teoría de las relaciones humanas. Elton Mayo, fundador del movimiento, dedicó sus tres libros²⁵ a examinar los problemas humanos, sociales y políticos derivados de una civilización basada casi exclusivamente en la industrialización y la tecnología.

Mayo destaca que, mientras la eficiencia material aumentó poderosamente en los últimos 200 años, la capacidad humana para el trabajo colectivo no mantuvo el mismo ritmo de desarrollo. Al recordar a los sociólogos Le Play y Durkheim, cuyas observaciones en las comunidades más sencillas demostraron que el progreso industrial estuvo acompañado de un profundo desgaste del sentimiento espontáneo de cooperación, Mayo afirma que la solución a este problema no puede encontrarse en el retorno a las formas tradicionales de organización, sino que debe buscarse en una nueva concepción de las relaciones humanas en el trabajo. Es evidente que el tema de la colaboración en la sociedad industrial no puede dejarse al azar, mientras se vela sólo por los aspectos materiales y tecnológicos del progreso humano.

²⁴ Beatriz M. de Souza Wahrlich, *op. cit.*, p. 102.

²⁵ Elton Mayo, *The Human Problems of an Industrial Civilization*, Boston, Harvard University Press, 1933; *The Social Problems of an Industrial Civilization*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1945; *The Political Problems of an Industrial Civilization*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1947.

Los métodos de trabajo tienden a la eficiencia, ninguno a la cooperación. La cooperación humana no es el resultado de las determinaciones legales ni de la lógica organizacional, sino que tiene causas más profundas, como reveló el experimento de Hawthorne, en el cual se basa Mayo para defender los siguientes puntos de vista:

- *El trabajo es una actividad típicamente grupal.* La primera conclusión derivada de la investigación plantea que el nivel de producción está más influenciado por las normas de grupo que por los incentivos salariales y materiales de producción. Según Mayo, la actitud del empleado frente a su trabajo y la naturaleza del grupo en el cual participa son factores decisivos en la productividad.
- *El obrero no actúa como individuo aislado sino como miembro de un grupo social.* Los cambios tecnológicos tienden a romper constantemente los lazos informales de camaradería y amistad dentro del trabajo y a privar al obrero del espíritu social porque debe responder por su producción.
- *La tarea básica de la administración es formar una élite capaz de comprender y de comunicar, compuesta de jefes democráticos, persuasivos y apreciados por todo el personal.* En lugar de intentar que los empleados comprendan la lógica de la administración de la empresa, la nueva élite de administradores debe comprender las limitaciones de esa lógica, y ser capaz de entender la de los trabajadores.

Mayo afirma que “de hecho, ya dejamos atrás el estado de la organización humana en que la comunicación efectiva y la colaboración estaban aseguradas por las rutinas establecidas para relacionarse. La sociedad civilizada modificó por completo sus postulados”²⁶. Pasamos de una sociedad inmutable a una sociedad adaptable; sin embargo, olvidamos la habilidad social. “Aunque vivimos en la época de mayor tecnología de la historia, mostramos una total incompetencia social”²⁷. Se hace necesaria la educación de una élite social capaz de recuperar el sentido de cooperación.

- *La persona humana es motivada esencialmente por la necesidad de “estar en compañía”, de “ser reconocida”, de acceder a una comunicación adecuada.* Mayo está en desacuerdo con la afirmación de Taylor según la cual la motivación básica del trabajador es sólo salarial (*homo economicus*), puesto que éste se preocupa por producir el máximo posible -si sus condiciones físicas se lo permiten- para obtener una remuneración más elevada. Según Mayo, la organización eficiente no garantiza por sí sola mayor producción porque es incapaz de elevar la productividad, si no se identifican, localizan y satisfacen debidamente las necesidades psicológicas del trabajador. Lodi²⁸ intenta explicar las diferencias en las posiciones de Taylor y de Mayo apoyándose en el hecho de que el primero escaló posiciones en la empresa mediante un trabajo arduo y dedicado -por tanto, creía que todos los empleados estaban motivados por los mismos intereses-, mientras que el segundo era un sociólogo que vivía casi exclusivamente en el medio universitario, disgustado por las condiciones de los obreros

²⁶ Elton Mayo, *The Social Problems of an Industrial Civilization*, pp. 30-31.

²⁷ *Ibid.*, p. 120.

²⁸ João Bosco Lodi, *Administração por Objetivos*, p. 70.

de su tiempo y por la poca posibilidad de satisfacción de sus necesidades psicológicas y sociales.

- La civilización industrial origina la desintegración de los grupos primarios de la sociedad, como la familia, los grupos informales y la religión. La fábrica, en cambio, surge como una nueva unidad social que proporciona un nuevo hogar, un sitio para la comprensión y la seguridad emocional de los individuos. Dentro de esta visión romántica, el obrero encontrará en la fábrica una administración comprensiva y paternal, capaz de satisfacer a plenitud sus necesidades psicológicas y sociales.

Mayo pone en duda la validez de los métodos democráticos para solucionar los problemas de la sociedad industrial, puesto que ésta induce a la cooperación forzada mediante la intervención estatal. “Los métodos de la democracia, lejos de proporcionar los medios para la solución del problema de la sociedad industrial, demostraron ser completamente inadecuados para esa tarea. Aún más, Mayo afirma que “la cooperación no puede ser producto de la reglamentación estatal, sino el resultado del crecimiento espontáneo”²⁹.

Puesto que todos los métodos tienden a la eficiencia y no a la cooperación humana, y mucho menos a los objetivos humanos, surge el conflicto social en la sociedad industrial: la incompatibilidad entre los objetivos organizacionales y los objetivos personales de los trabajadores. Ambos objetivos no son muy compatibles, en especial porque la preocupación exclusiva por lograr la eficiencia agobia al trabajador. Según Mayo, el conflicto social debe evitarse a toda costa mediante una administración humanizada que implante un tratamiento preventivo y profiláctico. Las relaciones humanas y la cooperación son la clave para evitar el conflicto social.

Mayo no vislumbra posibilidades de alcanzar una solución positiva y constructiva para el conflicto social. Según él, este conflicto es el germen de la destrucción de la misma sociedad. “El conflicto es una llaga social, la cooperación representa el bienestar social”³⁰.

FUNCIONES BÁSICAS DE LA ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL

El experimento de Hawthorne permitió el surgimiento de nueva literatura y nuevos conceptos acerca de administración. Roethlisberger y Dickson³¹, dos de los más renombrados divulgadores de los resultados de la investigación, aclaran algunos conceptos representativos de la teoría de las relaciones humanas, y conciben la fábrica como un sistema social. Según ellos, la organización industrial tiene dos funciones principales: producir bienes o servicios (función económica que busca el equilibrio externo) y brindar satisfacciones a sus miembros (función social que persigue el equilibrio interno). La organización industrial debe buscar esas dos formas de equilibrio de modo simultáneo. Estos dos autores destacan que la organización de esa época, que sólo se preocupaba por lograr equilibrio económico y externo, está calcada por completo de la teoría clásica, y

²⁹ Elton Mayo, *Democracy and Freedom. An Essay in Social Logic*, Australia, 1919, p. 48.

³⁰ *Ibid.*, p. 48.

³¹ Fritz J. Roethlisberger y William Dickson, *A Organização e o Trabalhador*, citado en Parte 5 de ese libro.

carece de madurez suficiente para conseguir la cooperación del personal, condición fundamental para alcanzar equilibrio interno.

La organización industrial está conformada por una organización técnica (instalaciones, máquinas, equipos, productos o servicios, materias primas, etc.) y una organización humana (organización social). La organización humana de la fábrica tiene como base los individuos, cada uno de los cuales evalúa el ambiente en que vive, las circunstancias que lo rodean, de acuerdo con vivencias anteriores, fruto de sus interacciones humanas durante la vida. No obstante, la organización humana de una fábrica es más que la simple suma de los individuos, debido a que la interacción diaria y constante de esos individuos en el trabajo origina un elemento común: la organización social de la fábrica.

Dentro de la fábrica, todo acontecimiento se vuelve objeto de un sistema de sentimientos, ideas, creencias y expectativas que convierte los hechos en símbolos que distinguen el comportamiento “bueno” o “malo” y el nivel social “superior” o “inferior”. Cada hecho, actitud o decisión es objeto de un sistema de sentimientos de aprobación, rechazo, neutralidad o resistencia. Hechos, actitudes y decisiones comportan siempre valores sociales (“buenos” o “malos”) y pasan a tener un significado social. Algunas de esas ideas y creencias representan más de lo esperado en una situación determinada: pueden conducir a la cooperación o a la confusión, dependiendo de cómo se interpreten y apliquen.

La organización técnica y la organización humana, las organizaciones formal e informal, son subsistemas entrelazados e interdependientes: si se modifica uno de ellos, se producen modificaciones en los demás. Además, se considera que esos subsistemas se mantienen en equilibrio, razón por la cual una modificación en alguna de sus partes provoca una reacción en las demás para restablecer la condición de equilibrio existente antes de presentarse la modificación. Lodi³² señala la influencia de la noción de equilibrio social de Pareto en esta concepción.

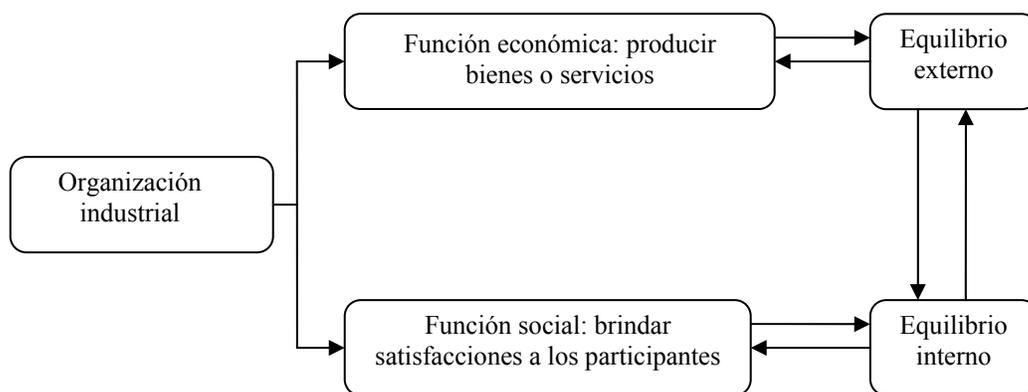


FIGURA 5.1 Funciones básicas de la organización, según Roethlisberger y Dickson.

³² João Bosco Lodi, *op. cit.*, p. 75.

La colaboración humana está determinada por la organización informal más que por la organización formal. La colaboración es un fenómeno estrictamente social, no lógico, tomado por completo de códigos sociales, convencionalismos, tradiciones, expectativas y modos rutinarios de reaccionar ante las situaciones. No es cuestión de lógica, sino de psicología.

Así, para la mayoría de los obreros los estímulos psicológicos sociales son más importantes que las condiciones materiales o económicas. La concepción de *homo economicus* no explica adecuadamente el comportamiento humano, y se equivoca al establecer una relación lógica y primaria entre causa (condiciones físicas) y efecto (cooperación). La fatiga no es sólo orgánica y fisiológica, sino también subjetiva y psicológica.

Desde este punto de vista, la teoría de las relaciones humanas aporta nuevas dimensiones y nuevas variables a la TGA.

TABLA 5.1 Comparación entre teoría clásica y teoría de las relaciones humanas.

TEORÍA CLÁSICA	TEORÍA DE LAS RELACIONES HUMANAS
<ul style="list-style-type: none"> • Estudio de la organización como una máquina. • Hace énfasis en las tareas o en la tecnología. • Se inspira en sistemas de ingeniería. • Autoridad centralizada. • Líneas de clara autoridad. • Especialización y competencia técnica. • Acentuada división del trabajo. • Confianza en reglas y reglamentos • Clara separación entre línea y <i>staff</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudia la organización como grupos de personas. • Hace énfasis en las personas. • Se inspira en sistemas de psicología. • Delegación plena de autoridad. • Autonomía del trabajador. • Confianza y apertura. • Énfasis en las relaciones humanas entre los empleados. • Confianza en las personas. • Dinámica grupal e interpersonal.

Adaptado de: Charles Perrow, en Fred Luthans, “The Short and Glorious History of Organizational Theory”, en *Contemporary Readings in Organizational Behavior*, Nueva York, McGraw-Hill Book Co., 1977, p. 106.

RESUMEN

- Los orígenes de la teoría de las relaciones humanas se remontan hasta varias décadas antes de su aparición en los Estados Unidos, cuna de la democracia, el pragmatismo y la iniciativa individual. Esta teoría surgió del experimento de Hawthorne.
- Sin que así se pretendiese, el experimento de Hawthorne marcó -durante sus cinco años de duración- el surgimiento de una nueva teoría administrativa basada en valores humanísticos, que se desligó totalmente de la preocupación anterior -orientada hacia la tarea y la estructura- para orientarse hacia las personas.
- Las conclusiones iniciales del experimento de Hawthorne introducen nuevas variables en el ya enriquecido diccionario de la administración: la integración social y el comportamiento social de los trabajadores, las necesidades Psicológicas y sociales y la atención a nuevas formas de recompensas y sanciones no materiales, el estudio de los grupos informales y de la llamada organización informal, el despertar de las relaciones humanas dentro de las organizaciones, el énfasis en los aspectos emocionales e inconscientes del comportamiento de las personas, y la importancia del contenido de los cargos y tareas para las personas que los desempeñan y las ejecutan, respectivamente.
- Dentro de ese enfoque humanístico se abre un marco mayor a los ojos de los investigadores: la propia civilización industrial, que lleva a las empresas a preocuparse sólo por su supervivencia financiera y la necesidad de una mayor eficiencia para alcanzar las ganancias previstas. En consecuencia, todos los métodos convergen a la eficiencia y no a la cooperación humana ni, mucho menos, a objetivos humanos. De allí que el conflicto al interior de la empresa (objetivos de la organización *versus* objetivos individuales de los participantes) requiera un tratamiento profiláctico y preventivo.
- Es indispensable conciliar y armonizar las dos funciones básicas de la organización industrial: la función económica (producir bienes o servicios para garantizar el equilibrio externo) y la función social (brindar satisfacciones a los participantes para garantizar el equilibrio interno).

PREGUNTAS Y TEMAS DE REPASO Y ANÁLISIS

1. ¿Cuáles son los orígenes de la teoría de las relaciones humanas?
2. Comente la primera fase del experimento de Hawthorne.
3. Comente la segunda fase del experimento de Hawthorne.
4. ¿Cuáles son las conclusiones de este experimento?
5. Explique el impacto de la civilización industrial sobre el ser humano.
6. ¿Cuáles son las funciones básicas de la organización industrial?
7. Compare la teoría clásica con la teoría de las relaciones humanas.

**EL CASO DE HELNY S.A., INDUSTRIA Y COMERCIO
DE EMPAQUES ESPECIALES**

Helny S. A., Industria y comercio de empaques especiales, fabrica empaques y envases especiales para las empresas farmacéuticas y de bebidas. Fundada por Alfredo Brunassi, inició actividades con sólo dos máquinas de segunda mano para producir envases de aluminio para medicamentos. Ante las perspectivas de la pequeña fábrica y la falta de recursos financieros para aumentar la producción, le propuso a su amigo Sergio de Castro, tornero mecánico, conformar una sociedad. Sergio estuvo de acuerdo con la sociedad, ya que tenía algún capital disponible, y se encargó de las funciones de jefe de producción, mecánico y proyectista de nuevas máquinas.

La pequeña fábrica experimentó una gran evolución. Sergio y Brunassi se percataron de que no tenían tiempo suficiente para visitar y contactar a los clientes; por tal motivo, resolvieron contratar un vendedor, Sebastián de Souza. Con el ingreso de Sebastián se incrementaron los pedidos y, por ende, aumentó la producción, de manera que la fábrica tuvo que ser trasladada a otro local con dependencias más amplias. En las nuevas instalaciones, Helny enfrentó un problema grave: falta de aluminio en el mercado para mantener su producción. La dificultad para encontrar aluminio y los precios en vertiginosa alza provocaron inconvenientes financieros a la empresa debido a los retrasos en la producción: acumulación de pedidos y retraso en las entregas; baja productividad, como consecuencia de la falta de materia prima; paralización de la producción por falta de material de trabajo y precaria situación financiera, pues los atrasos de pagos de los clientes -por el retardo en las entregas- provocaron igualmente atrasos en el pago de los proveedores, y de las comisiones de las ventas realizarlas por Sebastián. Helny obtuvo préstamos para pagar sus deudas con los proveedores, pero no alcanzaron para cubrir el monto de las comisiones acumuladas por Sebastián. Ante la falta de condiciones financieras para operar normalmente, Brunassi y Sergio llegaron a la conclusión de que la única manera de pagar de inmediato a Sebastián sería invitándolo a participar en la sociedad en la proporción de la deuda. Sebastián aceptó en seguida.

Después de algunos meses, Helny volvió a trabajar con regularidad, pues el suministro de aluminio se estabilizó en el mercado, gracias al inicio de operaciones de una gran multinacional. Sebastián, que tenía ciertas ideas innovadoras, propuso la contratación de algunos funcionarios, con el fin de dejar más tiempo a Sergio para que pudiese crear y proyectar nuevas máquinas y diversificar los productos de acuerdo con las exigencias de los clientes. Además, quería sustituir las máquinas existentes para mejorar la calidad de los productos, pues los laboratorios farmacéuticos eran muy exigentes en relación con sus empaques.

Con nuevas máquinas y técnicas operacionales más modernas, Helny experimento una fase de enorme desarrollo. Sin embargo, debido a discrepancias con Brunassi, Sergio se retiró de la sociedad y vendió su parte a Sebastián, quien pasó a ser dueño de la mayor parte de las acciones de la sociedad. Ante el crecimiento de la empresa, que llegó a más de 200 empleados, la fábrica fue trasladada de nuevo a un sitio con mejores condiciones de trabajo.

Brunassi se encargó directamente del área de producción y mantenía un óptimo nivel de relaciones con el personal. Sebastián, que se dedicaba exclusivamente a resolver los problemas administrativos, financieros y comerciales de la empresa, no estaba de acuerdo con el exceso de libertad en las relaciones que Brunassi mantenía con el personal, pues creía que esto traía ciertas consecuencias negativas, ya que los obreros se volvían perezosos y holgazanes y se desinteresaban por sus tareas.

Con la evolución de la empresa, los socios resolvieron transformarla en una sociedad anónima. Como Sebastián era el mayor accionista, fue elegido director-presidente, y Brunassi director de producción. Para las demás funciones administrativas fueron nominados e incorporados a la sociedad Mauro Ramos Cardoso, director financiero; Luiz Carlos de Souza, director comercial, y Celso de Souza, director administrativo. Los dos últimos eran hijos de Sebastián. Mauro Ramos Cardoso era administrador y, sobre todo, ejecutivo con una trayectoria brillante en el área financiera. Luiz Carlos de Souza era administrador y tenía bastante experiencia en el área comercial, mientras que Celso de Souza, a pesar de tener también formación en administración, tenía poca experiencia empresarial.

Después de estar algún tiempo en la empresa, Luiz Carlos desarrollo algunas estrategias revolucionarias de acuerdo con los objetivos de la empresa buscando diversificar aún mas la producción, pero sin salirse del ramo de la actividad de los empaques y envases especiales. Inicio contactos con una gran empresa italiana para a aplicación del *know-how* en el sector de empaques y envases para bebidas, principalmente para tapitas de botellas, la cual concedió a Helny la licencia y la exclusividad para la fabricación de esos envases especiales en Brasil. Helny monto una nueva fábrica, con gran número de máquinas inyectoras de plástico, pues sus envases eran elaborados casi totalmente de material plástico, lo cual le demandó grandes inversiones financieras.

De inmediato, el nuevo producto de plástico tuvo gran acogida en las industrias de bebidas. Como no se esperaban resultados tan rápidos, la producción era insuficiente. Luiz Carlos pasó a ocuparse también de los problemas de producción y propuso elevar el número de obreros a 600. Sin embargo, compartía las mismas ideas de su padre en cuanto al trato con éstos. Comenzó a exigir una producción más elevada. La nueva fábrica funcionaba en tres turnos ininterrumpidos de ocho horas cada uno para aprovechar mejor las máquinas existentes. Los obreros veían imposible aumentar la producción, pues las máquinas inyectoras trabajaban en un proceso semiautomatizado que requería tiempos predeterminados para calentamiento, inyección y prensado del material plástico, y si los tiempos no se tenían en cuenta, las piezas saldrían deformadas o defectuosas. Conforme los obreros lo previeron, las piezas empezaron a salir deformes y defectuosas. A pesar de esto, Luiz Carlos estaba preocupado por la producción y por la cantidad, no por la calidad de las piezas. Para elevar la producción, exigió el ingreso de personal con experiencia en el sector plástico -para supervisar y controlar a los obreros-; implantó sistemas rígidos de control, coordinados y ejecutados por cronometristas y cronoanalistas, y elaboré mapas de producción que mostraban los sectores más ineficientes. Los fabricantes de bebidas comenzaron a reclamar por la baja calidad de los productos que recibían, lo que iba justamente en contra de las ideas de su padre y de Brunassi, quienes siempre se preocuparon al máximo por la calidad. Las constantes devoluciones condujeron a la

reducción de pedidos y, en consecuencia, de la producción, lo cual desencadenó índices elevados de costos y bajísima rentabilidad. Los demás miembros de la dirección, preocupados por el problema, convocaron una reunión con los jefes de sección, jefes de mantenimiento, supervisores, etc. Después de una acalorada discusión, Luiz Carlos afirmó que los culpables eran los propios obreros, que no habían cumplido sus disposiciones. Esto repercutió muy negativamente en la empresa, generó un clima de profundo descontento e insatisfacción e hizo que el personal de trabajadores estuviera en contra de la permanencia del joven director en la empresa. Los directores consiguieron controlar la situación, pero no lograron calmar la inconformidad de los obreros. Luiz Carlos reconoció que su actitud no fue correcta y buscó solucionar el problema introduciendo premios de producción, aumentos salariales, mayor contacto con los obreros, pero no tuvo mucho éxito.

EL CASO DE LA CONSTRUCTORA DE INMUEBLES S.A.

La Constructora de inmuebles S. A. tuvo una época de enorme prosperidad en los años setenta. Sin embargo, en 1990 y 1991 la empresa experimentó una fuerte recesión en sus negocios, provocada por la coyuntura nacional extremadamente desfavorable, en especial para el ramo de la construcción de inmuebles. La mayor parte de las operaciones (construcción, ventas y financiación de apartamentos) de la empresa se concentra en el eje São Paulo-Rio de Janeiro. El personal de ventas -los llamados corredores de bienes raíces- está conformado, en su mayoría, por personas de la clase media baja, con formación escolar media, cuya remuneración se basa exclusivamente en comisiones por las ventas efectuadas.

Ante la disminución de las ventas, la dificultad de reducir los niveles de inventarios de apartamentos disponibles y el creciente costo financiero del dinero, la dirección de la Constructora de inmuebles decidió imponer un rígido plan de control de los gastos innecesarios y la reducción de otros. El director comercial resolvió enviar una comunicación interna a su personal de ventas, en los términos siguientes:

Apreciados colaboradores:

Como es de conocimiento de todos, la compañía atraviesa un difícil periodo de su existencia, debido a que las ventas experimentaron una fuerte recesión y la facturación descendió a niveles muy bajos. Como se prevé que el próximo año continuará y se mantendrá esta crítica situación, necesitamos aunar todos los esfuerzos posibles para reducir drásticamente todos los gastos. Como medida inicial, solicito que sean suprimidos todos los gastos por concepto de almuerzos y recepciones para fines promocionales, y que se reduzcan drásticamente todos aquellos relacionados con el transporte semanal de clientes a los puntos de venta. Si no conseguimos un volumen mayor de ventas o no se logra una reducción sensible en los gastos anteriores, tendremos que efectuar nuevos recortes en el presupuesto. También es probable que nos veamos obligados a reducir la cantidad de trabajadores.

Para que podamos alcanzar los objetivos de la empresa, el próximo año debemos reducir los gastos, por lo menos, en 20%.

Estoy a entera disposición de todos para cualesquiera aclaraciones o sugerencias al respecto.

Alberto Chagas

DIRECTOR COMERCIAL

Esta comunicación interna impactó a todo el personal, y su contenido no fue bien recibido. Los lunes por la mañana, el personal de ventas se reunía en la oficina del gerente de ventas, Federico Bustamante, para discutir los acontecimientos de la semana y trazar la estrategia que debería seguirse en la semana siguiente. En esas reuniones, los vendedores intercambiaban ideas e interactuaban informalmente entre sí. La reunión en que se conoció dicha comunicación, éstos solicitaron a João Mangabeira que expusiera a Federico la opinión del grupo de ventas y sus reclamos por la manera de presentar la comunicación, sin ninguna explicación previa ni participación del grupo en la decisión tomada. Además, en varias ocasiones el grupo ya se había quejado del sistema de remuneración por comisiones estimadas según las ventas realizadas. El grupo creía que la compañía debía conceder aumentos por méritos, en función del logro de los objetivos específicos de ventas alcanzados durante el año. Tal solicitud fue rechazada por la dirección comercial, que simplemente argumentó que cuanto mayores fueran las ventas, mayores serían las comisiones recibidas: el logro de los objetivos de ventas aseguraría, en consecuencia, un volumen proporcional de comisiones.

João Mangabeira, con actitud firme, procurando representar el consenso de sus compañeros, se levantó en plena reunión para presentar formalmente al gerente de ventas la posición del personal de esa área. Afirmó que todos sus colegas estaban dando lo mejor de sí mismos y que los clientes necesitaban ser motivados para comprar, lo cual requería dinero para las promociones y para gastos como la gasolina, necesaria para transportarlos a los lugares en donde se exhibían los apartamentos. Federico escuchó con atención la exposición de João y explicó, pacientemente, que las medidas propuestas eran política de la empresa y no una idea exclusiva de él. Después dijo que los términos de la comunicación interna serían llevados a la práctica de cualquier manera porque estaban en juego los intereses de la empresa, y debería hacerse lo imposible para salvarla del peligro que la amenazaba. Cualquier manifestación contraria sería castigada con rigor. La reunión terminó en un ambiente de frialdad.

A la mañana siguiente, João fue llamado a la oficina de Federico, quien le informó que, a partir de ese día, la compañía prescindiría de sus servicios. Recibió un sobre con el pago del mes y la notificación de su despido de la empresa.

CAPÍTULO 6

IMPLICACIONES DE LA TEORÍA DE LAS RELACIONES HUMANAS

OBJETIVOS

- Identificar la nueva concepción de administración a partir de una nueva concepción de la naturaleza del ser humano: el hombre social, que sustituyó al *homo economicus*.
- Delinear la influencia de la motivación humana en la administración, así como la complejidad de su estudio, su repercusión en la moral y la actitud de las personas.

- Mostrar las primeras experiencias sobre liderazgo y comunicaciones, y el impacto de sus resultados en la teoría administrativa.
- Conceptualizar la organización informal, sus orígenes y sus principales características,
- Introducir al alumno en el conocimiento de la dinámica de grupo, las características de los grupos y su comportamiento frente al cambio.
- Permitir una valoración crítica respecto de las restricciones, limitaciones y distorsiones de la teoría de las relaciones humanas.

El advenimiento de la teoría de las relaciones humanas trae un nuevo lenguaje al repertorio administrativo: se habla de motivación, liderazgo, comunicación, organización informal, dinámica de grupo. etc., y se critican con dureza los antiguos conceptos clásicos de autoridad, jerarquía, racionalización del trabajo, departamentalización, principios generales de administración, etc. De repente, se comienza a explorar la otra cara de la moneda: el ingeniero y el técnico ceden el lugar al psicólogo y al sociólogo: el método y la máquina pierden primacía ante la dinámica de grupo: la felicidad humana se concibe desde otros puntos de vista diferentes, pues el *homo economicus* cede el lugar al hombre social. Esa verdadera revolución en la administración, que destacó el carácter democrático de ésta, ocurrió justamente en los albores de la Segunda Guerra Mundial. El énfasis en las tareas y en la estructura es sustituido por el énfasis en las personas.

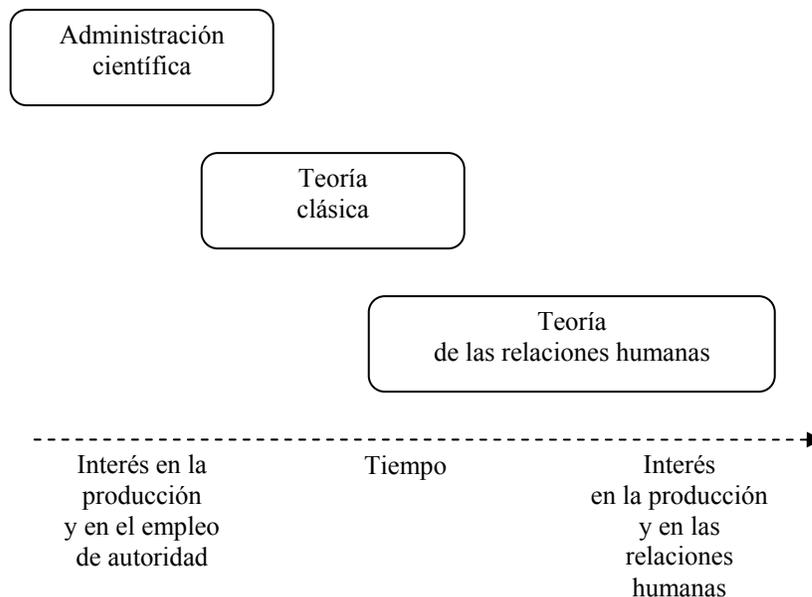


FIGURA 6.1 Desplazamiento gradual del objeto de estudio de la administración en el transcurso del tiempo.

La teoría de las relaciones humanas inicia una nueva concepción de la naturaleza del hombre: el hombre social.

1. Los trabajadores son criaturas sociales complejas que tienen sentimientos, deseos y temores. El comportamiento en el trabajo, como en cualquier lugar, es consecuencia de muchos factores motivacionales.
2. Las personas se ven motivadas por ciertas necesidades y logran sus satisfacciones primarias con la ayuda de los grupos en que interactúan. Si hay dificultades en la comunicación y las relaciones con el grupo, aumenta la rotación de personal, baja la moral, la fatiga llega con mayor rapidez, se reducen los niveles de desempeño, etc.

Los periodos de descanso y las pausas para tomar café son importantes no sólo porque reducen la fatiga física individual, sino principalmente porque son un medio para que las personas interactúen y formen grupos sociales (organización informal).

3. El comportamiento de los grupos puede manejarse mediante un estilo adecuado de supervisión y liderazgo. El supervisor eficaz posee capacidad para influir en sus subordinados, obtiene lealtad de éstos, consigue estándares elevados de desempeño y gran compromiso con los objetivos de la organización.
4. Las normas del grupo sirven de mecanismos reguladores del comportamiento de los miembros y controlan de modo informal los niveles de producción. Este control social puede adoptar sanciones positivas (estímulos, aceptación social, etc.) o negativas (burlas, rechazo por parte del grupo, sanciones simbólicas, etc.).

INFLUENCIA DE LA MOTIVACIÓN HUMANA

La teoría de la motivación busca explicar el comportamiento de las personas. Vimos que la administración científica de Taylor y de sus seguidores se basaba en la concepción del *homo economicus*, según la cual el comportamiento del hombre es motivado exclusivamente por la búsqueda de dinero y por las recompensas salariales y materiales del trabajo; por tanto, el enfoque clásico de la administración se fundamentaba en esa teoría de la motivación¹. No obstante, las tesis de los ingenieros de la organización enfrentaban una fuerte reacción por parte de los trabajadores de las empresas donde se implantaban las técnicas de estudio de tiempos y movimientos, y los planes de incentivos salariales, característicos de la administración científica. Frente al desarrollo de los sindicatos estadounidenses, la comisión Hoxie planteó el exagerado tecnicismo y el enfoque mecanicista de la administración científica².

El experimento de Hawthorne demostró que el pago o la recompensa salarial -aun cuando se efectúe sobre bases justas o generosas- no es el único factor decisivo en la satisfacción del trabajador en la situación laboral. Elton Mayo y su equipo llamaron la atención sobre

¹ Amitai Etzioni, *Organizações Modernas*.

² H.C.J. Aitken, *Taylorismo at Watertown Arsenal*.

una nueva teoría de la motivación, opuesta a la del *homo economicus* de los clásicos: el hombre es motivado no por estímulos económicos y salariales, sino por recompensas sociales, simbólicas y no materiales. Con el transcurrir del tiempo, las empresas estadounidenses tomaron conciencia de una terrible paradoja: “aunque el trabajador estadounidense se valora cada día más -ya sea por su nivel de educación o por su salario-, la extensión e intensificación de la automatización y una organización cada vez más precisa y detallada van degradando sus funciones. Esto ocasiona dos consecuencias: por un lado, el desestímulo a la productividad, debido a la crisis motivacional y, por otro el subempleo general del capital humano; en el plano político, el malestar de hoy tal vez sea la revuelta de mañana”³. La teoría de las relaciones humanas inició el estudio de influencia de la motivación en el comportamiento de las personas.

1. Teoría de campo de Lewin

En 1935 Kurt Lewin ya se refería, en sus investigaciones sobre el comportamiento social, al importante papel que cumple la motivación. Para explicar mejor la motivación del comportamiento, elaboró la teoría de campo, basada en dos supuestos fundamentales⁴:

1. El comportamiento humano se deriva de la totalidad de hechos coexistentes.
2. Estos hechos coexistentes tienen la característica de un campo dinámico en que cada parte depende de su interrelación con las demás partes.

El comportamiento humano no depende sólo del pasado, o del futuro, sino del campo dinámico actual, que es “el espacio de vida de la persona y su ambiente psicológico”⁵.

Para explicar el comportamiento humano, Lewin propone la ecuación

$$C = f(P, M)$$

donde el comportamiento (C) es función (f) o resultado de la interacción entre la persona (P) y el ambiente o medio (M) que la rodea.

El ambiente psicológico (o ambiente de comportamiento) es el ambiente tal como es percibido e interpretado por la persona: aún más, es el ambiente relacionado con las actuales necesidades del individuo. Algunos objetos, personas o situaciones pueden adquirir valencia en el ambiente psicológico, y determinar un campo dinámico de fuerzas psicológicas. Los objetos, personas o situaciones adquieren, para el individuo, valencia positiva (cuando pueden o prometen satisfacer las necesidades actuales del individuo) o valencia negativa (cuando pueden o amenazan ocasionar algún perjuicio). Los objetos, personas o situaciones de valencia positiva atraen al individuo, y los de valencia negativa lo repelen. La atracción es la fuerza o vector dirigido hacia el objeto, persona o situación; el rechazo es la fuerza o vector que lleva al individuo a apartarse del objeto, persona o situación, en un intento por escapar. Un vector tiende siempre a producir movimiento en

³ Irene Chedaux, “A motivação: Taylor Morreo”, *Les informations*, París, mayo de 1970.

⁴ Kurt Lewin, *A Dynamic Theory of Personality*, Nueva York, McGraw-Hill Book Co., 1935.

⁵ Kurt Lewin, *Principles of Topological Psychology*, Nueva Cork, Mc Graw-Hill Book Co., 1936.

cierta dirección. Cuando dos más vectores actúan sobre una persona al mismo tiempo, el movimiento es una especie de resultante de fuerzas. Algunas veces, el movimiento producido por los vectores puede ser impedido o bloqueado completamente por una barrera, que constituye algún impedimento u obstáculo. En general, el movimiento puede ser de acercamiento o aproximación (*approach*) o de fuga o repulsión (*avoidance*) respecto de algún objeto, persona o situación. La barrera no tiene valencia por sí misma y no ejerce ninguna fuerza: sólo presenta resistencia cuando se ejerce alguna fuerza sobre ella. Cuando la barrera es rígida, es necesario que el individuo la explore para sobrepassarla; cuando no es posible sobrepassarla, adquiere valencia negativa.

Según Lewin, toda necesidad crea un estado de tensión en el individuo, una predisposición a la acción sin ninguna dirección específica. Cuando se encuentra un objeto accesible, éste adquiere una valencia positiva, y se activa un vector que dirige el movimiento hacia el objeto. Cuando la tensión es excesiva (por ejemplo, mucha hambre), puede entorpecer la percepción del ambiente y desorientar el comportamiento del individuo: si se presenta una barrera, nace la frustración por no alcanzar el objeto, aumenta la tensión y se desorienta aún más el comportamiento.

Lewin fue un profundo inspirador de los autores de la escuela de las relaciones humanas y de las otras teorías desarrolladas a partir de ésta.

2. Las necesidades humanas básicas

Para comprender qué motiva el comportamiento, es necesario el conocimiento de las necesidades humanas. La teoría de las relaciones humanas constató la existencia de ciertas necesidades humanas fundamentales. Se verificó que el comportamiento humano está determinado por causas que, muchas veces, escapan al propio entendimiento y control del hombre. Dichas causas se denominan necesidades o motivos: son fuerzas conscientes o inconscientes que determinan el comportamiento del individuo. La motivación se refiere al comportamiento causado por necesidades internas del individuo, el cual se orienta a lograr los objetivos que pueden satisfacer tales necesidades.

El hombre pasó, entonces, a ser considerado un animal lleno de necesidades que se alternan o que se presentan en conjunto o aisladas. Al satisfacer una, surge otra en su lugar, y así sucesiva, continua e indefinidamente. Las necesidades motivan el comportamiento humano, imprimiéndole dirección y contenido.

Durante su vida, el hombre pasa por tres niveles o estados de motivación: a medida que crece y madura, va sobrepassando los estados más bajos y desarrollando necesidades de niveles gradualmente más elevados. Las diferencias individuales influyen poderosamente en cuanto a la duración, intensidad y posible fijación de cada uno de esos niveles. Los tres niveles o estados de motivación corresponden a las necesidades fisiológicas, psicológicas y de autorrealización.

Necesidades fisiológicas

Son las llamadas necesidades primarias, vitales o vegetativas; se relacionan con la supervivencia del individuo: son innatas e instintivas y exigen satisfacciones periódicas y cíclicas. Situadas en el nivel más bajo, las necesidades fisiológicas se hallan también en los animales.

Las principales necesidades fisiológicas son alimentación, sueño, actividad física, satisfacción sexual, abrigo y protección contra los elementos y seguridad física contra los peligros. Si un individuo tiene hambre, busca alimento; no obstante, cuando el individuo come con regularidad, el hambre deja de ser una motivación importante. Las necesidades fisiológicas pueden ser satisfechas por anticipado, y aun así influyen en el comportamiento humano. Por eso la vida moderna, con los horarios para refrigerios y sueño, así como la adecuación del vestuario, etc., permite que esas necesidades pasen a ser controladas por lo cotidiano, sin que lleguen a influir en el comportamiento. Si por cualquier eventualidad el individuo deja de satisfacerlas, adquieren una intensidad fuerte en extremo.

El experimento de Hawthorne reveló que la Western Electric desarrollaba una política de personal que atendía a plenitud las necesidades básicas de los empleados, las cuales, una vez satisfechas, dejaban de influir en el comportamiento de aquéllos. No obstante, otras necesidades más complejas (las necesidades psicológicas) entraron a motivar el comportamiento.

Necesidades psicológicas

Son necesidades secundarias -exclusivas del hombre- adquiridas y desarrolladas en el transcurso de la vida. Representan un patrón más elevado y complejo de necesidades que casi nunca quedan satisfechas a plenitud. El hombre busca, de manera indefinida, mayores satisfacciones de esas necesidades, que van desarrollándose gradualmente.

Las principales necesidades psicológicas son:

- *Necesidad de seguridad íntima.* Es la necesidad que lleva al individuo a su autodefensa, a la búsqueda de protección contra el peligro, la amenaza o la privación potenciales. La necesidad de seguridad íntima conduce al individuo a la búsqueda incesante de sosiego y tranquilidad personal.
- *Necesidad de participación.* Es la necesidad de formar parte de algo, de tener contacto humano, de participar con otras personas en alguna iniciativa. Elton Mayo enfatizó bastante en la necesidad de participación para explicar el comportamiento en grupo. La aprobación social, el reconocimiento del grupo, la necesidad de calor humano, de formar parte de algún grupo, de dar y recibir amistad se constituyen en necesidades de este tipo y llevan al hombre a vivir en grupo y a socializarse. Dentro del grupo social pueden presentarse la simpatía (que propicia la cohesión social) y la antipatía (que lleva a la dispersión social), dependiendo de la satisfacción o no de esta necesidad en los diversos individuos.

- *Necesidad de autoconfianza.* Es una necesidad resultante de la autovaloración de cada individuo. Se refiere a la manera como cada persona se ve y se evalúa, a la autoestima y a la consideración que tiene consigo mismo.
- *Necesidad de afecto.* Es la necesidad de dar y recibir amor y cariño.

Necesidades de autorrealización

Son las necesidades más elevadas, producto de la educación y la cultura. Al igual que las necesidades psicológicas, rara vez son satisfechas a plenitud, pues el hombre busca de modo gradual, mayores satisfacciones y establece metas cada vez más complejas.

La necesidad de autorrealización es la síntesis de las demás necesidades, es el impulso de cada individuo para realizar su propio potencial y estar en continuo autodesarrollo, en el sentido más elevado del término.

3. Ciclo motivacional

A partir de la teoría de las relaciones humanas, todo el acervo de las teorías psicológicas sobre la motivación humana pasó a ser aplicado en la empresa. Se comprobó que todo comportamiento humano es motivado: que la motivación, en sentido psicológico, es la tensión persistente que origina en el individuo alguna forma de comportamiento dirigido a la satisfacción de una o más necesidades. De allí surge el concepto de ciclo motivacional,

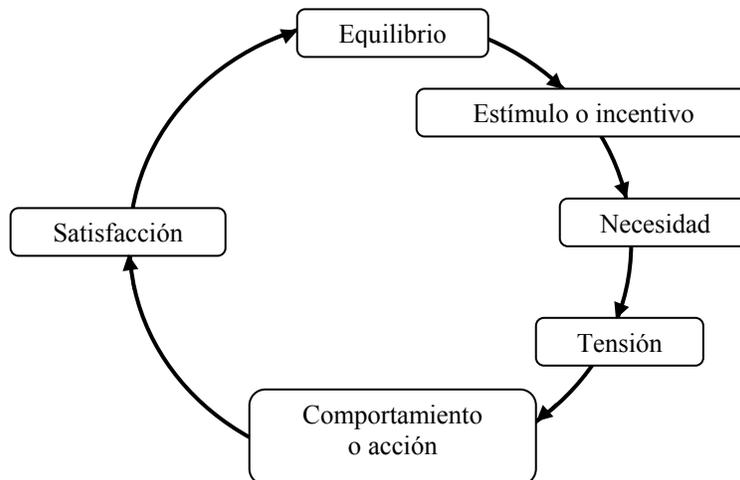


FIGURA 6.2 Etapas del ciclo motivacional, implicadas en la satisfacción de una necesidad.

que puede explicarse así: el organismo humano permanece en estado de equilibrio psicológico (equilibrio de tuerzas psicológicas, según Lewin) hasta que un estímulo lo rompa o cree una necesidad, la cual provoca un estado de tensión que sustituye el anterior estado de equilibrio. La tensión genera un comportamiento o acción capaz de alcanzar alguna forma de satisfacción de aquella necesidad. Si ésta se satisface, el organismo retorna

a estado de equilibrio inicial hasta que sobrevenga otro estímulo. Toda satisfacción es básicamente una liberación de tensión, una descarga tensional que permite el retorno al equilibrio anterior.

4. Frustración y compensación

En ocasiones no se satisfacen las necesidades porque existe alguna barrera u obstáculo que impide la satisfacción de alguna de ellas. Cuando esto ocurre, surge la frustración, que no permite liberar la tensión y mantiene el estado de desequilibrio.

El ciclo motivacional puede tener otro final diferente al de la satisfacción de la necesidad o de la frustración: la compensación o transferencia. La compensación (o transferencia) se presenta cuando el individuo intenta satisfacer alguna necesidad -imposible de ser satisfecha- mediante la satisfacción de otra, complementaria o sustitutiva. De este modo, la satisfacción de otra necesidad aplaca la más importante y reduce o evita la frustración. En consecuencia, toda necesidad humana puede ser satisfecha, frustrada o compensada. Cada una de estas soluciones implica una infinidad de matices y de variaciones intermedias.

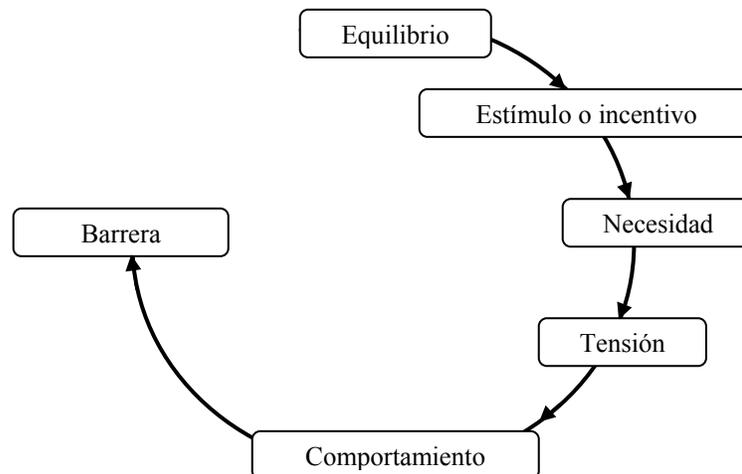


FIGURA 6.3 Etapas del ciclo motivacional que termina en frustración o compensación, cuando es imposible satisfacer la necesidad.

En las necesidades fisiológicas, los objetivos son relativamente fijos y rara vez tienen compensaciones o sustitutos: el hambre sólo se satisface con alimentación; la sed, con la ingestión de líquidos. En las necesidades psicológicas y de autorrealización, los objetivos son más flexibles y posibilitan transferencias y compensaciones. La necesidad de prestigio, por ejemplo, puede ser satisfecha mediante la preeminencia social, el éxito profesional, el poder del dinero, o incluso mediante el desarrollo atlético.

Toda necesidad no satisfecha genera un comportamiento; sin embargo, si no se satisface dentro de un tiempo razonable, pasa a ser motivo de frustración.

La frustración puede originar ciertas reacciones generalizadas, a saber:

- *Alteración del comportamiento.* La conducta del hombre frustrado puede volverse ilógica de repente, sin que haya, en apariencia, ninguna explicación.
- *Agresividad.* El hombre frustrado puede volverse agresivo. La tensión acumulada puede liberarse a través de la agresividad física, verbal, simbólica, etc.
- *Reacciones emocionales.* La tensión represada por la insatisfacción de la necesidad puede provocar ansiedad, aflicción, estados de intenso nerviosismo u otras consecuencias, como insomnio, problemas circulatorios y digestivos, etc.
- *Alienación y apatía.* El malestar frente a la insatisfacción puede ocasionar reacciones de alienación, de apatía y de desinterés por alcanzar los objetivos frustrados, como forma o mecanismo inconsciente de defensa del ego.

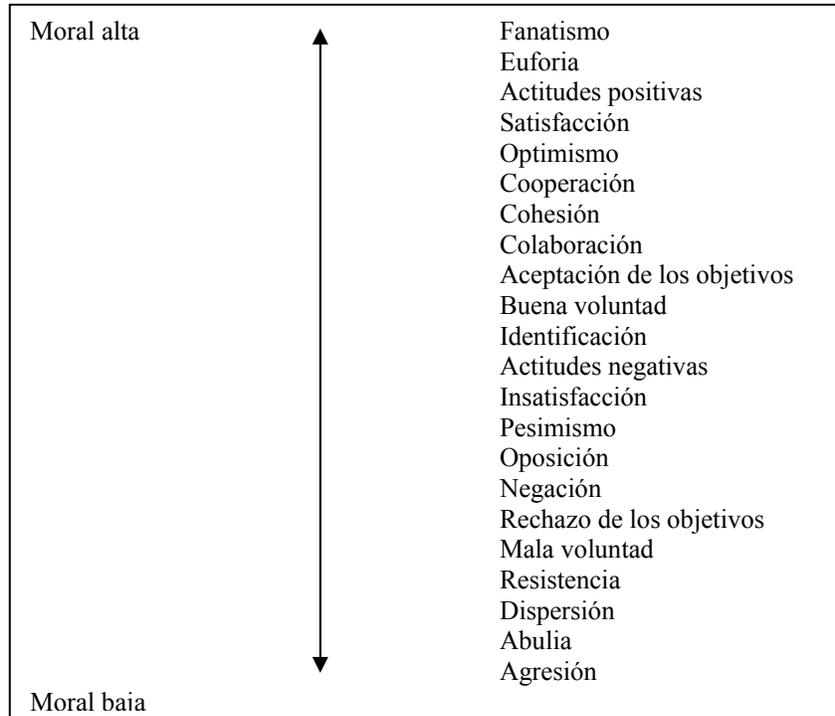
5. Moral y actitud

La literatura sobre la moral de los empleados comenzó con la teoría de las relaciones humanas⁶. Aunque la moral es un concepto abstracto e intangible, es perfectamente perceptible. La moral es una consecuencia del estado motivacional provocado por la satisfacción o insatisfacción de las necesidades de los individuos; por tanto, se eleva la moral cuando la organización satisface las necesidades de los individuos, y ésta se disminuye cuando la organización frustra la satisfacción de tales necesidades. En general, la moral se eleva cuando las necesidades individuales encuentran medios y condiciones de satisfacción, y disminuye cuando las mismas encuentran barreras externas o internas que impiden su satisfacción y provocan frustración.

Una moral alta va acompañada de una actitud de interés, identificación, fácil aceptación, entusiasmo e impulso positivo con relación al trabajo y, por lo general, marcha paralela a la disminución de los problemas de supervisión y de disciplina. La moral alta genera colaboración, por cuanto se apoya en una base psicológica en que predominan el deseo de pertenencia y la satisfacción de trabajar en grupo. La moral depende del clima de relaciones humanas que predomina en la empresa, en especial si la organización formal se ajusta a la organización informal, las comunicaciones son de buena calidad y el nivel de supervisión es satisfactorio.

La moral baja va acompañada de desinterés, negación, rechazo, pesimismo o apatía con relación al trabajo y, generalmente, trae problemas de supervisión y de disciplina. Por tanto, la moral es consecuencia del grado de satisfacción de las necesidades individuales.

⁶ Fritz, J. Roethlisberger, *Management and Morale*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1941.



LIDERAZGO

La teoría clásica no se preocupó virtualmente por el liderazgo y sus implicaciones. A pesar de que Urwick, Gulick y Mooney se refirieron al liderazgo, no constituyó un asunto de mucho interés, ni siquiera para los autores clásicos posteriores.

La teoría de las relaciones humanas constató la enorme influencia del liderazgo en el comportamiento de las personas. Mientras que la teoría clásica hacía énfasis únicamente en la autoridad formal al reconocer sólo la dirección de los niveles jerárquicos superiores sobre los niveles inferiores, en aspectos relacionados con las actividades y funciones del cargo, el experimento de Hawthorne tuvo el mérito, entre otros, de demostrar la existencia de líderes informales que encarnaban las normas y expectativas del grupo, mantenían un estricto control sobre el comportamiento del mismo y ayudaban a los obreros actuar como un grupo social cohesionado e integrado.

Concepto de liderazgo

El liderazgo es necesario en todos los tipos de organización humana principalmente en las empresas y en cada uno de sus departamentos. Es también esencial en las demás funciones de la administración porque el administrador necesita conocer la motivación humana y saber conducir a las personas, esto es, ser líder.

“Liderazgo es la influencia interpersonal ejercida en una situación, orientada a la consecución de uno o diversos objetivos específicos mediante el proceso de comunicación

humana”⁷. El liderazgo fenómeno social que ocurre exclusivamente en grupos sociales, debe ser analizado en función de las relaciones interpersonales en determinada estructura social y no del examen de una serie de características individuales⁸.

Debe distinguirse entre el concepto de liderazgo como cualidad personal (combinación especial de características personales que hacen de un individuo un líder) y el de liderazgo como función (derivado de una distribución de la autoridad para tomar decisiones dentro de una empresa): “El grado de cualidades de liderazgo demostradas por un individuo depende no sólo de sus propias características, sino también de las características de las situaciones en que se encuentra⁹. El comportamiento del líder (que involucra funciones como planear, informar, evaluar, arbitrar, controlar, recompensar, estimular, penalizar, etc.) debe ayudar al grupo a alcanzar sus objetivos; en otras palabras, a satisfacer sus necesidades. Así, el individuo que pueda dar mayor asistencia y orientación al grupo (seleccionar o ayudar al grupo a seleccionar las mejores alternativas para sus problemas) para que alcance un estado satisfactorio, tiene mayores posibilidades de ser considerado su líder. En consecuencia el liderazgo es un asunto de reducción de la incertidumbre del grupo. El comportamiento que ayuda a conseguir esa reducción es la selección. El liderazgo es “un proceso continuo de selección que permite a la empresa avanzar hacia su meta, a pesar de todas las perturbaciones internas y externas”¹⁰. Desde este punto de vista, el liderazgo es una cuestión de toma de decisión del grupo.

La relación entre líder y subordinados se basa en tres generalizaciones, a saber¹¹:

a) La vida de cada individuo puede verse como una lucha continua por satisfacer necesidades, aliviar tensiones y mantener el equilibrio. b) En nuestra cultura, la mayor parte de las necesidades individuales se satisface a través de las relaciones con otros individuos o con grupos de individuos. c) Para cualquier individuo, el proceso de relación con otros individuos es un proceso activo –y no pasivo- de satisfacción de necesidades. En otras palabras, el individuo no espera pasivamente que la relación capaz de proporcionarle los medios de satisfacer una necesidad ocurra de manera natural, sino que busca las relaciones adecuadas para lograrlo o utiliza las que ya existen, con el fin de satisfacer sus necesidades personales.

Según esta concepción, “el liderazgo, que depende de las necesidades existentes en determinada situación, es una relación entre un individuo y un grupo”¹². Este concepto de liderazgo se basa en una relación funcional que sólo existe cuando un grupo percibe que un líder posee o controla los medios para satisfacer sus necesidades; por tanto, seguirlo puede constituir para el grupo un medio de aumentar la satisfacción de sus necesidades o de evitar su disminución. El líder se ve como un medio para conseguir los objetivos deseados por un

⁷ R. Tannenbaum, I. Weschler y F. Massarik, *Liderança e Organização*, São Paulo, Ed. Atlas, 1970.

⁸ Cecil A. Giba. “Leadership”, *Handbook of Social Psychology*, G. Lindzey (Coord.), Reading, Mass., Addison-Wesley Publishing Co., 1954, Vol. II.

⁹ Alex Bavelas, “Liderança: O Homem e a Função”, en *O Comportamento Humano na Empresa- Uma Antologia*, Yolanda Ferreira Balcão y Laerte Leite Cordeiro (Coords.), Río de Janeiro, Fundação Gétulio Vargas, Serviço de Publicações. 1967, p. 123.

¹⁰ *Ibíd.*, p. 130.

¹¹ Irving Knickerbocker, “Liderança: Um Conceito e algumas Implicações”, en Yolanda Ferreira Balcão y Laerte Leite Cordeiro (Coords.), *op. cit.*, 102-103.

¹² *Ibíd.*, pp. 111-112.

grupo. El grupo puede seleccionar, elegir o aceptar con espontaneidad un líder porque éste posee y controla los medios (habilidad personal, conocimiento, dinero, relaciones, propiedades, etc.) que el grupo desea utilizar para alcanzar sus objetivos; es decir, para aumentar la satisfacción de sus necesidades.

En una reseña de lo escrito acerca del liderazgo, Hersey y Blanchard exponen que “el liderazgo es el proceso de ejercer influencia sobre un individuo o un grupo de individuos que se esfuerzan por lograr sus objetivos en determinada situación. De esa definición, se concluye que el proceso de liderazgo es una función del líder, del seguidor y de las variables de la situación: $L = f(l, s, v)$ ”¹³.

Si el liderazgo es una influencia interpersonal, conviene aclarar lo que significa influencia. La influencia es una fuerza psicológica, “una transacción interpersonal en la cual una persona actúa con la intención de modificar el comportamiento de otra. Un policía se para en una calle, levanta su mano enguantada de blanco y un conductor aplica los frenos, deteniendo el automóvil. Se infiere que, en ausencia de otra prueba, el policía influyó en el conductor y que tenía la intención de hacerlo”¹⁴. En general, la influencia implica conceptos como poder y autoridad, y abarca todas las maneras de introducir cambios en el comportamiento de las personas o grupos de personas. El control se presenta cuando los intentos de influir tienen éxito, cuando producen las consecuencias deseadas por el agente que influye; el poder es el potencial de influencia que una persona tiene sobre otra u otras que puede o no ser ejercido: es la capacidad de ejercer influencia, aunque ésta no se ejerza en realidad. La autoridad (que es el concepto más limitado de éstos) es el poder legítimo; esto es, el poder que tiene una persona debido al papel que desempeña o a su posición en una estructura organizacional. En consecuencia, el poder legítimo es aceptado por la sociedad.

Teorías sobre liderazgo

El liderazgo constituye uno de los temas administrativos más investigados y estudiados en los últimos cincuenta años. Muchos autores desarrollaron varias teorías sobre liderazgo, las cuales siguieron más o menos el desarrollo de la teoría de las organizaciones e influyeron de manera perceptible en la teoría administrativa. Las teorías sobre liderazgo pueden clasificarse en tres grandes grupos: a) teorías de rasgos de personalidad; b) teorías sobre los estilos de liderazgo; c) teorías situacionales de liderazgo.

Cada uno de estos grupos presenta enfoque y características muy interesantes.

¹³ Paul Hersey y Kenneth H. Blanchard, *Psicología para Administradores de Empresas: A Utilização de Recursos Humanos*, 1977, p. 86.

¹⁴ Daniel Katz y Robert L. Kahn, *Psicología social das organizações*, pp. 253-254.

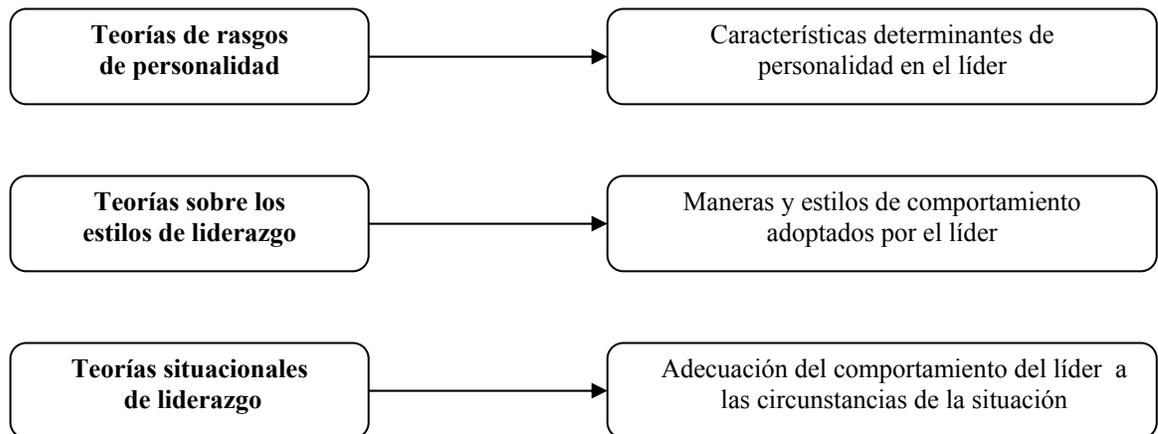


FIGURA 6.5 Teorías sobre liderazgo

Teorías de rasgos de personalidad

Son las teorías más antiguas respecto del liderazgo. Un rasgo es una cualidad o característica distintiva de la personalidad. Según estas teorías, el líder posee algunos rasgos específicos de personalidad que lo distinguen de las demás personas, es decir, características marcadas de personalidad mediante las cuales pueden influir en el comportamiento de sus semejantes. Las teorías basadas en los rasgos de personalidad del líder recibieron la influencia de la llamada teoría del “gran hombre”, sustentada por Carlye¹⁵ en 1910 para explicar que el progreso del mundo es producto de las realizaciones personales de algunos hombres sobresalientes en la historia de la humanidad. Las teorías de rasgos parten del supuesto de que ciertos individuos poseen una combinación especial de rasgos de personalidad que pueden ser definidos y utilizados para identificar líderes potenciales. Sin embargo, el hecho de que cada autor enumere una cantidad de rasgos característicos de liderazgo torna confuso este enfoque. Un minúsculo inventario de la literatura existente sobre los rasgos de personalidad que definen al líder¹⁶ ayuda a resumir algunos de los principales rasgos enumerados por los diversos autores:

Rasgos físicos: energía, apariencia, estatura y peso.

Rasgos intelectuales: adaptabilidad, combatividad, entusiasmo y autoestima.

Rasgos sociales: cooperación, habilidades interpersonales y habilidad administrativa.

Rasgos relacionados con el trabajo: interés en la realización, persistencia e iniciativa.

¹⁵ Thomas Carlye, Lectures on Heroes, Hero-Workshop, and the Heronic in History, Oxford, Caredon press. 1910.

¹⁶ Ralph M. Stogdill, “Personal Factors Associated with Leadership: Survey of the literature”, en Journal of Applied psychology. Vol. 25 pp. 35-71, enero de 1948.

En resumen, según las teorías de los rasgos de personalidad, un líder debe inspirar confianza, ser inteligente, perceptivo y tener decisión para lograr mejores condiciones de liderar con éxito¹⁷. No obstante, las teorías de rasgos presentan algunas limitaciones:

- ♣ Las teorías de rasgos no ponderan la importancia relativa de cada una de las diversas características y rasgos de personalidad que destacan los aspectos del liderazgo; por líder, algunos deberían ponderarse más que otros.
- ♣ Las teorías de rasgos olvidan la influencia y recreación de los subordinados en los resultados del liderazgo. La pregunta que debe formularse es: ¿Un individuo puede ser líder de cualquier tipo de subordinado?
- ♣ Dichas teorías no distinguen entre los rasgos pertinentes para lograr cierto tipo de objetivos. En algunos casos, cierta clase de rasgos de la personalidad son más importantes que otros: una misión militar en guerra exige rasgos diferentes en un líder que los exigidos por una misión religiosa o filantrópica.
- ♣ Las teorías de rasgos ignoran por completo la situación en que se ejerce el liderazgo. En una empresa se presenta una infinidad de situaciones que exigen diversas características de los líderes. Así una situación de emergencia requiere un cierto comportamiento del líder: una situación de estabilidad y calma requiere otras características diferentes.
- ♣ Desde este punto de vista simplista, un individuo dotado de rasgos de liderazgo será líder siempre y en cualquier situación, lo cual no ocurre en la realidad. Un individuo puede ser líder indiscutible en la sección donde trabaja, pero quizá sea el último en opinar en el hogar.

Por estas razones, estos planteamientos perdieron crédito y dejaron de ser importantes. No obstante, creemos que la enumeración de algunas características personales de liderazgo son un ejemplo y un paradigma que el administrador debe tener presente. Sin duda, algunos cambios notables en la historia de las sociedades y las empresas se deben a la actividad innovadora de algunos individuos dotados de características excepcionales, como ciertos reyes, militares, héroes y estadistas¹⁸; sin embargo, las teorías sobre liderazgo basadas en las características del “gran hombre” constituyen una ficción. Incluso, el mismo Stogdill afirmó en 1948 que “es claro que un análisis adecuado del liderazgo implica no sólo el estudio de los líderes, sino también de las situaciones en que se encuentran inmersos”¹⁹.

Teorías sobre los estilos de liderazgo

Son las teorías que estudian el liderazgo en términos de los estilos de comportamiento del líder en relación con sus subordinados: es decir, son maneras como el líder orienta su conducta. Mientras que el enfoque de los rasgos se refiere a los que el líder es, el enfoque de los estilos de liderazgo se refiere a lo que el líder hace, a su estilo de comportamiento en el ejercicio del liderazgo.

¹⁷ Mervin Kohn. *Dynamic: Principles. Process. Practice*, Menlo Park Ca. Cummings Publishing Company 1977, pp. 358-359.

¹⁸ Eugene Jennings. *An, Anatomy of leadership*. Nueva York. McGraw-Hill Book co. 1972.

¹⁹ Ralph M. Stogdill. *Op. Cit.* P. 71.

La principal teoría que busca explicar el liderazgo mediante los estilos de comportamiento, sin preocuparse por las características de personalidad, hace referencia a tres estilos de liderazgo: autoritario, liberal y democrático. En 1939 White y Lippitt²⁰ efectuaron un estudio para verificar el impacto causado por tres estilos diferentes de liderazgo en niños de diez años, orientados hacia la ejecución de tareas. Los niños fueron divididos en cuatro grupos. Cada seis semanas la dirección de cada grupo era asumida por líderes que utilizaban tres estilos diferentes: el liderazgo autoritario, el liderazgo liberal (Laossez-Faire) y el liderazgo democrático. La tabla 6.1 da una idea de las principales características de cada uno de los estilos de liderazgo.

Tabla 6.1 los tres estilos de liderazgo.

AUTORITARIO	DEMOCRÁTICO	LIBERAL
<ul style="list-style-type: none"> ○ El líder fija las directrices sin participación del grupo. ○ A medida que se requieren el líder determina los pasos a seguir y las técnicas que se utilizarán en la ejecución de las tareas, de modo imprevisible para el grupo. ○ El líder determina cuál es la tarea que cada uno debe ejecutar y quién es su compañero de trabajo. ○ El líder es dominante. Elogia y critica el trabajo "individual" de cada miembro. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Las directrices son debatidas por el grupo y decididas por éste con el estímulo y apoyo del líder. ○ El propio grupo esboza los pasos a seguir y las técnicas para alcanzar el objetivo, y solicita consejo técnico al líder cuando es necesario. Éste propone dos o más alternativas para que el grupo escoja. Así, las tareas adquieren nuevas perspectivas en los debates. ○ La división de las tareas queda a criterio del grupo y cada miembro tiene la libertad de escoger a sus compañeros de trabajo. ○ El líder busca ser un miembro más del grupo, sin encargarse mucho de las tareas. Es "objetivo" y se limita a los <<hechos>> en sus críticas y elogios. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Libertad completa en las decisiones grupales o individuales; participación mínima del líder. ○ La participación del líder en el debate es limitada; presenta algunos materiales al grupo y aclara que suministrará información, si la solicitan. ○ La división de las tareas y la elección de compañeros queda a cargo del grupo. Absoluta falta de participación de líder. ○ El líder no hace ningún intento de evaluar o regular el curso de los acontecimientos. Sólo hace comentarios esporádicos sobre las actividades de los miembros cuando se le pregunta.

Adaptado de: Ralph White y Ronald Lippitt, "Comportamiento de Líder e Recao dos membros em tres climas sociais", en *dinámica de grupo: Pesquisa e teoría*, Darwin Cartwright y Alvin Zander (Orgs.). Sao Paulo, EPU, 1975, Vol. 2. p. 658.

²⁰ Kurt Lewin. R. Lippitt y R. K. White "Patterns of Aggressive Behavior in Experimentally Created Social Climates"; en *Journal of Social Psychology* Vol, 10 mayo 1939.

Los resultados de esa experiencia fueron bastante divulgados en los Estados Unidos. Frente a los diferentes tipos de liderazgo que fueron sometidos, los niños se comportaron de la siguiente manera²¹:

- ♣ *Liderazgo autoritario*: el comportamiento de los grupos mostró, por un lado, fuerte tensión, frustración y, sobre todo, agresividad; por otro, ausencia de espontaneidad, de iniciativa y formación de grupos de amistad. A pesar de que en apariencia les gustaban las tareas, no demostraron satisfacción con relación a la situación. El trabajo sólo se desarrollaba cuando el líder estaba presente; en su ausencia, las actividades se detenían y los grupos expresaban sus sentimientos reprimidos, llegando a comportamiento de indisciplina y agresividad.
- ♣ *Liderazgo liberal*: a pesar de la intensa actividad de los grupos, la producción fue mediocre. Las tareas se desarrollaban al azar, con muchas oscilaciones, y se perdía mucho tiempo en discusiones personales, no relacionadas con el trabajo en sí. Se notó fuerte individualismo agresivo y poco respeto al líder.
- ♣ *Liderazgo democrático*: se desarrollaron grupos de amistad en los grupos y relaciones cordiales entre los niños. El líder y los subordinados establecieron comunicación espontánea, franca y cordial. El trabajo mostró un ritmo suave y seguro, sin alteraciones, incluso cuando el líder se ausentaba. Hubo un claro sentido de responsabilidad y de compromiso personal, además de una impresionante integración grupal en un clima de satisfacción.

Los grupos sometidos al liderazgo autoritario produjeron mayor cantidad de trabajo; bajo el liderazgo liberal, los resultados fueron pobres en cuanto a calidad y cantidad; bajo el liderazgo democrático el nivel de producción no fue igual al de los grupos sometidos al liderazgo autoritario, aunque la calidad del trabajo fue superior.

Los propios autores hicieron varias salvedades respecto a algunas variables no controladas en el experimento y el hecho de no utilizar incentivos salariales²². A partir de ese experimento, se defendió con vehemencia el papel del liderazgo democrático, compatible con el espíritu estadounidense de la época, y comunicativa, que fomenta la participación del empleado, es justo y no arbitrario y se preocupa no sólo por los problemas de trabajo, sino también por los problemas de los trabajadores²³.

Lo que en realidad llamó la atención fue que, en todas las demás investigaciones desarrolladas después, “los grupos dirigidos democráticamente eran más eficientes por el hecho de ser, como mínimo, tan productivos como los otros, y más creativos”²⁴.

En la práctica, el líder utiliza los tres procesos del liderazgo de acuerdo con la situación, las personas y la tarea por ejecutar. Hace cumplir órdenes, pero también consulta a los subordinados antes de tomar una decisión, y sugiere realizar determinadas tareas: utiliza el

²¹ R. Lippit y R. K. White “An Experimental Study of Leadership and Group life”, en Readings in social Psychology. G. E. Swanson T. M. Newcomb y E. L. Hartley (Eds.) Nueva York, Holt Publisher inc. 1952.

²² Ronald Lippit y Ralph K. White, Autocracy An Democracy: and Experimental Inquiry, Nueva York, Harper & Row Publishers inc. 1960.

²³ Idalberto Chiavenato, Teoría Peral da Administracao . Sao Paulo. Mc. Graw-Hill de Brasil 1980 vl, 1 p. 162

²⁴ Paul R. Lawrence y Jay W. Lorsh. As Empresas e o Ambiente: Diferenciação e integração administrativas, Petrópolis, Ed. Vozes, 1973. p. 201

liderazgo autoritario, el democrático y el liberal. La principal dificultad en el ejercicio del liderazgo es saber cuándo aplicar cuál proceso con quién y en qué circunstancias y actividades por desarrollar.

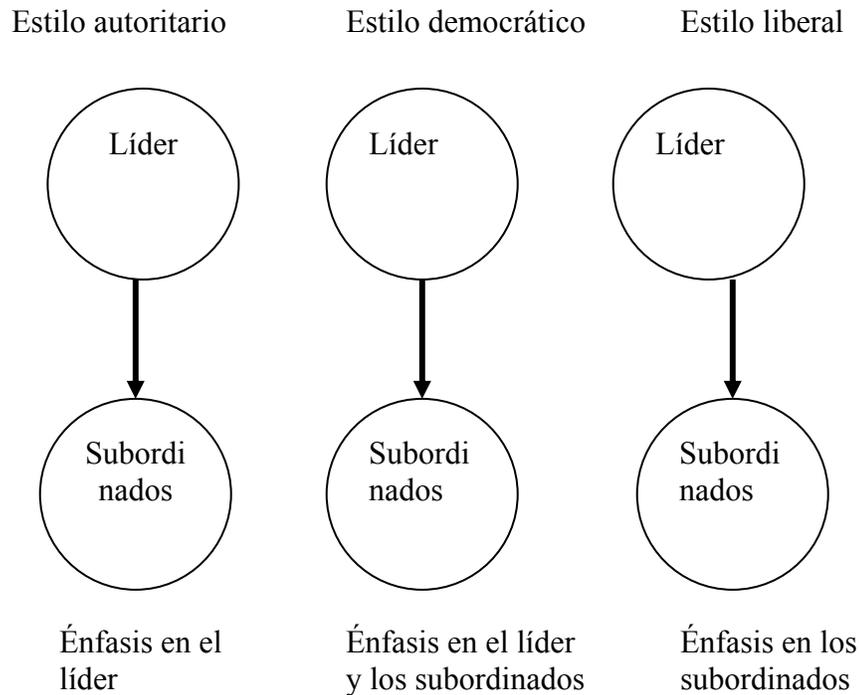


FIGURA 6.6 Los diversos énfasis derivados de los tres estilos de liderazgo. Adoptado de Keith Davis, *Human Relations at Work: The Dynamics of Organizational Behavior*, Nueva York, McGraw-Hill Book co. 1967 p. 106.

Teorías situacionales del liderazgo.

Son las teorías que buscan explicar el liderazgo dentro de un contexto mucho más amplio que las teorías expuestas anteriormente. Mientras que las teorías de rasgos de personalidad son demasiado simplistas y limitadas; las teorías sobre los estilos de liderazgo ignoran variables situacionales importantes que no pueden ser dejadas a un lado. Las teorías situacionales parten del principio de que no existe un único estilo o característica de liderazgo válido para cualquier situación. Lo contrario sí es verdadero: cada situación requiere un tipo de liderazgo para lograr eficacia entre los subordinados. Las teorías situacionales son más atractivas para el gerente puesto que aumentan sus opciones y sus posibilidades de cambiar el modelo de liderazgo para adecuarlo a la situación. En la década de 1980 algunos autores formularon teorías de liderazgo que destacaban en la capacidad del líder para adaptarse a contingencias-incluidos los factores ambientales-sobre las cuales posee poco o ningún control personal. De este modo, el verdadero líder es capaz de adaptarse a un grupo particular de personas, en condiciones extremadamente variadas. Desde este punto de vista, los elementos fundamentales de la teoría situacional del liderazgo son tres: el líder, el grupo y la situación. La variable situación adquiere la mayor importancia en la determinación de quién será el líder y qué deberá poner en práctica.

Bavelas, uno de los grandes estudiosos del fenómeno del liderazgo, destacaba en un estudio experimental que el reconocimiento de un líder depende mucho más de la posición estratégica que ocupa dentro de la red de comunicaciones, que de sus características de personalidad²⁵.

Al poco tiempo, el enfoque situacional del liderazgo comenzó a ganar terreno.

En 1958 Tannenbaum y Schmidt publicaron un artículo²⁶ en el cual exponen un enfoque situacional de liderazgo y sugieren una gama bastante amplia de estándares de comportamiento de liderazgo, que el administrador puede escoger para sus relaciones con los subordinados. Cada comportamiento se relaciona con el grado de autoridad utilizado por el líder y el grado de libertad disponible para los subordinados en la toma de decisiones, dentro de un continuum de modelos de liderazgo.

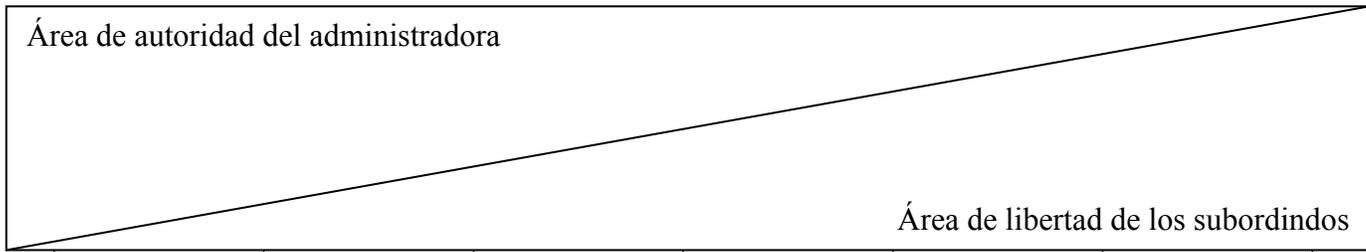
En la figura 6.7 el comportamiento representado en el extremo izquierdo denota al administrador que mantiene un alto grado de control sobre sus subordinados, mientras que el comportamiento localizado en el extremo derecho denota al administrador que permite amplia libertad de acción a sus subordinados. Ninguno de los extremos es absoluto, pues autoridad y libertad nunca son ilimitadas. Para que el administrador pueda decidir qué patrón de liderazgo debe desarrollar en la relación con sus subordinados, debe considerar y evaluar tres fuerzas o aspectos que actúan con simultaneidad²⁷ :

²⁵ Alex Bavelas "Communication Patterns in Task-Oriented Groups", en *The policy Sciences* d. Lerner y H. D. Lassell (Eds) Palo Alto Cal. Stanford University prees. Pp. 193-202.

²⁶ Robert Tannenbaum y Warren h. Schmidt "How to cose a leadership pattern", en *Harvard Business Review*, Vol. 36. p. 96 marzo – abril de 1958 transcrito en R. Tannenbau e W. H. Schmidt "como escoger um padrao de lideranca ", en *Comportamento humano na empresa: uma antologia*. Yolanda Ferreira Balcao y Laerte Leite Cordeiro (coord). Rios de Janeiro Fundacao Getulio Vargas Servico de publicacones 1967 pp. 173-191.

²⁷ *Ibíd.*.pp. 173-191.

Liderazgo centrado en el jefe → Liderazgo descentralizado en los subordinados



1	2	3	4	5	6	7
El administrador toma la decisión y la comunica	El administrador vende su decisión	El administrador presenta ideas y solicita preguntas	El administrador presenta una decisión tentativa y sujeta a modificaciones	El administrador presenta el problema., recibe sugerencias y toma una decisión	El administrador define los límites y solicita al grupo que tome una decisión	El administrador permite que los subordinados actúen dentro de los límites definidos por el superior

autoritario → constitutivo → participativo

Figura 6.7 continuum de los estilos de liderazgo
 fuente: rebert tannenbaum y Warren H. Schmidt „como Escolher um padrao de lideranca“, en comportamiento humano na empresa: Una Antologia , Yolanda Ferreira Balcao y Laerte Leite Cordeiro (Coords); Rios de Janeiro, fundacao Getulio Vargas, servicio de Publicacones 1967p. 191.

- ♣ Aspectos relacionados con el administrador.
 - Sistema de valores y convicciones personales.
 - Confianza en los subordinados.
 - Inclinaciones personales respecto de cómo ejercer liderazgo.
 - Sentimientos de seguridad en situaciones inciertas.
- ♣ Aspectos relacionados con los subordinados.
 - Necesidad de libertad o de orientación.
 - Deposición a asumir responsabilidad.
 - Seguridad ante la incertidumbre.
 - Interés por el problema o por el trabajo.
 - Comprensión e identificación del problema.
 - Conocimientos y experiencias para resolver el problema.
 - Expectativa de participación en las decisiones.

- ♣ Aspectos situacionales
 - Tipos de empresa, sus valores y tradiciones, sus políticas y directrices.
 - Eficiencia del grupo de subordinados.
 - Problema por resolver o complejidad del trabajo.
 - Disponibilidad de tiempo.

Del enfoque situacional pueden referirse las siguientes proposiciones:

- a) Cuando las tareas son rutinarias y repetitivas, generalmente el liderazgo es limitado y está sujeto a controles del jefe, que se sitúa en un patrón de liderazgo próximo al presentado en el extremo izquierdo de la figura 6.8
- b) Un líder puede asumir diferentes patrones de liderazgo frente a cada uno de sus subordinados, de acuerdo con los aspectos antes mencionados.
- c) El líder también puede asumir diferentes patrones de liderazgo frente a un mismo subordinado, según la situación que se presente, en situaciones de alto nivel de eficiencia del subordinado, el líder puede darle mayor libertad en las decisiones; si el subordinado presenta errores frecuentes y graves, puede imponerle mayor autoridad personal y darle menor libertad en el trabajo.

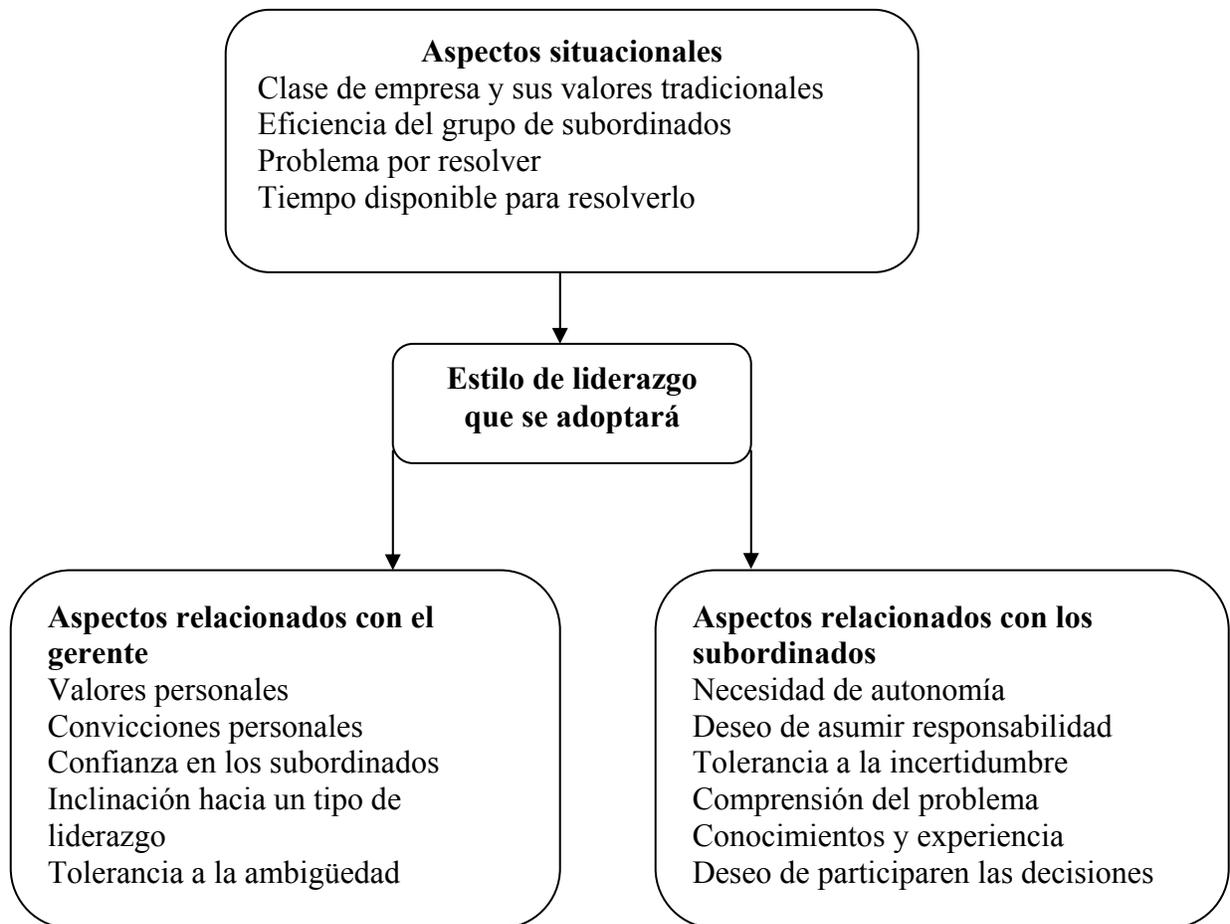


Figura 6.8 aspectos que condicionan los patrones de liderazgo.

COMUNICACIÓN

Es el intercambio de información entre los individuos; por tanto, constituye uno de los pilares fundamentales de la experiencia humana y la organización social. La comunicación codifica el mensaje (Código) y lo envía en forma de señal (ondas sonoras, letras impresas, símbolos), a través de determinado canal (aire, alambres, papel), a un receptor que lo decodifica e interpreta su significado. La comunicación oral directa, es decir, la conversión, emplea el lenguaje como código y lo refuerza con elementos de comunicación no verbales (cuando no hay respuesta a este tipo de comunicación, también es una comunicación directa). La comunicación interpersonal también puede intercambiar mensajes a distancia, mediante la escritura o el teléfono.

Después de analizar las consecuencias del experimento de Haawthorne y los experimentos sobre liderazgo, los investigadores centraron su atención en las oportunidades de escuchar y aprender de las reuniones de grupo, y observar los problemas de comunicación intergrupar en las empresas. Se identificó la necesidad de aumentar la competencia de los administradores, a través del trato interpersonal, para enfrentar con éxito los complejos problemas de comunicación y establecer confianza y franqueza en sus relaciones humanas.

En este sentido, la teoría de las relaciones humanas creó una presión sensible sobre la administración para modificar los métodos rutinarios de dirigir las organizaciones y las personas, el enfoque de las relaciones humanas adquirió cierta imagen popular, cuyo efecto real fue obligar a los administradores a ²⁸ :a)asegurar la participación de las personas de los niveles inferiores en la solución de los problemas de la empresa, y b) incentivar la franqueza y confianza entro los individuos y los grupos en las empresas.

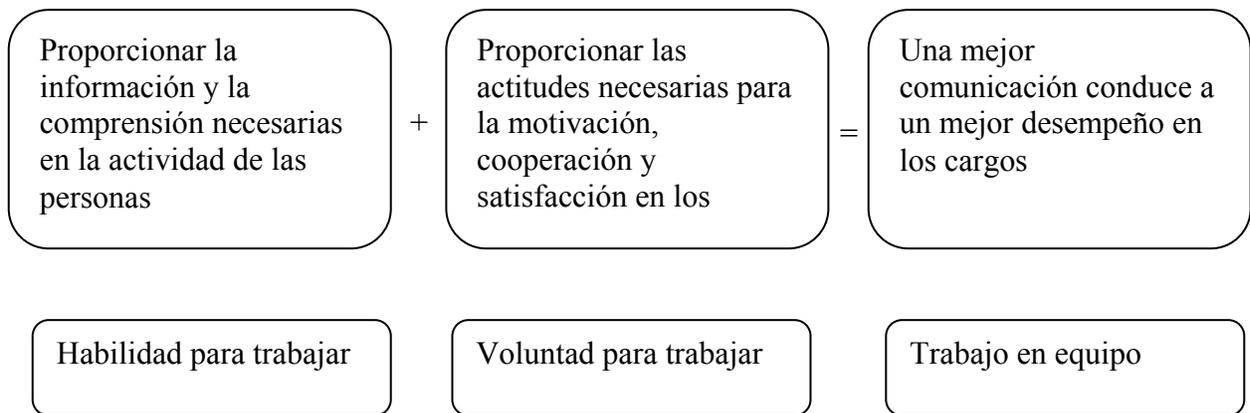


FIGURA 6.9. Principales propósitos de la comunicación como actividad gerencial.

FUENTE: Keith Davis, Human Relations al Work: Dynamics of Organizational Behavior, Nueva York, Mc. Graw-Hill Co. 1972 p. 321.

La comunicación es una actividad administrativa que cumple dos propósitos esenciales: a) proporcionar la información y la explicación necesarias para que as personas puedan desempeñar sus tareas, y b) proporcionar las actitudes necesarias que promuevan la motivación, la cooperación y la satisfacción en los cargos.

²⁸ Paul, Lawrence y Jay W: Lorsch, Op. Cit. P. 202

En conjunto, estos dos propósitos sirven para promover un ambiente que conduce a crear un sentido de equipo y lograr mejor desempeño en las tareas.

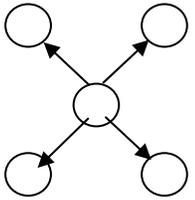
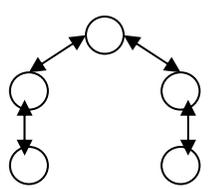
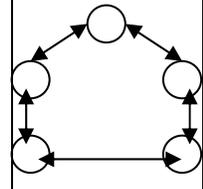
En la teoría de las relaciones humanas, la comunicación es importante para la relación entre las personas y para explicar con claridad, a los subalternos, las razones de las decisiones tomadas. Éstos deben recibir los de superiores un flujo de comunicación capaz de satisfacerles las necesidades. A su vez, los superiores deben recibir de aquéllos un flujo de comunicación capaz de darles una idea precisa de lo que está sucediendo. Dentro de este contexto surge la necesidad de que el administrador revise con periodicidad el trabajo de sus subordinados, para evaluar su desempeño y habilidades. Esa necesidad de evaluación se fundamenta en tres aspectos.

1. El hombre trabaja mejor cuando conoce los estándares de su trabajo.
2. La organización opera con más eficiencia cuando el obrero y el jefe saben cuáles son las responsabilidades y los estándares de desempeño que la empresa espera de ellos.
3. cada obrero puede ser ayudado para que dé la máxima contribución a a empresa y utilice al máximo de sus habilidades y capacidades.

Sin embargo, la teoría de las relaciones humanas hace énfasis en el desarrollo de grupos y no en el comportamiento individual. En consecuencia, también la comunicación se analiza como un fenómeno social.

Redes de comunicación

Los patrones, cadenas o redes de comunicación han sido investigados con amplitud, una persona goza de varios patrones o canales de comunicación alternativos para enviar un mensaje a otra persona. Cada uno de esos patrones o canales presenta características diferentes de eficiencia, rapidez, coherencia, exactitud, etc. Al comienzo, el estudio de las redes de comunicación intentó encontrar la mejor manera (the best way) de comunicar. En la actualidad, se ha llegado a la conclusión de que no existe una manera universal de comunicarse dentro de las empresas, pues los datos y la información que se envían con una inmensa variedad de propósitos. La manera más eficaz de comunicar mensajes depende de factores situacionales, que ya estudiamos en la sección destinada al liderazgo. No obstante, un análisis de las redes de comunicación puede ayudarnos a determinar cuál es la manera más indicada de comunicar en cada de las diversas situaciones.

REDES DE COMUNICACIÓN			
Características	Rueda	Cadena	Círculo
Rapidez de influencia	Rápida	Rápida	Lenta
Exactitud	Buena	Buena	Pobre

Énfasis en el líder	Muy marcado	Marcado	Ninguno
Moral	Muy pobre	Pobre	Muy bueno
Flexibilidad en el ejercicio del cargo	Lenta	Lenta	Muy rápido

Figura 6.10 Efecto de diferentes patrones de comunicación sobre las personas. Adaptado de Alex Bavelas y Dermont Baret, “An, experimental Approach to Organizational Communication”, en Personnel, marzo de 1951, pp.370-371.

Leavitt²⁹ experimentó con un grupo de cinco personas para verificar cuál es la mejor estructura de redes o cadenas de comunicación. Intentó construir tres tipos de redes: rueda, cadena y círculo. En tareas sencillas, la rueda es mucho más eficiente que la de cadena; a su vez, está es más eficiente que el círculo. En otras palabras, los grupos de individuos colocados en rueda necesitan pocos intentos para resolver los problemas con orden, nitidez, claridad, rapidez y buena estructuración, en el mínimo de mensajes. En el círculo, grupos similares resuelven el mismo problema con menor rapidez, nitidez, orden y claridad con relación a las tareas individuales y a la estructura de la organización, y gastan también más papelería³⁰. Además, observó que cuando se introduce una idea nueva y brillante, hay mayor probabilidad de que sea aceptada con más rapidez en el círculo que en la rueda. Si se introduce en la rueda una nueva idea, es probable que sea rechazada con la disculpa de que todos están ocupados³¹. En ciertas actividades empresariales que exigen velocidad, claridad organizativa, orden en la tarea, uso racional del papel, etc., la rueda, por ser altamente rutinaria, por no abarcar muchos aspectos y por su carácter centralizado, parece funcionar mejor. Pero, si los criterios de eficiencia involucran aspectos más sutiles como creatividad, innovación, flexibilidad en el tratamiento de nuevos problemas, moral generalmente alta, el círculo parece funcionar mejor porque es más igualitario y descentralizado³².

ORGANIZACIÓN INFORMAL

Los primeros conceptos fundamentales de la teoría de las relaciones humanas fueron expuestos por Roethlisberger y Dickson en su memorable libro³³, donde relatan el experimento de Hawthorne. Ambos verificaron que el comportamiento de los individuos en el trabajo no podía ser comprendido de manera adecuada si no se consideraba la organización informal de los grupos, así como las relaciones entre esa organización informal y la organización total de la fábrica.

Algunos patrones de relaciones encontrados en la empresa no aparecen en los organigramas: amistades y antagonismos, individuos que se identifican con otros, a grupos que se rechazan y una gran variedad de relaciones en el trabajo o fuera de él, los cuales constituyen la llamada organización formal. Los patrones informales de relación adoptan diversas formas, contenido y duración, lo cual demuestra que no siempre la organización

²⁹ Harold. J. Leavitt “organicoes deshumanas”, en Yolanda Ferreira Balcao y Laerte Leite Cordeiro, op. Cit. Pp. 399-419.

³⁰ *Ibid.*.pp. 408-410.

³¹ *Ibid.* Pp. 410.

³² *Ibid.*p. 411.

³³ F.J. Roethlisberger y W. Dickson A. Organizacao o Trabalhador.

social de una empresa corresponde con exactitud a su organigrama. Esto se debe a que la organización formal de una empresa poco considera las desigualdades sociales y no explica las diferencias y los valores sociales en ese campo, sin que se atiene sólo a las relaciones funcionales y a las líneas lógicas de comunicación y coordinación horizontal y vertical. Es indiscutible que el trabajo en la empresa requiere la interacción entre los individuos. Las personas que ocupan los cargos en una empresa establecen por fuerza un sistema de interacción social, condición fundamental para la vida social dentro de una organización, en razón de la sociabilidad humana. En un sistema informal de relación, cada individuo necesita un mínimo de interacción con otros individuos.

El conjunto de interacciones y relaciones establecido por los diversos elementos humanos de una organización se denomina organización informal, en contraposición a la organización formal, que está constituida por la estructura organizacional compuesta de órganos, cargos, relaciones funcionales, niveles jerárquicos, etc. En consecuencia, el comportamiento de los grupos sociales de una empresa está condicionado por dos tipos de organización: la organización formal o racional y la organización informal o natural.

En la consecución de los objetivos de la empresa, existen procesos sociales que participan directamente y culminan en la organización formal o racional. En la industria, por ejemplo, la organización formal es conducida por las prácticas establecidas por la ley, por las disposiciones de una política previamente trazada y por las especificaciones y estándares mejor ajustados a la consecución de determinados objetivos que, como tales, la empresa puede modificar con rapidez. Las manifestaciones de la organización formal tienen un carácter esencialmente lógico, que hacen que la organización formal uno de los principales medios de expresión de las facultades lógicas y racionales del hombre.

Por otro lado, en el seno de toda actividad humana organizada existen procesos espontáneos e evolución social -sin objetivos determinados, consientes o precisos- que conducen la organización informal natural. Esta última se manifiesta en los usos y costumbres, en las tradiciones de trabajo, tradiciones del oficio, día de trabajo normal, etc. En los diversos sistemas de jerarquía se manifiesta en las actitudes y suposiciones basadas en la opinión y el seguimiento. Son la expresión de la necesidad de “asociarse”, y tardan bastante en modificarse. Estas manifestaciones de la organización informal no proceden de la lógica, pues están relacionadas con el sentido de los valores, los estilos de vida y los logros de la vida social que el hombre se esfuerza por preservar, y por cuya defensa está dispuesto, algunas veces, a luchar y rebelarse.

Características de la organización informal

La organización informal presenta las siguientes características.

- ♣ *Relación de cohesión o de antagonismo.* Aunque estén situados en diferentes niveles y sectores de la empresa, los individuos crean relaciones personales de simpatía (identificación) o de antagonismo (antipatía), cuya duración e intensidad es variable en extremo.
- ♣ *Estatus.* Los individuos que interactúan en grupos informales adquieren cierta posición social o estatus en función del papel que desempeñan en cada grupo, independientemente de su posición en la organización formal. La posición social y el prestigio de cada miembro están determinados por su participación e integración en la vida del grupo, más que por suposición y prestigio dentro de la organización formal.

- ♣ *Colaboración espontánea.* La organización informal, que existe en toda empresa, es un requisito previo necesario para la colaboración efectiva del personal. Pues en el nivel informal existe un alto índice de colaboración espontánea que puede y debe ser canalizado a favor de la empresa.
- ♣ *La posibilidad de oposición a la organización formal.* Cuando no es bien entendida o se maneja de modo inadecuado, la organización informal puede desarrollarse en oposición a la organización formal y en desacuerdo con los objetivos de la empresa. En general, esto es consecuencia de la poca habilidad de la dirección para propiciar un clima de buenas relaciones con el personal.
- ♣ *Patrones de relaciones y actitudes.* En cualquier empresa existen grupos informales asimilados por sus miembros, pues reflejan los intereses y aspiraciones del grupo.
- ♣ *Cambios de nivel y modificaciones de los grupos informales.* El cambio de nivel funcional de un individuo en la organización formal puede llevarlo a ingresar a otros grupos informales surgidos de las relaciones funcionales que deberá mantener con otros individuos, en otros niveles y sectores de la empresa. Por tanto, los grupos informales tienen a alterarse con las modificaciones de la organización formal.
- ♣ *La organización informal trasciende la organización formal.* La organización informal está constituida por interacciones y relaciones espontáneas cuya duración y naturaleza trascienden las interacciones y relaciones meramente formales. Mientras que la organización formal está circunscrita al área física y al horario de trabajo de la empresa, la organización informal escapa a esas limitaciones.
- ♣ *Estándares de desempeño en los grupos informales.* Los estándares de desempeño y de trabajo establecidos por el grupo informal no siempre corresponden a los establecidos por la administración. Pueden ser mayores o menores, pueden estar en perfecta armonía o en completa oposición. Dependiendo del grado de motivación del grupo en cuanto a los objetivos de la empresa. Así como la administración evalúa el desempeño del personal por los estándares que establece, cada individuo es evaluado por su grupo en función de los estándares grupales. En la organización informal, el individuo se preocupa por el reconocimiento y la aprobación social del grupo al que pertenece, su adaptación social refleja su integración al grupo.

La organización informal de los individuos se origina en la necesidad de convivir con los demás seres humanos. Cuando alguien entra en un nuevo ambiente de trabajo, presenta un elevado interés en establecer relaciones satisfactorias informales con sus nuevos compañeros. Esta necesidad será satisfecha por las relaciones establecidas en la organización informal y en el seno de los grupos que allí mismo se forman. La organización formal en sí no puede tener en cuenta los sentimientos y valores –inherentes a la organización social– que sirven para diferenciar o integrar los individuos o grupos en la organización informal. Los individuos, al asociarse con otros en la empresa, crean relaciones personales e integran grupos informales en cada persona adquieren cierta posición o estatus.

Orígenes de la organización informal

Existen cuatro factores que condicionan la aparición de los denominados grupos informales³⁴:

³⁴ Robert Dubin. *Relaciones Humanas na Administracao*, Sao Paulo ed. Atlas, 1968.

1. Los “intereses- comunes” que tiene cierto número de personas. Éstos les permiten compartir mayor intimidad. Como las personas pasan juntas en los sitios de trabajo la mayor parte de su tiempo, es muy frecuente que tengan intereses comunes en cuanto a política, deportes, acontecimientos públicos, actividades, etc. En el proceso diario de trabajo, la prolongada interacción de las personas les permite identificar aspiraciones, esperanzas y deseos, más o menos comunes aglutinan a las personas.
2. La interacción provocada por la propia organización formal. El cargo que cada persona ocupa en la empresa exige una serie de contactos y relaciones formales en otras personas para cumplir debidamente sus responsabilidades. Sin embargo, la interrelación inherente a las propias funciones del cargo se prolonga y se amplía generalmente más allá de los momentos de trabajo, y propicio la formación de contactos informales. Así, las relaciones establecidas por la organización foral dan margen a una vida grupal intensa que se realiza fuera de ella.
3. la fluctuación del personal dentro de la empresa altera la composición de los grupos sociales infórmale. La rotación, el movimiento horizontal y vertical del personal, las transferencias, etc. Producen cambios en la estructura informal pues las interacciones cambian y, con ellas, los vínculos humanos. Los nuevos elementos son iniciados (inducidos) e integrados por los más antiguos, con el propósito de adaptarlos y someterlos a los estándares establecidos por el grupo. Este proceso de inducción de los nuevos elementos es una consecuencia de la afirmación de los valores y estándares determinados por el grupo, y de las relaciones existentes entre ellos, que tienden al fortalecimiento de la organización informal.
4. Los periodos de descanso. Denominados “tiempos libres”, permiten una intensa interacción entre las personas y posibilitan el establecimiento y fortalecimiento de los vínculos sociales entre le personal. Aunque el individuo no trabaja en los periodos de descanso o tiempos libres, permanece en contacto con otras personas en los alrededores de su área de trabajo.

Los grupos informales, también denominados grupos de amistad, se van organizando por medio de adhesiones espontáneas de individuos que se identifican con ellos. Estos grupos informales se encuentran dentro de la organización formal y se componen de elementos de diversos grupos y niveles jerárquicos de la empresa. Así, como no siempre existe una correspondencia entre la formación de los grupos formales e informales, la jerarquía funcional de la organización formal casi nunca en los grupos informales.

DINÁMICA DE GRUPO

La dinámica de grupo es uno de los temas predilectos de la teoría de las relaciones humanas. Kut Lewin, considerado el fundador de la escuela de la dinámica de grupo, introdujo el concepto de equilibrio “cuasi estacionario” en los procesos grupales para señalar el campo de fuerzas existente en los grupos, las cuales generan procesos de autorregulación y mantenimiento de equilibrio. Así como el nivel fisiológico del cuerpo humano se mantiene en un nivel relativamente constante durante largos periodos, gracias a los procesos reguladores, un grupo puede compensar la ausencia de un colega aumentado la contribución de los demás miembros. Los procesos grupales y los hábitos sociales, que no son estáticos sino vivos y dinámicos, se originan en una variedad de causas cuyo estudio es difícil y complejo.

El grupo no es sólo un conjunto de personas; son personas que se integran entre sí y se reciben psicológicamente como miembros de un grupo. Los miembros de un grupo se comunicando manera directa, cara a cara, razón por la cual cada miembro influye en los demás y es influenciado por éstos. El grupo presenta las siguientes características³⁵: a) una finalidad, o sea un objetivo común; b) una estructura dinámica de comunicaciones; c) una cohesión interna.

La dinámica de grupo es la “suma de intereses” de sus integrantes, la cual puede ser “activada” mediante estímulos y motivaciones para lograr mayor armonía y acercamiento. Las relaciones existentes entre los miembros de un grupo reciben el nombre de relaciones intrínsecas: relaciones extrínsecas son las que el grupo o miembros del grupo mantienen con los otros grupos o personas.

Como ser eminentemente social, el hombre tiene necesidad de establecer relaciones con otras personas. Los empleados tienen a encontrar desagradable, monótona y mecánica la tarea, si no tiene oportunidades de establecer contactos sociales en el trabajo. Esto puede reflejarse en baja producción y alta rotación de personal. Según la escuela de relaciones humanas, la producción tiende a incrementarse cuando hay contacto social entre los elementos que ejecutan determinada operación. Las personas no sólo desean tener amigos, sino también formar parte de una organización o de un grupo y desempeñar un papel en ellos. La convivencia y las experiencias compartidas con los colegas de trabajo son algunas de las fuentes más fuertes y significativas de satisfacción en el trabajo.

El grupo formado por poca cantidad de personas tiende a gozar de una moral más elevada que los grupos formados por gran cantidad de individuos, en los cuales todos ejecutan el mismo trabajo y hay dificultad de comunicarse e identificarse con los compañeros. El trabajo rutinario genera frustración, tensiones y experiencias desagradables; por ese motivo, el trabajador busca a los colegas que ya han tenido experiencias similares, para compartir con ellos sus dificultades y comprenderlas mejor.

El estudio de los grupos es importante para el administrador porque las personas son el elemento común en las organizaciones y, generalmente, a éstas se les distribuye en grupos para que ejecuten su trabajo. Además, los grupos existen en cualquier clase de organización y están presentes en todas las facetas de la vida organizacional. Debido a que los grupos pueden causar consecuencias deseables o indeseables en la organización, la comprensión de la dinámica de grupos pueda ayudar al administrador a manejarlos mejor.

La dinámica de un grupo y los cambios

La escuela de la dinámica de grupo desarrolla la proposición general según la cual “el comportamiento, las actitudes, las creencias y los valores del individuo se originan en los grupos a los cuales pertenece. El grado de agresividad o de cooperación de una persona, su grado de autoestima, su energía y productividad en el trabajo, sus aspiraciones, su opinión sobre lo que es verdadero y bueno, sus amores u odios y sus creencias o prejuicios, son características determinadas en alto grado por el grupo al cual pertenece el individuo. Estas características son propias de grupos y de relaciones entre personas”³⁶.

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ Dorwin Cartwright, “Como Mudar as Pessoas; Algumas Aplicacoes da Teoria da Dinâmica de Grupo”, en Yolanda Ferreira Balcao y Laerte Leite Cordeiro, op. Cit. P. 331.

Los autores de la teoría de las relaciones humanas afirman que la supervivencia de nuestra civilización dependerá de la capacidad del hombre para lograr invenciones sociales capaces de aprovechar todas las energías físicas de aquél, para el uso constructivo por parte de la sociedad. Es necesario cambiar el comportamiento de las personas en sus relaciones recíprocas, sin restringir su libertad ni limitar su potencial de desarrollo, para que se acepten y respeten recíprocamente, cualquiera sea su raza, religión, política o nacionalidad. En consecuencia, sugieren una tecnología social que desarrolle programas de cambio social. Dado que el cambio o la resistencia al cambio están, muy influenciados por la naturaleza de los grupos a los cuales pertenece la persona, los intentos de cambio deben considerar la dinámica de los grupos.

Los grupos pueden participar en el proceso de cambio desde tres perspectivas diferentes, por lo menos: el grupo como instrumento de cambio, como meta de cambio y como agente de cambio. Para comprender mejor estas tres perspectivas, es necesario hacer algunas aclaraciones.

El grupo como instrumento de cambio

En esta perspectiva, el grupo aparece como fuente de influencia sobre sus miembros. Los esfuerzos por cambiar el comportamiento pueden encontrar apoyo o resistencia de los miembros. Cinco principios explican el grupo como instrumento de cambio:

1. “Para que el grupo sea instrumento eficaz de cambio, las personas que deben cambiar y aquellas que deben ejercer su influencia en el cambio necesitan tener un intenso sentimiento de pertenencia al grupo”.
2. “Cuanto mayor sea la influencia que ejerza sobre sus miembros, el grupo será más atractivo para éstos”.
3. “En los intentos de cambiar actitudes, valores o comportamientos, cuanto más pertinentes sean para atraer el grupo, tanto mayor será la influencia que éste ejercerá sobre ellos”.
4. “Cuando mayor sea el prestigio de un miembro del grupo a los ojos de otros miembros, tanto mayor será la influencia que él puede ejercer”.
5. “Las actividades cuyo objetivo sea desviar un individuo, o varios, de las normas del grupo encontrarán fuerte resistencias”.

El grupo como meta de cambio

En esta perspectiva, para cambiar el comportamiento de los individuos, es necesario cambiar los patrones de grupo, su estilo de liderazgo, su ambiente emocional, etc. A pesar de que la finalidad pueda ser el cambio de comportamiento de los individuos, la meta de cambio es el grupo.

1. “Para cambiar el grupo podemos crear en sus miembros la conciencia de la necesidad de cambio, de modo que la fuente de la presión así provocada se halle en el grupo”.
2. “La información referente a la necesidad de cambio, los planes de cambio y las consecuencias de éste deben compartirlas todas las personas del grupo”.
3. “Los cambios generados en una de las partes del grupo provocan tensiones en las otras partes, las cuales sólo pueden ser aliviadas eliminando el cambio o reajustando las otras partes”.

El grupo como agente de cambio

Ciertos cambios de comportamiento sólo pueden ser provocados por medio de actividades organizacionales de grupos que actúen como agentes de cambio. La resistencia, definida por Lewin como un fenómeno general de los organismos sociales, puede esquematizarse como una ley de acción y reacción: toda acción tiende a provocar una reacción para anular sus efectos. La preocupación reciente por la resistencia al cambio se debe al hecho de que sólo hasta hace poco tiempo la industria desarrolló a plenitud sus características esenciales: la complejidad organizacional y la necesidad de adaptarse a los cambios permanentes. Estas dos características se acentúan de manera concomitante: el cambio permanente lleva a una complejidad creciente, y ésta provoca nuevos cambios.

De este modo, el problema de la adaptación interna y externa la empresa se vuelve permanente debido a la complejidad de las empresas y su ambiente, y a la evolución rápida de las técnicas y conocimientos utilizados. Dentro de esta perspectiva, se observa una respuesta siempre renovada ante los nuevos cambios, impulsada por nuevas modalidades de acción y de comportamiento. Esta perspectiva se examinará en el capítulo dedicado al desarrollo organizacional.

Características de los grupos

Las relaciones humanas son los contactos concientes establecidos entre los individuos y los grupos, los empleados y sus colegas, los subordinados y sus jefes, los elementos de una sección y los de otra.

Administrar personas, individualmente o en grupos, para obtener el mayor rendimiento de la fuerza laboral- dentro del máximo de satisfacción y el mínimo de desgaste-, pasó a ser uno de los mayores problemas de la empresa. El administrador de empresas debe crear condiciones para que la empresa y el personal alcancen sus objetivos empresariales e individuales, respectivamente.

Las relaciones humanas representan una actitud, en un estado de ánimo que debe prevalecer en el establecimiento o en el mantenimiento de los contactos entre personas. Esta actitud debe basarse en el reconocimiento de que los seres humanos poseen una personalidad propia que merece ser respetada. Esto implica aceptar con sabiduría que toda persona trae consigo –en todas las situaciones- necesidades materiales, sociales o psicológicas que busca satisfacer, las cuales motivan u orientan su comportamiento en determinado sentido. Así como las personas son diferentes entre sí, también la composición y estructura de las necesidades varían de un individuo a otro³⁷.

Según este concepto, “practicar relaciones humanas significa mucho más que establecer o mantener contactos con otros individuos. Significa estar condicionado en esas relaciones por una actitud, un estado de ánimo o una manera de ver las cosas que nos permitan comprender a las demás personas y respetar su personalidad, cuya estructura es, sin duda, diferente de la nuestra”³⁹.

³⁷ Laerte Leite Cordeiro. “O Significado de las Relaciones Humanas”, En Yolanda Ferreira Balcao y Laerte Leite Cordeiro (Coords.) op. Cit. P. 84.

³⁸ *Ibíd.* .. p. 84-85

Es tarea del administrador, en todos los niveles de supervisión, aprender a influenciar y orientar en la empresa el sentido de las relaciones entre los individuos, y propiciar un clima positivo y favorable a las buenas relaciones humanas para que la empresa pueda realizar sus funciones principales. Un programa de relaciones humanas debe fomentar la cooperación eficaz entre los miembros de una comunidad de trabajo; mediante tal cooperación, se consigue, no sólo una mayor satisfacción de las necesidades materiales y espirituales del hombre, sino también un sustancial aumento de la productividad⁴⁰. Para lograr un clima de cooperación en el trabajo no basta con mejorar las condiciones, los métodos de trabajo y la remuneración, sino que es necesario que los empleados tengan los medios adecuando de trabajo, las aptitudes para emplearlos y una “moral” de trabajo elevada. Esto requiere, en primer lugar, una adecuada organización de la estructura empresarial, como también experiencia y cualidades personales por parte de los dirigentes, que o pueden ignorar los problemas psicológicos que orientan la estructura orgánica de la empresa.

El proceso de cambio

Al analizar las actividades de cambio, Lewin⁴¹ observó que muchas de éstas fallaban por dos razones: las personas no quieren o no pueden cambiar actitudes y comportamientos antiguos. En el primer caso, no aceptan el cambio simplemente poder no poder hacerlo o no saber cómo hacerlo. Lewin comprobó que las personas presentan una fuerte tendencia a volver a sus comportamientos habituales anteriores después de varias tentativas por hacer el trabajo de modo diferente. Basado en esta observación, elabora un modelo del proceso de cambio, desarrollado más tarde por Sehein y otros⁴², aplicable a personas, grupos y organizaciones enteras. El modelo incluye tres fases o etapas: descongelamiento, cambio y recongelamiento.

1. Descongelamiento del patrón actual de comportamiento: cuando la necesidad de cambio se torna tan obvia que la persona, el grupo o la organización puede entenderla y aceptarla con rapidez y permitir que ocurra. Si no existiese esta etapa, la tendencia sería retornar al patrón habitual de comportamiento. Descongelamiento significa acabar as ideas y prácticas obsoletas para sustituirlas por otras nuevas que deben aprenderse.
2. Cambio: cuando se descubren y adoptan valores, actitudes y comportamientos nuevos. Un agente de cambio puede conducir a las personas, a los grupos o a la organización en el proceso del cambio. El agente de cambio debe promover nuevos valores, actitudes y comportamientos mediante procesos de identificación e interiorización, lo cual significa que los miembros de la organización deben identificarse con los nuevos valores, actitudes y comportamientos del agente de

³⁹ Ibíd.

⁴⁰ Robert Cats, “Human Relations Skillis Can Be Sharpedned”, ¡Harvard Business Review, Vol. 34 no., 4 Julio/ agosto de 1956.

⁴¹ Kurt Lewin, “Frontiers in Group Dynamics Cosept, Methos and Reality in Social Science,” Human Relations 1/ No. 1, 1947 pp. 5-41.

⁴² Edgar H. Schein, Organizational Psychology. Englewood Clkifis N. J, Prentice – Hall, 1980 pp. 243-247.

cambio para interiorizarlos, si perciben que son eficaces para el desempeño. El cambio es la etapa en la que las personas asimilan nuevas ideas y prácticas para pensar y trabajar de modo diferente.

3. Recongelamiento: significa establecer un patrón de comportamiento que será la nueva norma, con la ayuda de mecanismos de apoyo y refuerzo. Recongelamiento significa integrar lo aprendido a la práctica actual; es una nueva manera de entender y ejecutar el trabajo. El objetivo final de esta fase no es sólo conocer la nueva práctica, sino incorporarla al comportamiento y llevarla a la práctica con éxito.

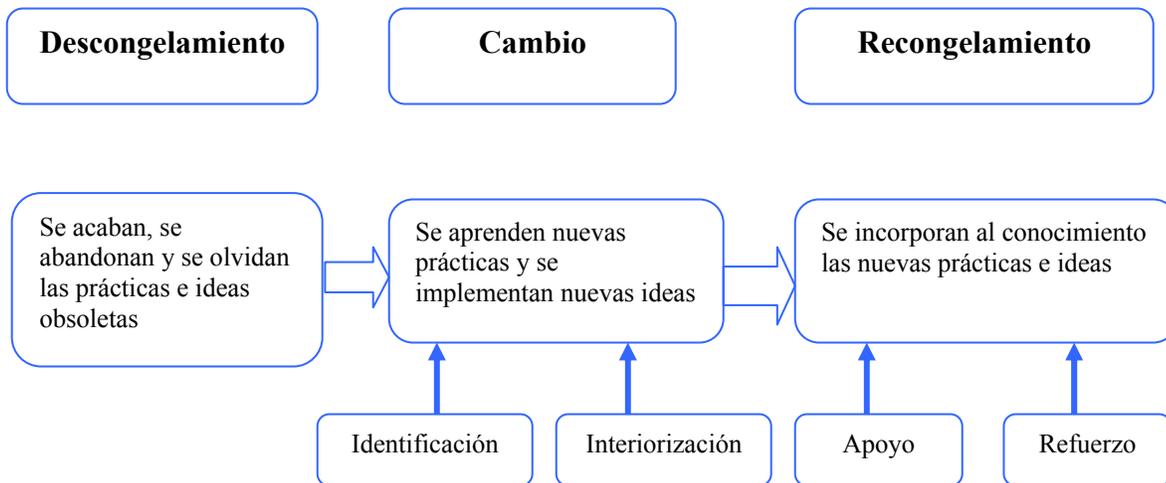


Figura 6.11 Las tres fases del proceso de cambio

El agente de cambio, persona encargada de guiar o dirigir el proceso de cambio en una situación organizacional, puede ser miembro de la organización o un consultor externo. En general, este último brinda habilidades especializadas y no se halla absorbido por responsabilidades operacionales diarias; además, por ser un elemento externo, puede ejercer más influencia y gozar de mayor prestigio que uno interno, y no simbolizar ningún interés personal en la organización. El agente de cambio debe comenzarlo y ayudar a implantarlo. Los cambios organizacionales no siempre se originan en la administración de la organización, sino que buena parte de ellos son producto del ambiente externo. El gobierno, la legislación del país, la competencia, los clientes, la tecnología y los sindicatos son elementos externos que influyen poderosamente en las empresas y causan cambios en ellas. Cuando los clientes exigen nuevos productos o servicios, éstos quizá requieran nueva tecnología, nueva maquinaria, nuevos procesos de producción y nuevas habilidades en el trabajo a través de una nueva organización. Es natural que la cantidad de cambios que ocurren en una empresa dependa del entorno donde está operando. Los ambientes estables requieren pocos cambios: los ambientes dinámicos y turbulentos exigen cambios rápidos y constantes.

En general, el proceso de cambio se lleva a cabo en un campo de fuerzas que actúan dinámicamente en varios sentidos. Algunas de esas fuerzas son positivas para el cambio, otras son negativas, en toda empresa existe un equilibrio dinámico entre las fuerzas que apoyan y soportan el cambio y las que lo rechazan y lo impiden. El sistema funciona

dentro de un estado de equilibrio relativo que se denomina equilibrio cuasi estacionario, este equilibrio se rompe al intentar introducir cualquier cambio, que recibe presiones positivas (de apoyo y soporte) y presiones negativas (de oposición y resistencia) y crea un *momentum* de fuerzas.

El cambio sólo ocurrirá cuando se incrementen las fuerzas de apoyo y soporte, y se reduzcan las fuerzas de oposición y rechazo. Es necesario modificar algunas de esas dos fuerzas para que se produzca el cambio. En realidad, deben modificarse ambas para impulsar la aceptación del cambio y, en consecuencia, integrarlo a las nuevas prácticas.

Después de implantado el cambio, se presenta un declive en la eficiencia de las personas; luego, vuelve a subir un nuevo nivel. Durante el periodo de adaptación, las personas se tornan menos eficientes porque deben de aprender nuevos métodos para desempeñarse bien en la nueva situación: de este modo, se rempazan los procesos obsoletos y se modifica la comunicación. Durante el proceso de cambio aumentan los conflictos y se reduce la cooperación. En este periodo de adaptación, las personas pueden sentirse desestimuladas por los problemas que surgen: críticas, ataques, fallas, errores, etc. Sólo cuando transcurre algún tiempo se recupera la eficiencia, y el cambio produce resultados positivos.

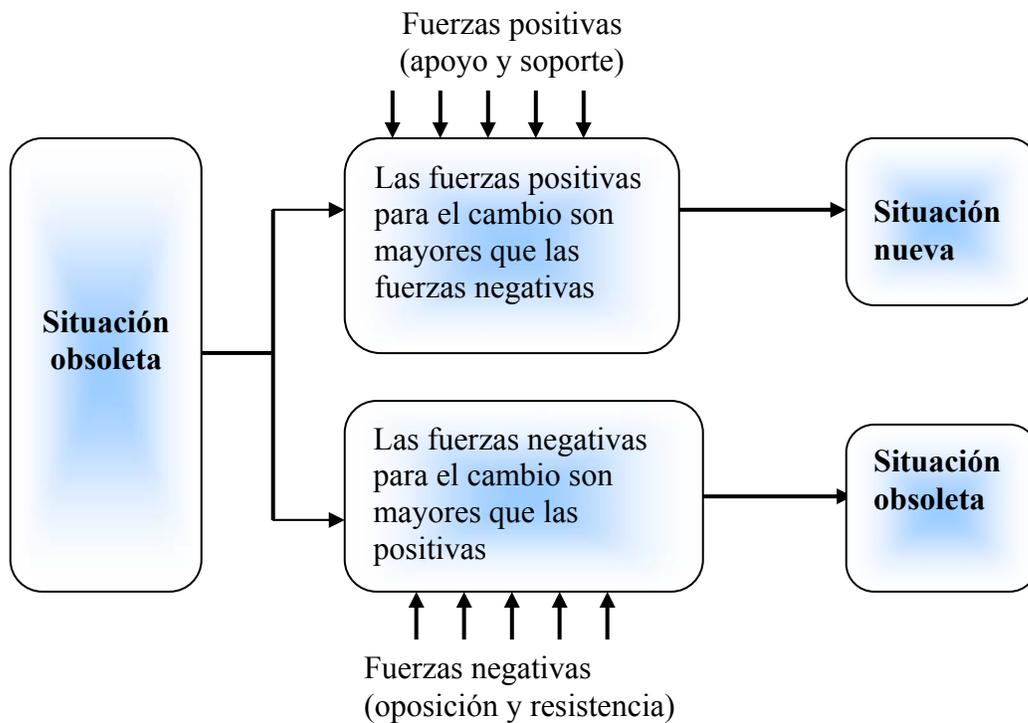


Figura 6.12 Fuerzas positivas o negativas que intervienen en el intento de implantar el cambio.

EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA TEORÍA DE LAS RELACIONES HUMANAS

A partir de 193, cuando Roethlisberg y Dickson⁴³ publicaron el libro en que relatan el experimento de Hawthorne, la teoría de las relaciones humanas pasó a dominar casi por completo la teoría administrativa durante más de una década. Al final de la década de 1950 la teoría de las relaciones humanas entró en decadencia y fue intensamente criticada, a tal punto que sus concepciones fueron revisadas y modificadas con profundidad. Entre las principales críticas a esta teoría, podemos destacar las siguientes:

1. contraposición a la teoría clásica

En muchos aspectos, la teoría de las relaciones humanas fue diametralmente opuesta a la administración científica: los factores considerados como decisivos y cruciales por una escuela no eran enfocados correctamente por la otra, y las variedades que una consideraba centrales eran casi ignoradas por la otra. El único punto en común de ambas escuelas, opuestas y contradictorias entre sí, es que ninguna de ellas señala el conflicto fundamental o dilema insoluble, entre la búsqueda de la racionalidad de la organización y la búsqueda de la felicidad humana⁴⁴. Mientras que la administración científica afirmaba que la organización más competente sería igualmente la más satisfactoria, puesto que la maximización de la productividad estaría acompañada de un incremento en el pago de los salarios a los trabajadores, la escuela de las relaciones humanas creía que la principal tarea de la administración era solucionar cualquier conflicto entre los intereses humanos y los intereses de la organización, con el fin de aumentar la satisfacción y la felicidad.

Enfoque	Cuándo utilizarlo
Comunicación y educación	El cambio es eminentemente técnico Las personas requieren análisis e información claros para comprender el cambio
Participación	Las personas necesitan sentirse involucradas en el cambio Las personas tienen poder e influencia para resistirse al cambio Estas personas requieren información sobre el cambio
Negociación	El grupo tiene poder y fuerza para implementar el cambio El grupo puede perder algo con el cambio
Coerción	Existe crisis en la organización Los promotores del cambio tienen poder sobre las personas Otras tácticas de cambio no dieron resultado
Apoyo de la alta dirección	El cambio se implementa en varios departamentos El cambio exige nueva asignación de recursos Las personas dudan de la legitimidad del cambio.

⁴³ F.J. Roethlisberger y W. Dickson, Op. Cit.

⁴⁴ Amitai Etzioni, op. Cit. P. 65

Etzioni llega a afirmar que:

La teoría de las relaciones humanas nació de una reacción al enfoque clásico. En la organización, focaliza elementos de poca o ninguna importancia para la escuela clásica... Mayo y sus colaboradores descubrieron que la cantidad de trabajo ejecutada por los trabajadores (y, por tanto, el nivel de competencia y racionalidad de la organización) no está determinada por su capacidad física, sino por su capacidad social; las recompensas no económicas desempeñan un papel central en la motivación y la felicidad del trabajador; una mayor especialización no es la forma más eficiente de división del trabajo; los trabajadores no reaccionan ante la admiración, sus normas y recompensas como individuos sino como miembros de grupos. Además, la escuela de las relaciones humanas... destacaba el papel de la comunicación, de la participación y del liderazgo⁴⁵.

Si se reconoce que lo pregonado por la teoría de la organización formal lo niega, hasta cierto punto, las de las relaciones humanas, se reconoce también que cada una de esas teorías se aplica a determinadas condiciones y situaciones ambientales; en síntesis, la teoría de las relaciones humanas parece más apropiada a las condiciones y situaciones dinámicas y cambiantes. Por consiguiente, según algunos autores, una teoría no podría remplazar a la otra⁴⁶. Este aspecto de la complementariedad de las teorías se analizará en el capítulo sobre la teoría situacional o de contingencia. Últimamente, la teoría de las relaciones humanas ha sido examinada más como una compensación o complemento que como una contradicción de la administración científica⁴⁷.

Características y premisas	Teoría clásica	Teoría de las relaciones humanas.
1. enfoque básico	Ingeniería humana ♣ adaptación del hombre a la máquina y viceversa.	Ciencia social aplicada ♣ adaptación del hombre a la organización y viceversa.
2. Modelo del hombre	Económico – racional ♣ maximizador de ventajas financieras	Racional –emocional ♣ También motivado por sentimientos y criterios “no racionales”
3. comportamiento del individuo	Animal aislado ♣ atomismo tayloriano; actúa como individuo	Animal social ♣ Agente de apoyo y de participación grupal ♣ Actúa como miembro grupal

⁴⁵ *Ibíd.*, p.54

⁴⁶ Paul R. Lawrence y Jay W. Lorsch, *op. Cit.* P. 206

⁴⁷ Joan Woodward, *Industrial Organization, theory and practice.* Londres, oxford University Press, 1965. . 243

2. Enfoque inadecuado de los problemas de las relaciones empresariales.

El grupo de científicos coordinado por Elton Mayo, en particular, y la escuela de las relaciones humanas, en general, son bastante criticados por la interpretación inadecuada y distorsionada de los problemas de las relaciones empresariales, bien sea por la comprensión del problema del conflicto y de los intereses en conflicto de los empleados de este conflicto⁴⁸.

Esa visualización inadecuada y distorsionada fue presentada por algunos de los integrantes del grupo de Mayo, entre ellos Whyte, quien destaca que:

Habíamos aprendido de Mayo, en gran parte, a esclarecer aquello que no era verdadero sobre el comportamiento en la empresa, en lugar de obtener información sobre lo que era verdadero. Así, algunas veces, llegábamos a conclusiones útiles, pero cada vez más respuestas, nos veíamos forzados a pensar de nuevo en el trabajo que realizábamos. Esto nos condujo a un nuevo modelo de teoría de investigación, aunque no suficientemente claro para proporcionar conclusiones prácticas⁴⁹.

Mientras que los autores clásicos no veían el conflicto empresarial, ya que creían en la perfecta compatibilidad entre los intereses de la empresa y los de los empleados (lo que es bueno para la organización, como los métodos racionalizados de trabajo, es igualmente bueno para los empleados, pues conduce a una mejor remuneración), los autores de la escuela de las relaciones humanas consideraban que el conflicto empresarial entre los intereses de la organización y los intereses de los empleados era básicamente indeseable. Así, buscaban promover la armonía empresarial, olvidándose de las importantes y numerosas funciones del conflicto. La función principal del administrador consiste en solucionar conflictos para evitar que aparezcan e interfieran la armonía empresarial de manera negativa. Este enfoque inadecuado de los problemas de las relaciones empresariales tal vez tenga sus causas en el hecho de que la teoría de las relaciones humanas haya sido un producto de la ética y del espíritu democrático vigente entonces en los Estados Unidos. A través de esta teoría, el administrador estadounidense encontró un instrumento clínico para solucionar los problemas del conflicto y la insatisfacción humana en el trabajo. De allí su carácter pragmático orientado a la acción: tiende a implantar medidas capaces de promover relaciones humanas armoniosas. Siete proposiciones representan la promoción característica de prácticas eficaces de relaciones humanas en el trabajo⁵⁰:

1. Necesidad de que el administrador utilice su experiencia y su intuición, así como las generalizaciones interdisciplinarias, para orientar adecuadamente las decisiones por tomar.
2. Importancia de la participación del empleado.
3. Estudio de los diversos roles que desempeña el empleado en la organización.
4. Función de la comunicación, el liderazgo y la motivación.
5. Trabajo de equipo.
6. La constatación de que la organización es un sistema social.
7. El administrador puede desarrollar su capacidad de relaciones humanas.

⁴⁸ Henry A. Landsberg. Hawthorne Revisited. Ithaca, Nueva York, Cornell University press, 1958. p. 30

⁴⁹ William F. Whyte, "Relaciones Humanas- AM Velatorio sobre el Progreso", en Organizaciones Complejas. Amitau Etzioni (ed) Sao Paulo ed. Atlas, 1967 p. 108.

⁵⁰ William G. Scott, Organization. Theory- A. Behavioral Analysis for Management, pp. 54-58

No obstante, según Kléber Nascimento⁵¹, la escuela de las relaciones humanas se concentró en aquello que puede llamarse pseudo solución del problema de la integración del hombre al trabajo, ya que en lugar de actuar sobre las causas de la alienación y el conflicto (controles formales, subutilización de las aptitudes de los obreros., etc.), quiso aquellas actividades extra funcionales (intervalos de trabajo, refrigerios en el restaurante de la fábrica, asociaciones de empleados, torneos deportivos, excursiones, boletines de los empleados, salones de juegos, colonias vacacionales, etc.) fueran más agradables y recompensadoras para el trabajador. Desde este modo, el trabajo se volvió un sacrificio compensado por la felicidad que puede encontrarse fuera de él.

La escuela de las relaciones humanas representa la evasión y negación –en el sentido psicoanalítico- del conflicto de clases en el nivel institucional, y busca alcanzar la mayor productividad de la empresa por medio de entrevistas de diagnóstico del candidato que va a entrar a trabajar con los inevitables test de personalidad, creando una red de servicios sociales en la empresa: el sempiterno periodiquito interno, la asistencia personalizada de casos, manteniendo cursos y cursillos que imponen subrepticamente maneras de pensar, sentir y actuar, a través de la cuales se transmite la ideología de los dueños de la vida⁵².

3. Concepción ingenua y romántica del obrero

Otro aspecto del enfoque inadecuado de los problemas de las relaciones empresariales es la concepción ingenua y romántica de los obreros, desarrollada por esa teoría. En la década de los años cuarenta y comienzos de la de los cincuenta. Los autores imaginaban un trabajador feliz, productivo e integrado al ambiente de trabajo. Esa imagen no siempre fue confirmada por investigaciones posteriores, que descubrirían trabajadores felices e improductivos, así como trabajadores infelices y productivos, lo cual rompía la correlación entre satisfacción y productividad. Así, mismo, se comprobó que el supervisor liberal, concentrado en el trabajador, no siempre presentaba los grupos más productivos y que la consulta participativa creaba muchas veces más problemas que los que resolvía. También los trabajos de dinámica de grupo, inicialmente optimista, visionaria y basada en principios éticos preconcebidos, fueron cayendo de manera paulatina en una línea analítica y experimental⁵³.

4. Limitación del campo experimental

Los autores de la escuela de las relaciones humanas, por lo menos los del grupo de Elton Mayo, se circunscriben al mismo ambiente de investigación restringido de la administración científica: la fábrica. Al dejar de estudiar otros tipos de organizaciones (bancos, hospitales, universidades, etc.), redujeron enormemente la aplicabilidad de sus teorías y conclusiones. El experimento de Hawthorne se basó en una muestra de cinco jóvenes inicialmente dentro de una situación específica de una empresa. Las

⁵¹ Kleber t.Nascimento, A"Revolução conceitual da administração – implicações para a formulação dos papéis e funções essenciais de um executivo público", en revista de administração de empresas, erio de Janeiro, Fundacao Getulio Vargas vol. 6 abril – junio de 1972 pp. 25-26.

⁵² Mauricio Tragtenberg. Ideología e Burocracia p. 85.

⁵³ g.b. Strother, "Problems in the Development of a social Science of Organization", en The social science of organizations. H.J. ÇLeavitt (Ed.). Englewood Cliffs. N. J.. Prentice- Hall. 1963 p. 14.

generalizaciones basadas en el número de personas que intervenían en los experimentos se volvieron frágiles, aun para los propios experimentadores, que intentaron ampliar su grado de certeza a través de un programa de entrevistas que abarcó a más de 20,000 empleados de la fábrica. Aún así, continuó la limitación a una situación empresarial⁵⁴.

Tragtenberg, en una crítica más generosa, destaca que “la escuela de las relaciones humanas sólo examina las relaciones del hombre con el grupo en el área de la empresa pero no va más allá”⁵⁵.

5. Parcialidad en las conclusiones

Si la teoría clásica restringió sólo a la organización formal y mostró “escasez de variables”, es decir, que sólo abarcó un pequeño número de variables para explicar sus puntos de vista, la teoría de las relaciones humanas también resulta parcial, pues circunscribe a la organización informal. En este sentido, se afirma que la escuela de las relaciones humanas pecó por exceso de variables que sólo hacía énfasis en los factores humanos⁵⁶. Sin embargo, a nuestro modo de ver, juzgamos que esta teoría también tuvo escasez de variables y presentó un fuerte desequilibrio en las afirmaciones, destacando los aspectos informales de la organización y relegando los aspectos formales a un plano inferior incluso en el enfoque de los factores humanos, en los que centró esta teoría en detrimento del enfoque de los demás factores involucrados en la situación organizacional –igualmente importantes-, las conclusiones de Mayo “no van al fondo del problema” y según Motta, son susceptibles de las críticas siguientes: “a) Mayo investigó la empresa sin tener en cuenta su trasfondo social; b) Mayo y sus seguidores presentan una tendencia a favorecer la administración, en detrimento de los trabajadores; c) en el campo del método científico, Mayo ignora la teoría y adopta una actitud que exalta el empirismo, la observación y el descubrimiento de datos”⁵⁷.

Tragtenberg destaca que “el experimento de Hawthorne fue esencial para la definición de la ideología de las relaciones humanas: esta investigación se basa en evidencias directas que no demuestran ser conclusiones de hipótesis básicas que pudiesen ser probadas en la realidad. Sus investigaciones tienen lugar en el universo del empirismo radical”⁵⁸.

Además de este, Viteles expone otros ejemplos de la parcialidad en las conclusiones:

En especial, los experimentos no demuestran que las pausas de descanso y los salarios carezcan de valor como incentivo para la producción. Tampoco justifican la firma conclusión de que éstas u otras condiciones dejen de ejercer efectos independientes sobre el individuo. Sin embargo, los experimentos consiguieron el objetivo importante de llamar la atención al hecho de que las relaciones interpersonales y el carácter de la situación pueden alterar los efectos de tales incentivos específicos⁵⁹.

Tragtenberg intenta demostrar que:

Según Taylor y Mayo, los obreros tienen idénticos intereses a los de la administración patronal de una empresa. De allí que se hable de obreros que no colaboran con los objetivos de la administración patronal. Se sabe que la colaboración obrera en la empresa capitalista

⁵⁴ William F. Whyte, op. Cit. P. 108.

⁵⁵ Mauricio Tragtenberg, op. Cit. P. 84

⁵⁶ Kleber T. Nascimento op. Cit. P. 25-26

⁵⁷

⁵⁸ Mauricio Tragtenberg op. Cit. P. 197.

⁵⁹ Morris S. Viteles. *Motivation and Morale in Industry*, Nueva York, Norton 1953p. 193.

aparece bajo la forma de determinados patrones sociales. El miedo al desempleo lleva a los obreros a limitar la producción a determinado nivel; es el caso de la situación de los obreros en los años 1931-1932. Tal procedimiento no se constituía en un factor específico del grupo, sino en un factor estructural del contexto⁶⁰.

6. Énfasis en los grupos informales

La teoría de las relaciones humanas, principalmente la de Mayo, se centra demasiado en el estudio de los grupos primarios y los coloca como su principal campo de acción. Y va más allá: sobrevalora la cohesión grupal como condición para el aumento de la productividad. Mayo destaca que “en la industria y en otras situaciones humanas, el administrador trata con grupos humanos bien entrelazados, y no con una onda de individuos... el deseo del hombre de estar constantemente asociado a sus compañeros de trabajo es una fuerza, sino la más fuerte, característica humana”⁶¹. El trabajo de Mayo intentaba demostrar que el problema de falta de iniciativa, movilidad, baja moral y baja eficiencia se reduce al problema de saber cómo pueden consolidarse los grupos y cómo aumentar la colaboración, tanto en la pequeña como en la gran empresa. Las principales conclusiones de Mayo fueron⁶²:

1. El trabajo en una actividad grupal.
2. El mundo social del adulto se halla estandarizado principalmente con respecto a su actividad laboral.
3. La necesidad de reconocimiento, seguridad y el sentido de pertenencia a algo son aspectos más importantes en la determinación de la moral del obrero y la productividad, que las condiciones físicas de trabajo.
4. Un reclamo no es sólo un enunciado objetivo de hechos, es un síntoma del malestar relacionado con el estatus del individuo.
5. Las actitudes y la eficiencia del trabajador se hallan condicionadas por las exigencias sociales de la empresa o las exteriores a ésta.
6. Los grupos informales de la empresa ejercen gran control social sobre los hábitos laborales y la actitud de cada obrero.
7. El cambio de una sociedad establecida sea otra en proceso de adaptación (del tipo antiguo de comunidad a la sociedad de individuos aislados, de la sociedad paleo-técnica a la eotécnica) tiende a desmembrar continuamente la organización social de una fábrica o empresa en general.
8. La colaboración grupal no es accidental, debe planearse y desarrollarse. Si esta colaboración se logra, las relaciones en el trabajo de la empresa pueden alcanzar una cohesión que resiste los efectos del desmembramiento de una sociedad en adaptación.

Sin duda, la teoría de las relaciones humanas aportó una nueva visión a la administración. De esa visión extractamos los siguientes aspectos:

⁶⁰ Mauricio Tragtenberg op. Cit 84

⁶¹ Elton Mayo, the social problems of an industrial civilization p. 99.

⁶² Delbert C. Millar y William H. Form, industrial Sociology, nueva -York, Harper & Row, Publ. 1951.

- ♣ Participación de los niveles inferiores en la solución de los problemas de la organización.
- ♣ Necesidad de desarrollar mejores relaciones y mayor franqueza entre los individuos y los grupos de la organización.
- ♣ Necesidad de mejorar el trato interpersonal de los administradores y las comunicaciones en la jerarquía organizacional de la base a la cúpula, para disminuir la brecha entre el mundo de la administración y el de los obreros.
- ♣ Introducción de las ciencias del comportamiento en las prácticas administrativas.
- ♣ Definición de una filosofía democrática y humanística acerca del papel de hombre en la organización.
- ♣ Actitud orientada hacia la investigación y el conocimiento más profundo de la naturaleza humana.

La idea de una administración participativa, cuya finalidad es aumentar la inclusión de los obreros en las metas de la empresa y motivarlos adecuadamente para alcanzar esas metas, es una de las principales consecuencias de esta teoría. No obstante, algunas investigaciones han revelado que la cohesión grupal no está necesariamente correlacionada con el aumento de productividad, y que incluso puede ser disfuncional al unir el grupo contra la dirección⁶³.

7. el enfoque manipulador de las relaciones humanas

Quizá parezca que los seguidores de la escuela de las relaciones humanas se preocuparon exclusivamente por el bienestar y la felicidad de los trabajadores y se olvidaron de que este aspecto no es la función principal de la empresa, sino producir bienes y generar ganancias. En el fondo, la escuela de las relaciones humanas, y principalmente Mayo y sus colaboradores más directos, favorecía decisivamente la administración, quizá porque el experimento de Hawthorne fue patrocinado por la Eastern Electric. Esa teoría ha sido criticada muy fuertemente por el hecho de desarrollar una sutil estrategia para engañar a los obreros, que trabajan más y exigen menor⁶⁴. Tal estrategia manipuladora buscaba modificar el comportamiento del empleado a favor de los objetivos de la administración.

Manipulación es el proceso a través del cual se condiciona el individuo para que ejecute cualquier acto, sin que su participación sea realmente libre. La manipulación es más una imposición u orden emitida en función de la autoridad que una consecuencia de un acto de voluntad o de iniciativa que expresa un deseo espontáneo de colaboración del individuo. La manipulación de que se habla aquí involucra un proceso en el cual el individuo cree estar haciendo algo por su propia voluntad, cuando en realidad fue condicionado cuidadosamente para pensar así. En el fondo, el individuo cree que sus acciones son voluntarias, cuando realmente hace lo que otros pretenden que él haga, y así, éstos consigan sus objetivos.

La escuela de las relaciones humanas, principalmente a partir de 1946, verificó que el factor humano ayuda a comprender y controlar la situación de trabajo: hay una

⁶³ Kleber T. Nascimento op. Cit. 25-26

⁶⁴

confrontación inevitable entre la organización y los problemas humanos. La noción de productividad (más amplia) sustituye la del rendimiento (más estrecho), la optimización sustituye la maximización, y los especialistas en organizaciones pasan a tener en cuenta los factores humanos (motivaciones, reacciones afectivas, etc.) en todas las situaciones. La resistencia al cambio es reconocida, identificada y explorada. Sin embargo, esa toma de conciencia, que pudo ser positiva al intentar apenas reconocer las dificultades en lugar de superarlas, se volvió negativa al exploratoia⁶⁵.

Tragtenberg argumenta que:

En la empresa estadounidense, donde se realizó la acumulación y reproducción ampliada del capital, el factor humano comienza a tener estatus. La escuela de las relaciones humanas de Mayo surge como respuesta intelectual a un sistema industrial que introdujo a la alta concentración de capital, que se tradujo en la formación de grandes corporaciones en que las formas de regulación de la fuerza de trabajo del obrero, efectuadas por la vía autoritaria directa (esquema Taylor-Fayol), ceden lugar a la explotación indirecta, mediante la manipulación del obrero por parte de especialistas que, a su vez, son manipulados por la dirección de las empresas, que recurre a los llamados consejeros psicológicos –especialistas en relaciones humanas y relaciones empresariales- para reclutar la fuerza de trabajo.

Más adelante añade que:

La escuela de las relaciones humanas se define como una ideología manipuladora de la empresa capitalista en determinado momento histórico de subdesarrollo. Acentúa la preferencia del obrero de buscar a sus compañeros fuera del trabajo, cuando en realidad su mayor satisfacción sería irse a casa después de la jornada. Valoriza los símbolos de prestigio, cuando el obrero quiere mayor salario. Ve los conflictos de la empresa como desajustes individuales, cuando detrás de ellos se esconde la oposición de dos lógicas: la del empresario, que busca, maximizar ganancias., y la del trabajador, que busca maximizar su salario⁶⁶.

La premisa equivocada de que sólo el empleado necesita cambiar, cuando en general es la propia administración la que debe hacerlo, es característica de esa teoría⁶⁷. La teoría de las relaciones humanas ha sido responsabilizada de la justificación ideológica de la estructura organizacional (organización formal), a la que busca proteger desviando la atención hacia los problemas relativos al ajuste de la estructura informal⁶⁸.

Su enfoque parcial también se revela al relegar a un plano secundario las recompensas salariales y materiales, y hacer énfasis únicamente en las recompensas sociales en la empresa e, incluso, utilizarlas con la finalidad manipuladora de apaciguar a los obreros mediante la cohesión de signos insignificativos de prestigio y afecto, en lugar de aumentar los salarios⁶⁹.

⁶⁵ Robert Meigniez, *Pathologie Sociale de L'Enterprise, la crise de la direction*, p. 28.

⁶⁶ Mauricio Tragtenberg op. Cit. P, 197.

⁶⁷ Kleber T. Nascimento. Op. Cit pp.

⁶⁸ J.A.C. Brown op. Cit.

⁶⁹ Amitai Eziono. Op. Cit. P.71

8. Otras críticas

Perrow destaca que “es visible que tanto la escuela de la administración científica como la de las relaciones humanas exponen ideas útiles que se amplían en situaciones diferentes. Los partidos intelectualizados de ambas escuelas califican de ‘excepciones’ los casos en que sus enfoques no pueden ser aplicados”⁷⁰.

Según Kleber Nascimento:

De cualquier modo, la escuela de las relaciones humanas marcó el inicio del replanteamiento de la administración como ciencia social, definitiva en la actualidad. Como ingeniería humana, el área de investigación intelectual de la administración se redujo a la división del trabajo, la redistribución de las competencias, la fusión y desmembramiento de los órganos, la racionalización de tiempos y movimientos, la simplificación de flujos, la combinación de métodos y la coordinación por la autoridad. Hoy, como ciencia social aplicada, el discurso de la moderna disciplina de la administración incluye –y enfoca de modo prioritario– las relaciones personales entre los miembros de la organización, los conflictos de valores, la competencia interpersonal, el clima psicológico organizacional, las condiciones de retroalimentación espontánea sin censurar a las personas, el estilo de liderazgo de los jefes, las posibilidades de autorrealización en el trabajo. Las condiciones favorables u obstaculizadoras de la creatividad y la coordinación mediante ideas, a través del desarrollo consensual de valores entre los miembros de la organización. En resumen, el énfasis pasó de las técnicas administrativas a las personas. El administrador dejó de ser ingeniero para convertirse en experto en la aplicación de las ciencias del comportamiento a la dinámica de su organización. El enfoque del ingeniero, que concebía la organización como un conjunto de piezas y de relaciones entre hombres, cargos y materiales o equipos, cedió paso al enfoque psicossociológico, según el cual los problemas críticos son las relaciones entre los miembros de los grupos y entre los grupos, los estilos de liderazgo, la motivación, los incentivos y la autorrealización en el trabajo⁷¹.

RESUMEN

- ♣ A partir del experimento de Hawthorne se desarrolló una nueva concepción respecto de la naturaleza humana: el hombre social. Al mismo tiempo, se verificó que la formación de grupos y los procesos grupales pueden ser manipulados a través de algún estilo de liderazgo y comunicación.
- ♣ Los primeros estudios de la motivación humana (Teoría de campo e inventario de las necesidades humanas básicas) formalizaron la noción de ciclo motivacional y su manifestación como satisfacción, frustración o compensación. Así, se alcanzó la noción de objetivos individuales y su influencia en la moral y la actitud de las personas y grupos.

⁷⁰ Charles Perrow, *Análise Organizacional: um Enfoque Sociológico*, Sao Paulo. Ed, Atlas, 1972. p.

41.

⁷¹

- ♣ Además, las experiencias pioneras sobre liderazgo y sus resultados, en cuanto al desempeño de los subordinados, mostraron la excelencia del liderazgo democrático. Otros estudios posteriores involucraron otras variables, además de las características personales del líder, y concluyeron que el estilo del liderazgo debe seleccionarse en función de variables (como fortalezas del administrador, de los subordinados y de la situación).
- ♣ Los estudios sobre la comunicación indicaron la importancia de este elemento en las relaciones entre las personas y su desempeño.
- ♣ La organización informal pasó a ser profundamente investigada, tanto en sus características como en sus orígenes. Casi puede afirmarse que los autores humanistas prescindieron de la organización formal para centrarse únicamente en la informal.
- ♣ La dinámica de grupo y el profundo interés en los grupos informales fueron otros aspectos típicos de esta escuela.
- ♣ Como toda corriente de oposición inflexible, esta teoría presentó profundas distorsiones y limitaciones (visión inadecuada de los problemas de las relaciones empresariales, limitación en el campo experimental y parcialidad en las conclusiones) que llevaron gradualmente a cierto descrédito. La concepción ingenua y romántica del obrero y el énfasis exagerado en los grupos informales influyeron de manera decisiva para que esta teoría fuese analizada y criticada acerbamente. Los obreros y sus sindicatos descubrieron e identificaron, su enfoque manipulador y ciertamente demagógico. Debido a tantas críticas, fue necesario reformar la teoría de las relaciones humanas a partir de la teoría comportamental, que se estudiará en capítulos posteriores.

PREGUNTAS Y TEMAS DE REPASO Y ANÁLISIS

1. Explique la teoría de campo de Lewin.
2. ¿Cuáles son las necesidades humanas básicas?
3. Explique el ciclo motivacional
4. ¿Qué es frustración y compensación
5. Defina moral
6. Defina los diversos conceptos de liderazgo.
7. Explique la teoría de los rasgos de personalidad
8. Explique el concepto situacional del liderazgo y la selección de un estilo de liderazgo.
9. ¿Cuáles son las alternativas de liderazgo, según Tannenbaum y Schmidt?
10. ¿Cuáles son las fortalezas del administrador, del subordinado y de la situación?
11. ¿Cuáles son los tres tipos de redes de comunicación formulados por Leavitt?

12. ¿Qué significa organización informal?
13. ¿Cuáles son las características y los orígenes de la organización informal?
14. ¿Qué significa el concepto “equilibrio cuasi estacionario” en los procesos grupales?
15. ¿Qué es dinámica de grupo?
16. Defina el grupo como instrumento de cambio, como meta de cambio y como agente de cambio.
17. ¿Cuáles son las características de los grupos?
18. ¿Qué son las relaciones intrínsecas en términos de grupos social?
19. ¿Qué son las relaciones humanas?
20. ¿Qué son las relaciones extrínsecas a los procesos grupales?
21. La teoría de las relaciones humanas se caracteriza por una oposición cerrada a la teoría clásica. Comente y explique.
22. ¿Por qué se afirma que la teoría de las relaciones humanas tiene una visión inadecuada de los problemas en las relaciones empresariales?
23. La teoría de las relaciones humanas se caracteriza por una concepción ingenua y romántica del obrero. Explique.
24. ¿Qué significa la limitación del campo experimental en la crítica a la teoría de las relaciones humanas?
25. ¿Por qué se habla de parcialidad de las conclusiones cuando se critica la teoría de las relaciones humanas?
26. La teoría de las relaciones humanas es criticada por su exagerado énfasis en los grupos informales. Explique.
27. La teoría de las relaciones humanas es criticada por su enfoque manipulador de las relaciones humanas. Explique.

EL CASO DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS CELESTE

72

Además de hallarse entre las más antiguas empresas de una pequeña ciudad de 30,000 habitantes, desde hace ya algunos años Productos Alimenticios Celeste emplea el mayor número de obreros. Se dedica a la fabricación de bienes de consumo perecedero; en este caso; productos alimenticios, ramo que durante años ha experimentado relativamente pocos cambios, ya sean tecnológicos o de estilo. Aunque se presentan variaciones estacionales en la producción, este hecho es tradicional, y tanto la administración como los obreros lo consideran una característica normal de este tipo de industria. Cerca de 500 obreros trabajan en la fábrica.

Durante determinado periodo de prosperidad económica, el sindicato de los obreros de la industria alimenticia organizó una huelga general para lograr el mejoramiento de los salarios. La huelga suspendió la producción en todas las grandes empresas de la industria alimenticia. Los obreros de Productos Alimenticios Celeste resolvieron adherirse a ella y

⁷² Tomado de Robert Dubin. Human Relations in Administration. The sociology of organization, Englewood Cliffs, N.J. prentice-Hall, inc 1954. p. 423.

dejaron de trabajar. La huelga, pacífica en las demás empresas, dejó ver una alta dosis de resentimiento y antagonismo por aparte de los obreros contra la dirección de la empresa. Los grupos de obreros se situaron en las proximidades de la fábrica y llevaron a cabo actos violentos que motivaron la intervención de la policía. Ante la intensidad y violencia de las reacciones de los obreros, la alta gerencia de la compañía quedó profundamente preocupada porque los altos funcionarios esperaban justamente lo contrario. Creían que los obreros se sumaban a la huelga por solidaridad, pero percibieron que el resentimiento y el antagonismo de sus obreros eran más fuertes que los demostrados por otros trabajadores de la industria alimenticia. Los altos funcionarios de la empresa juzgaban, hasta entonces, que el tamaño de la comunidad, la posición del liderazgo ejercida por Productos Alimenticios Celeste en su calidad de empleador y la relación íntima existente entre la alta gerencia y el resto de la organización constituían factores positivos para estimular buenas relaciones y lealtad por parte de los obreros. Ahora, teniendo en cuenta el comportamiento de éstos durante la huelga, no era posible mantener tal punto de vista. En consecuencia, la administración llegó a la conclusión de que era necesario adoptar un nuevo enfoque, pero existía gran desacuerdo en cuanto a la interpretación que debía darse a la reacción de los trabajadores.

De inmediato se dieron a la tarea de trazar un plan para descubrir las causas de la insatisfacción. Como primer paso, se decidió realizar un sondeo de opinión entre los empleados. Con tal fin, se contrataron los servicios de una firma consultora en administración. Sin embargo, se presentaba el problema de entrar en contacto con obreros que se encontraban separados del trabajo. Por tales razones, se resolvió llevar a cabo una investigación en el nivel de supervisión, como medio de auscultar la opinión existente en la compañía.

En entrevistas personales e informales, los miembros de la firma de consultores formulaban dos preguntas a cada uno de los supervisores:

1. ¿Por qué cree que nuestros obreros se muestran tan exaltados en la huelga?
2. ¿Tiene algún comentario sobre su trabajo en esta compañía?

Se garantizó a cada supervisor que las respuestas serían confidenciales. Las respuestas fueron bastante francas y mostraron, en general, buena disposición a “decir algunas verdades”. Casi todos los supervisores entrevistados dieron a entender que gran parte de las causas de la actual situación estaba relacionada directamente con lo sucedido bajo la dirección del anterior superintendente de la fábrica, el señor Grolim. Cuando se jubiló, el señor Grolim había completado doce años de trabajo en la compañía. Reconocían que era un individuo versado en producción, pero no en administración. Se decía que protegía y favorecía a determinados obreros, especialmente a sus coterráneos. Los supervisores decían también que nunca buscó instruir a sus subordinados; lo acusaban de enfrentar a los obreros entre sí, de no estimular el trabajo en grupo y propiciar la competencia desleal entre los supervisores.

Cardoso, actual superintendente, fue precedido por otros tres, quienes en conjunto trabajaron cuatro años y medio. Los supervisores tenían grandes expectativas frente a Cardoso y esperaban que pudiese mejorar la situación, “si no se moría de tanto trabajar”. Cardoso provenía de otra empresa de la industria alimenticia y llevaba cerca de un año en Productos Alimenticios Celeste.

Los supervisores manifiestan profunda preocupación por la coordinación de ventas y producción hecha por la administración. Los representantes del grupo de producción decían que el grupo de ventas era el que tomaba las decisiones para determinar la producción. Los supervisores de producción citaban repetidos ejemplos de modificaciones inútiles y costosas, ordenadas por el departamento de ventas, con el fin de cumplir los programas de entrega. Afirmaban también que muchas veces, al comienzo de la semana, la fábrica despachaba cantidades insuficientes de pedidos, y en el fin de semana era necesario efectuar trabajo extra en la sección de despacho para dar salida a los pedidos, a su vez, los representantes de la organización de ventas replicaban acusando al personal de la fábrica de no comprender la importancia de entregar los pedidos en la fecha prevista, de manera que las ventas pudieran ser competitivas. Fueron muy pocos los supervisores de la fábrica que, al ser entrevistados, afirmaron que fuera posible mantener buenas relaciones de trabajo con los supervisores de ventas, con quienes estaban obligados a relacionarse.

Los problemas de la administración de la organización fueron diversos., una de las personas dijo: “En esta compañía no exige trabajo en equipo, sólo se presenta una aglomeración de individuos sin dirección superior”. Otras afirmaban que había exceso de departamentos” y “mucha burocracia”. Varios supervisores creían que los obligaban a realizar un trabajo burocrático que les exigía prestar atención a detalles innecesarios. La mayoría de los supervisores entrevistados dijo que la alta gerencia era responsable de la situación actual. Según un comentario general “los ascensos ocurrían siempre dentro de un mismo grupo de la administración”; en consecuencia, eran muy pocas las ideas renovadoras que llegaban al grupo responsable de la definición de políticas. Los supervisores creían que había “mucha gente de la familia en la organización! (el control de la compañía estaba en manos de un pequeño grupo familiar, lo que es corriente en ciertas empresas). Uno de los supervisores afirmó: “aquí manda un solo hombre. La compañía es dirigida por un pequeño grupo de la familia”. Varios supervisores afirmaron que “Cardoso debería estar dirigiendo esta fabrica sin restricciones. Si el fracasa, deberá ser sustituido, pero mientras esté a la cabeza de las operaciones m deberían dejarlo actuar con independencia”.

Algunos empleados del departamento de ventas hicieron críticas a la manera como se había negado responsabilidad a personal de esta sección. Se quejaban de que habían sido marginados y no se les permitía participar en la determinación de las directrices de la compañía.

Los supervisores de la fábrica decían con frecuencia que recibían órdenes y no podían ejecutarlas, especialmente en cuestiones de disciplina. Como ejemplo se citó un cambio de última hora en la reglamentación del tiempo concedido a los obreros para que se lavaran y arreglaran antes de dejar su puesto de trabajo. En principio, los supervisores habían sido instruidos para conceder doce minutos para tal fin, y debían hacer cumplir ese reglamento, aun con llamadas de atención y suspensiones. En el momento preciso en que las suspensiones disciplinarias estaban listas para ser aplicadas, la alta gerencia revocó la decisión de mantener rígidamente las órdenes dadas a ese respecto. Según uno de los capataces, el sindicato de base fue el responsable de la segunda decisión aunque, en su opinión, aquél nada tuviera que ver con lo que tenían en sí mismos y en la alta gerencia.

Se hicieron muchas referencias a la impresión que tenían los supervisores de que están obligados a “trabajar a ciegas”. Se decía que las directrices eran publicadas sin ninguna comunicación previa y modificadas sin avisar. Un jefe de departamento afirmó: “Sinceramente, no sé cuales son las directrices existentes aquí. Cuando tengo que cumplir

mis funciones, siempre me veo obligado a imaginar cuáles son las directrices existentes”. Otro funcionario se refería a la “cortina de hierro existente entre la fábrica y la oficina central. Algunos supervisores pensaban que había un número muy reducido de capataces en la fábrica; por tal razón, los existentes trabajan demasiado. Se refirieron al caso de un capataz que supervisaba trabajadores en cuatro pisos de la fábrica, al mismo tiempo.

Los supervisores hicieron comentarios sobre otros asuntos: “Hace diez años estoy en esta compañía y nada me han me han dicho sobre la calidad de mi trabajo”. La compañía obligó a los supervisores de oficina a trabajar en la fábrica durante la huelga. Sin embargo, nadie de la oficina central vino a decirnos que apreciaban nuestra lealtad. A fin de cuentas, no fue cosa fácil pasar entre los grupos entre los grupos de obreros que estaban en las proximidades de las fábricas, especialmente cuando se conoce a muchos de aquellos hombres”.

EL CASO DE LA TIENDA INDEPENDENCIA

73

Este caso fue contado por uno de los seis vendedores de artículos finos en la Tienda Independencia, dedicada a la venta de artículos para caballeros. Borda, el propietario, dirigía su negocio con buenos resultados desde hacía 20 años y había conseguido un considerable número de clientes. Sin embargo, muchos de sus clientes compraban ciertos artículos en cualquier otro lugar. Así mismo, había buen movimiento en las ventas a clientes eventuales, pues la tienda estaba muy bien situada en la zona comercial central de una ciudad de 10,000 habitantes.

Me uní al grupo, fui inmediatamente aceptado y pude conocer a mis compañeros muy bien. Nuestra relación era excelente y muchas veces nos encontrábamos después de salir del trabajo, y ocasionalmente, nos invitaba a la capital a asistir a un juego de fútbol. Borba y los muchachos tenían ciertos hábitos para negociar que a mí no degustaban. Era una cuestión de ética. Por ejemplo, entró un cliente y preguntó si el sombrero que habían encargado ya habían llegado. Borba le respondió que llegaría el sábado, y le pidió que volviera aquel día. Cuando el cliente salió de la tienda, los muchachos se miraron entre sí y el propietario dijo: “Bueno muchachos, ¿y ahora qué le vamos a decir el sábado?”. Como no comprendía la situación, pregunté: “¿Decir qué?”. Antonio, el asistente de Borba, me explicó que ellos habían prometido hacer un pedido especial de cierto tipo de sombrero que el cliente quería. Pero que no lo habían hecho: “La próxima vez que venga le diremos que sentimos mucho no haber conseguido el sombrero que él quería. Entonces se sentirá en la obligación de comprar un sombrero aquí en la tienda, probablemente uno costoso. Hay cierta cantidad de trucos en este negocio”. La situación no me sorprendió, sólo me disgustó.

Todos los días observaba a los muchachos “en acción” e imaginaba lo que significaban sus sonrisas orgullosas cada vez que las dirigían a algún cliente. Los “trucos” muy bien imaginados obtenían un elogio especial de Borba y de Antonio.

⁷³ *Ibíd.* Pp. 506-561.

En ocasiones vendían artículos de otro tamaño o defectuosos a los clientes. Durante varias semanas observé esta situación, sin decir nada. Pensé en abandonar mi empleo, pero no veía en qué mejoraría las cosas tal decisión. Me parecía que la actitud de dejar que el cliente se cuidase él mismo era tan normal en las ventas de detal, que la encontraría en cualquier lugar donde trabajase. Aunque decidí no hacer ni decir nada al respecto por el momento, después tuve que actuar.

Un día estaba mostrando a una señora de edad algunos suéteres para su marido. Ella quería el mejor artículo que tuviéramos en algodón, pues su marido era alérgico a la lana. Tuve que ir al depósito a buscarlo. Borba y Antonio estaban trabajando allá y se ofrecieron a ayudarme. Les expliqué el asunto de la señora. Borba tomó un suéter, arrancó la etiqueta 100% lana y dijo “Déle éste. Esas mujeres sólo quieren ser diferentes”. Bueno, este hecho rebosó la copa. Le devolví el suéter y le dije que si él quería mentir a un cliente, era asunto suyo, pero que yo no haría es. Le dije que efectuara aquella venta él, y salí a tomar aire.

Después regresé para ver qué había sucedido. Para mi sorpresa, Antonio y Borba estuvieron muy amables, casi se disculparon. Intentaron convencerme de que había comprendido mal y que esas “mentiras piadosas” no eran realmente mentiras, sino sólo un parte de cualquier negocio. “Toda la gente tiene que hacer esto para mantener el negocio”, dijeron.

Continué allí dos meses más, hasta que entré de nuevo al colegio. No tuvimos más dificultades y nunca más me vi obligado a engañar a un cliente. Sin embargo, de alguna manera ya no me sentía como “uno de los muchachos”. Aunque salíamos juntos, creo que me tenían como alguien extraño en su medio. Tal vez fuera sólo por mi imaginación.

No tengo la menor duda de que aquellos compañeros eran honestos y se consideraban honestos. Creo que ellos juzgaban sus tácticas simplemente como una buena forma de negociar. Pero, ¿Cómo puede trabajar en tal ambiente una persona que no ver las cosas del mismo modo? ¿Qué actitud debería adoptar y qué concesiones debería hacer? ¿Cuántos comerciantes pregonan, de labios para afuera, honestidad e integridad absolutas en todas las transacciones?

Este relato fue escrito por “un practicante” que seguía un curso de comercio. La narración expresa vívidamente la intensidad de sus sentimientos frente a los problemas que aborda.

EL CASO DE LA COMPAÑÍA DE TELAS

Cuando el director de ventas de la Compañía de Teles se jubiló, el director-presidente decidió que debería sustituirlo alguien que viniera de fuera de la empresa. Como la dirección de ventas es una posición que requiere un alto grado de habilidad administrativa y creativa, y dado que la empresa no disponía de elementos con tal combinación de capacidades, fue hecho un reclutamiento externo a través de una firma consultora en recursos humanos.

El candidato escogido era un ingeniero de ventas proveniente de una firma de la competencia, llamado Juan Cándido. El nuevo director de ventas parecía poseer mucha iniciativa y creatividad, según la opinión del presidente, quién lo había conocido anteriormente en un encuentro de empresarios en que exhibía los productos de la empresa

donde trabajaba entonces. Juan había expuesto con brillantez las características y ventajas del producto que exhibía y presentó sus ideas en cuento a las tendencias de utilización del producto y de las futuras líneas que serían fabricadas.

Durante el primer año en su nuevo cargo, Juan no produjo ningún aumento considerable en las ventas para la compañía. A pesar de haber conseguido nuevas firmas como clientes, debido a sus contactos anteriores, la compañía perdió algunos de sus más antiguos e importantes clientes. Además, el asistente de dirección de ventas, empleado antiguo y experimentado, dejó la empresa después de trabajar un año bajo la orientación de Juan, mientras que el equipo de ventas experimentó una rotación de vendedores se quejaban de que el director de ventas no tenía buenas relaciones con los clientes antiguos y prefería a los clientes conseguidos gracias a su relación anterior.

Argumentaban que Juan no aceptaba sugerencias de sus subalternos e imponía sus ideas, que o siempre eran las más adecuadas a la situación. Para hacer cumplir sus órdenes, Juan se basaba en el hecho de ser ingeniero y poseer más visión de los negocios que los vendedores, que contaban con práctica y experiencia, pero carecían de la instrucción y la cultura profesional del director de ventas.

Al conocer el problema, el director-presidente trató de encontrar alguna solución para el caso.

PARTE

5

ENFOQUE NEOCLÁSICO DE LA ADMINISTRACIÓN

No obstante la profunda influencia de las ciencias del comportamiento en la teoría administrativa, los puntos de vista de los autores clásicos siempre han subsistido. A pesar de la crítica a los postulados clásicos y a los nuevos enfoques de la organización, se comprueba que principios de administración como la departa mentalización, la racionalidad del trabajo, la estructuración lineal o funcional, en fin, el enfoque clásico, nunca fueron sustituidos del todo por otro enfoque. Todas las teorías administrativas se sustentan en la teoría clásica, ya sea como punto de partida o como crítica para intentar una posición diferente, y siempre están íntimamente relacionadas con ella.

El enfoque neoclásico es la reivindicación de la teoría clásica actualizada y redimensionada en los problemas administrados y el tamaño de las organizaciones de hoy,. En otros términos, la teoría neoclásica es la teoría clásica adaptada al modelo de las empresas actuales, dentro de un eclecticismo que aprovecha la contribución de todas las demás teorías administrativas.

Peter Drucker destaca que:

Hoy en día está de moda menospreciar a Taylor y desacreditar su anticipada psicología pero él fue el primero de quien se tenga noticia que no aceptó como un hecho dado, sino que lo examinó y estudió a fondo. La manera como enfocó el trabajo sigue siendo el elemento clásico. Y aunque Taylor fue un hombre del siglo XIX, partió de los objetivos sociales y no de la ingeniería no del lucro en su análisis del trabajo. Lo que motivó a Taylor en su enfoque y en su existencia, fue, en primer lugar, el deseo de liberar...

BLOQUE III

“EXPERIENCIAS DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN EDUCATIVA”

SÁNCHEZ de Horcajo J.J “La Gestión participativa”: cuadro conceptual, En: La comunidad Participativa. Ed. Narcea Madrid 1979 Pp. 89-147

1. LA COMUNIDAD EDUCATIVA

La escuela nueva, comunidad educativa

La introducción del modo participativo en la gestión de la enseñanza implica no sólo la transformación del aparato administrativo, sino del mismo acto pedagógico. De ahí que las relaciones y los roles específicos de todos los participantes en la enseñanza exijan una redefinición respecto a los mantenidos en la escuela clásica. Estas nuevas relaciones y roles se han venido ya perfilando en la práctica de la llamada «escuela nueva». Esta se distinguirá de la escuela clásica por la utilización de la pedagogía nueva y por la integración de todos los elementos del equipo educativo. Padres, administradores escolares, enseñantes, especialistas de la educación, representantes de la colectividad y alumnos.

Para los promotores de la pedagogía nueva: Decroly, Montessori, Cousinet, Freinet..., el niño es el «el artesano de su propio desarrollo»¹, y la familia, para respetar la unidad de la educación, debe estar asociada a ciertas actividades de la escuela o de la clase. En la pedagogía de la participación esta concepción llega más allá, haciendo de los padres y de los representantes de la comunidad local no sólo socios exteriores, sino miembros integrantes del equipo educativo.

¹ Ver COUSINET, R: La escuela nueva. Miracle, Barcelona, 1967.

La concepción de muchos padres, considerándose como simples usuarios de un servicio público, la escuela, en la que delegan sus derechos y deberes de educadores, reservándose exigir al final de la escolaridad un niño educado y diplomado, está superada.

También está abandonada la tendencia de los maestros a considerarse como técnicos monopolizadores de la educación que reciben un sujeto no formado y deben devolverlo, diez o doce años más tarde, formando y perfecto.

En realidad, la escuela es un medio educativo puesto por y en la sociedad a disposición del niño, de la familia y de la sociedad misma. La escuela es uno de los lugares privilegiados donde se realiza, por la mediación del maestro, el esfuerzo educativo de la familia y la sociedad entera.

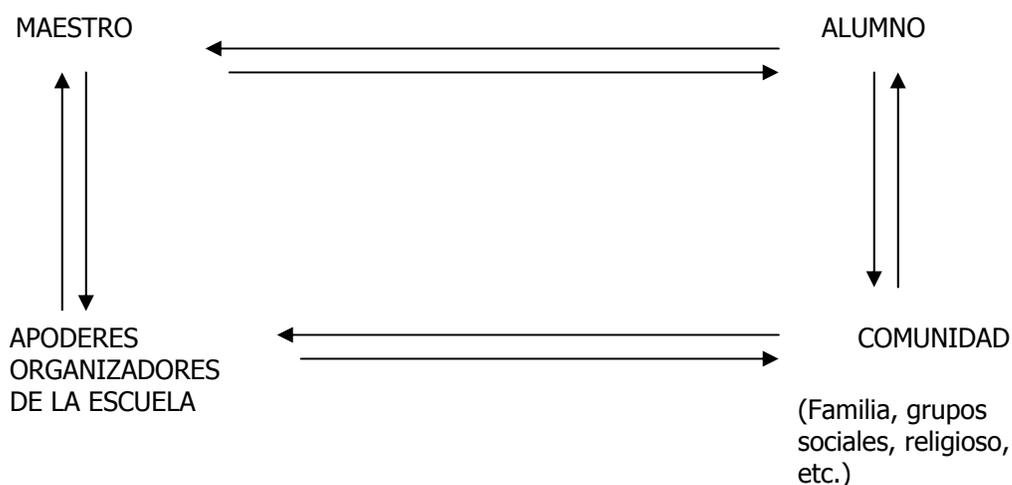
El alumno realiza una interacción constante con los miembros del medio local, con la familia y con la escuela. El maestro efectúa su mediación pedagógica en una ósmosis de vida y de trabajo con alumnos, familias y miembros de la colectividad local.

En esta perspectiva la escuela no es una isla en la sociedad, ni el maestro es un especialista impermeable a toda influencia exterior. Por la presencia activa y continua de los padres y los representantes de la comunidad la escuela se transforma espontánea y progresivamente en uno de los núcleos vitales de la sociedad, en centro de animación del barrio, en un lugar de acogida para la formación permanente.

La nueva escuela se crea cada día gracias a la búsqueda y a la acción concertada de todos los miembros de la comunidad.

Llevará a la creación de un marco de equilibrio de intereses, fuerzas, presiones... de todos los agentes de la educación.

He aquí un gráfico de relaciones:



Las Asociaciones de Padres de la Enseñanza Católica, en Bélgica, han publicado un manifiesto en el que expresan su deseo de hacer de la escuela una auténtica comunidad educativa.

He aquí algunos párrafos del manifiesto expresándose al respecto:

«La elaboración de un proyecto educativo debe ser par la comunidad educativa local ocasión de una revisión, de una búsqueda y de una reflexión en común que permita, quizá, poner fin a la apatía de algunos, despertar a los indiferentes, su citar el interés, el dinamismo y la creatividad de la mayoría por la educación escolar de los jóvenes... »

«Si se quiere que el proyecto educativo sea fecundo y origen de cambio es preciso que cada uno pueda aportar su grano de arena. El proyecto educativo escolar debe ser la síntesis de los proyectos educativos que cada miembro de la comunidad educativa tienen, si se quiere que todos contribuyan a la realización de la comunidad es necesario que todos puedan contribuir a definir el proyecto educativo. Ello implica, sobre todo, desarrollar un clima de diálogo y el funcionamiento de órgano de participación en el seno de la escuela »

².

La escuela cogestionada, equipo educativo.

La congestión en la escuela llevará progresivamente a que éste sea un auténtico equipo educativo.

Es preciso saber que no se va a transformar de repente a todos los maestros, a todos los padres, a todos los alumnos en militantes del equipo educativo o de la participación.

La escuela cogestionada no significa precisamente identificación con un modelo familiar pacifista; el realismo exige reconocer que la escuela de nuestros días es una estructura social que no puede establecer únicamente sobre la confianza pedagógica. Hay, como en todas partes, conflictos que requieren, en consecuencia, medios aceptados por todos para regularlos. Hay, incluso, en juego intereses diferentes que tocan casi todos los procesos esenciales a la tarea escolar. Se exige, ante todo, corresponsabilidad.

La corresponsabilidad llevará anejo un estatuto formal por el que las diversas reglas de cooperación y codecisión de todos los miembros de la escuela son garantizadas, sin peligro de represalias.

Este proceso dinámico del desarrollo de la corresponsabilidad estará marcado por:

- Pocas intervenciones desde «lo alto» .
- Desarrollo de las iniciativas a partir de la base.
- El mínimo de reglamentos y el máximo de verdaderos proyectos.
- Supresión de la autoridad unilateral y de las formas de dominación, en provecho del espíritu de integración social.
- Reducción de las presentaciones aisladas unilaterales en provecho de un compromiso de la personalidad total por el bien de la comunidad educativa.

² C.N.A.P.: Manifeste des associations de parentes. Bruselas, 1974 págs.8-9.

Se trata, en efecto, de realizar una verdadera colegialidad de desarrollar un espíritu comunitario. La participación no puede reducirse a una simple fórmula matemática de recuento de votos. Las decisiones no pueden ser tomadas normalmente por la mayoría contra la minoría, deben ser elaboradas por el conjunto de los miembros, que se esfuerzan por encontrar, en cuanto sea posible, el punto de vista del otro, de manera que la decisión final tienen en cuenta los diversos matices.

Con demasiada frecuencia, la participación ha comenzado de manera ilusoria y sin preparación y ello ha provocado decepciones y desánimos.

Las incomprendiones, los malentendidos explican muchos de estos desalientos y resentimientos, después de algunos años de experiencia. Pero muchas de estas experiencias, realizadas en unas condiciones mediocres, han dado laudables resultados, lo que prueba que mejorando las condiciones de las mismas se podrán obtener excelentes resultados. Cada una de las dificultades, de los fracasos y de los éxitos deben ayudar a esclarecer los espíritus, a apreciar mejor las tensiones y presiones, a corregir mejor los errores, a modificar los métodos y a cuidar las técnicas de cooperación.

Se llegará así a crear un estado de ánimo nuevo que se manifiesta por un redoblado interés en todos los participantes por el acto educativo y por la escuela. Se van modificando paulatinamente esos comportamientos infantiles de desconfianza u oposición, instaurándose relaciones nuevas de estilo adulto, incluso en los delegados de alumnos. Es un cambio de mentalidad que se va fraguando con la práctica del equipo educativo.

Hemos constatado este proceso en la experiencia llevada a cabo en el Colegio Saínt Bartheremy, de Lieja. En los cinco años de práctica de la participación han ido desapareciendo las reticencias y prevenciones, tanto por parte de los padres y profesores como del ambiente exterior al Colegio. Este ha adquirido gran prestigio en la ciudad. Prueba de ello es que durante este período el número de alumnos ha sido más que duplicado, y el Colegio y sus actividades son consideradas como modelo y estímulo para los otros colegios de la ciudad.

La escuela participativa, casa común

Las exigencias de una escuela y de una pedagogía participativa van a reclamar una nueva configuración material del establecimiento educativo y una nueva estructura del edificio escolar que facilite el desarrollo de las tareas participativas.

Si el centro educativo reclama la presencia y la acción de todos los componentes de la comunidad local para crear una auténtica comunidad educativa, supone que el edificio escolar puede ser la sede de numerosas y variadas actividades sociales, culturales, recreativas de la colectividad local. En las escuelas participativas los padres asisten periódicamente a ciertos cursos de sus hijos y discuten con los

maestros y con los alumnos. La escuela está abierta al público todas las tardes después de las clases y durante los fines de semana para sesiones de información y formación y para actividades diversas.

Todos los padres y todos los habitantes del barrio tienen el sentimiento de encontrarse en la escuela como en su propia casa, no como clientes, invitados o visitantes más o menos tolerados ocasionalmente.

Aunque la escuela sea patrocinada por una entidad particular, como poder organizador, no puede ser patrimonio cultural de un grupo cerrado o excluyente, ni comportarse con mentalidad particularista. Siendo la escuela quehacer de todos los ciudadanos, todos están llamados a informarse, interesarse y participar en su vida y actividades. Como el ágora ateniense, la escuela puede ser el lugar de encuentro y animación de la comunidad.

Todo ello postula una concepción y una distribución de los locales escolares según las necesidades de los alumnos, las peculiaridades de la comunidad y la movilidad de la población.

En Francia, Bélgica y en otros países han sido puestas en marcha numerosas experiencias en este sentido³. Muy interesante nos parece la realización emprendida en L`Ecole DE Saint Michel en Jette (Bruselas), donde la gestión participativa funciona desde hace varios años. En mis contratos con alumnos, profesores y con las gentes del barrio he podido comprobar cómo los locales escolares se habían convertido en verdaderos centros de atracción y de ejercicio de las actividades de la comunidad: las madres de los niños practican cotidianamente clases de gimnasia, de estética, de costura...; los padres practican el deporte, al acabar de clases; gran número de personas del barrio se encargan del arreglo y mejora de las dependencias escolares, gratuitamente y según sus capacidades profesionales. La escuela permanece abierta las veinticuatro horas del día para las gentes del barrio. Se puede constatar cómo se han ido desplazando la atracción y las actividades que antes ejercía la parroquia sobre la colectividad hacia el edificio y el medio escolar.

El Manifiesto de las Asociaciones de Padres de la Enseñanza Católica de Bélgica también expresa vivamente este deseo:

«Esto quiere decir que la escuela debe abrirse a toda la comunidad de la región donde está afincada,. Debe llegar a ser un centro de encuentros, un instrumento de educación permanente, un instrumento de promoción cultural a la vez para los jóvenes y los adultos. Esto es a nivel local, asociado todas las partes implicadas (los enseñantes, los jóvenes, los padres, el personal del centro PMS y LMS, los representantes de los medios económicos y sociales, los responsables de la pastoral) al trabajo, a su vida, a sus esfuerzos, a sus éxitos, a sus fracasos, de tal forma que la escuela pueda llegar a ser «la casa de todos » . En ella

³ Han sido construidas escuela con nuevos planos, según el principio «una escuela creada para el alumno » . Citemos, entre otras, las investigaciones de ujn grupo de arquitectos y educadores, entre ellos Aujame y Benm Simon, miembros de L`Association pour L`environnement

podrían encontrarse enseñantes, psicólogos , animadores culturales responsables sociales, empleados, artistas, padres de alumnos...

Es un sueño inaccesible atreverse a esperar que en la que nosotros disponemos, que, curiosamente, se cierra con la salida de los niños de los locales que hay disponibles, que de noche, en un fin de semana o en otros momentos aun, pueda recibir una reunión de padres, un espectáculo, una manifestación, reuniones de jóvenes, debates, cine-fórum, grupos de reflexión... ».⁴

En parecidos términos se expresa la X Escola d'Estiu, de Baercelona:

«La escuela tiene que dejar de ser una especie de reducto aséptico y abrirse a la realidad social que la rodea.

La escuela tienen que entrar en contacto con los hombres. El maestro no es el único que tienen derecho a hablar en la escuela. Conviene que las distintas profesiones entren en la escuela, para lo cual habría que arbitrar las fórmulas que permitirles a los distintos profesionales colaborar con la escuela e introducir al niño, de forma viva, en las distintas problemáticas.

La escuela tienen que estar en contacto con los diferentes centros de producción, esparcimiento, servicios del barrio, a fin de poder aprovecharse de ellos.

La escuela tendrá que colaborar en las distintas tareas colectivas: campañas culturales, servicios, etc., de acuerdo con la edad de los chicos.

La escuela tienen que ser un lugar colectivo y «familiar » para el barrio, un espacio donde se pueda organizar actividades propias de barrio, tanto para los niños como para los adultos, mediante la cesión al barrio de los espacios, zonas deportivas, instalaciones, bibliotecas, etc. todo bajo el control de los órganos de gestión de la escuela»⁵.

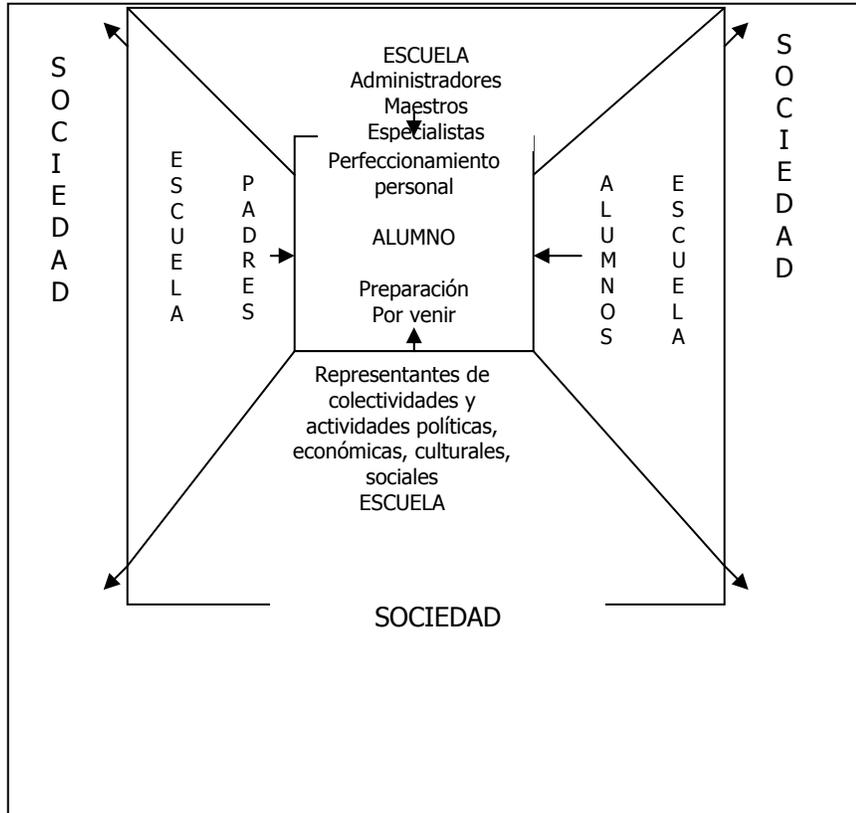
He aquí dos gráficos que nos muestran la estructura de dos tipos de escuela⁶:

⁴ C.N.A.P.: «Manifeste des associations de parents » , ob. Cit., págs. 18-19.

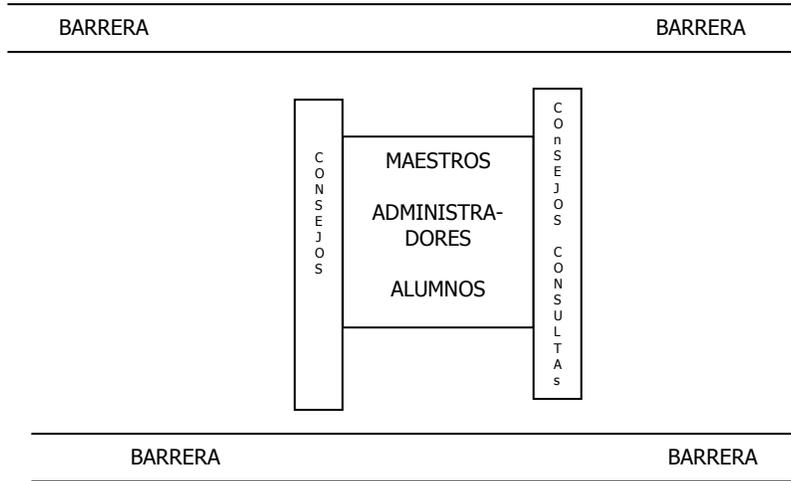
⁵ Declaración de la X Escola d'Estiu de Barcelona, julio, 1975.

⁶ VEDRINE, J.: Les parents, L'école. Casterman. Tournai, 1971, pág. 18

Escuela Nueva y Equipo Educativo



FAMILIA
 NIÑO
 No formado
 (materia prima bruta)



Actividades culturales	ALUMNO Formado y diplomado (producto final)	Vida personal
Actividad económica	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block; text-align: center;"> ? ALUMNO ? </div>	Vida profesional
Actividad social		Actividad política

CROQUIS DE UN COMPLEJO ESCOLAR DE CIUDAD⁷

(Schulhaus zurcí-Leimbach)

La escuela, casa abierta	Entregado por G. Mugglin
	<p>1. Locales de recreación Salón de canto Biblioteca Talleres</p> <p>2. Gimnasio 3. Campo de juegos y deportes 4. Aulas</p> <p>7. Biblioteca</p> <p>1. Hall 2. Salón para reuniones 3. Secretaria 4. Kitchinette 5. Salón de canto 6. Escenario 10. Taller</p> <p>8. Taller 9. Taller para trabajos en madera 10. Depósito de materiales 11. Taller para trabajos en metal 12. Baño.</p>

⁷ Véase VANDEN BOSCHÉ, J. : Las escuelas comunitarias. Paidós, Buenos Aires, 1969 página 523.

2. Redefinición de los roles de los grupos participantes

El lugar que ocupa en la sociedad un individuo determina su «status» o posición; y la función que de ahí se deriva determina su «rol» o papel.

El «rol social» es el aspecto dinámico del status, se refiere al comportamiento esperado de aquella persona que ocupa en el grupo un cierto status. Mientras que el status es un conjunto de privilegios y obligaciones, el rol es la manifestación de este conjunto de privilegios y obligaciones. O como dice René Kôning en su Sociología. «Al individuo se le atribuye un status social; en la medida que hace uso de los derechos y obligaciones que corresponden a ese status, asume un papel social, un rol».

El concepto de rol es funcional y dinámico, concierne a la realización social del individuo más bien que ala evolución que las otras personas hacen de él [Fichter]. Horton y Hunt manifiestan que el concepto de rol implica una serie de expectativas tanto del propio comportamiento como del comportamiento recíproco de otros individuos.

Aquí no nos vamos a referir tanto a los roles individuales de los participantes en el proceso educativo, cuando al papel de cada uno de los grupos representantes en la gestión asociativa de la enseñanza.

Hay que tener en cuenta que la extensión de la participación está ligada a un movimiento de destablicamiento de roles y de organizaciones.

Los roles se hacen menos rígidos y, sin perder su especificidad, tienden a ser vividos en relación con otros roles y no en segregación.

Los cogestores de la comunidad escolar son interdependientes y, por consiguiente, su quehacer no puede ser un quehacer solitario, sin solidaridad; es decir, los grupos no tienen sentido propio, sino en función del conjunto. Es la combinación íntima de los grupos participantes la que da sentido a la institución escolar, que hace que ella sea lo que debe ser.

El poder organizador

Siguiendo los principios de la pedagogía de la participación podemos considerar:

- a) El objetivo de la participación es la construcción y la acción de la comunidad educativa. La participación está, pues, en función de la visión que se tienen de la comunidad.
- b) La participación no es un fin en sí misma, sino un medio al servicio de la edificación de la comunidad escolar. Organizar la participación no es, pues, organizar la relación de fuerzas, sino organizar una comunidad en profundidad, en la que la búsqueda de las cualidades de los participante es primordial con relación a la puesta de las estructuras, a su modo de funcionamiento y a la distribución de competencias.

- c) La búsqueda del bien común no significa que se descuiden los intereses particulares y específicos de los grupos, sino que cada uno consista en no bloquearlos, y sobrepasarlos para integrarlos en armonía con los otros grupos.

Las circunstancias históricas de la creación de la escuela y la especificidad e las diversas instituciones explican la diversidad de poderes organizadores de los que dependen los establecimientos educativos. Hoy la opinión común, y especialmente los padres, postulan un pluralismo escolar, aun dentro de la unidad, en su orientación fundamental reclamada por parte del Estado. El principio de esta unidad debe realizarse por la acción concertada de todos los miembros de la comunidad escolar y para ello el mejor clima es el de la participación.

A este efecto es útil precisar *los roles del poder organizador*.

En el marco de la libertad constitucional de la enseñanza, el poder organizador es la persona o las personas que teniendo en cuenta las disposiciones legales convienen y fijan la orientación específica de su enseñanza toman la iniciativa de la creación de establecimientos y secciones de enseñanza para realizar este objetivo. El poder organizador regula la enseñanza en estos establecimientos y contrata a este efecto el personal necesario.

El poder organizador puede ser:

- El Ministerio de Educación Nacional o de la Cultura, para la enseñanza del Estado.
- La Diputación, para la enseñanza provincial.
- El Consejo Municipal, para la enseñanza municipal.
- Los obispos, las congregaciones religiosas, los comités escolares, para las escuelas católicas.
- Otras instituciones.

De hecho, las situaciones concretas son muy diversas. Algunos poderes organizadores se han construido en asambleas o en cooperativas de enseñanza de tipologías diferentes,. Digamos que el supremo poder organizador de la enseñanza en los Estado es el Ministerio de Educación y de las Cultura, con el que se conciertan, de forma subsidiaria, los otros poderes supletorios en la definición y formulación de la política escolar.

Las responsabilidades del poder organizador conciernen a la organización pedagógica de la escuela, a varios aspectos de los planes de estudio, los horarios y su distribución, los métodos, la concepción de la escuela, la contrata y reglamentación del personal, la inspección, la utilización de subsidios, las disposiciones disciplinarias. En el plano administrativo, el poder organizador tienen

a su cargo la organización de la vida escolar y la gestión de los edificios. Estas responsabilidades están referidas más específicamente a la enseñanza libre.

Todas estas responsabilidades deben implicar necesariamente un acuerdo y un diálogo permanente, de una parte, con los padres, primeros responsables de la educación de sus hijos, a los que el poder organizador ofrece sus servicios, por otra parte, con los maestros, que aportan su colaboración educativa, y finalmente, con los alumnos y con los representantes de la comunidad. Todos estos elementos están llamados a tomar parte colegialmente en la responsabilidad global del establecimiento.

Algunas escuelas así lo están llevando a cabo. Esta parte de responsabilidad es, evidentemente, diversa y proporcionada. El poder organizador ha de tener en cuenta las competencias típicas de los otros participantes, y determinarlas mediante un acuerdo pactado.

El poder organizador delega sus funciones en la dirección del centro.

El poder y las funciones del director dependen en gran medida de que lo sea en una escuela privada o en una escuela del Estado, en este último caso, su papel viene a ser el de un funcionario del mismo. Situación altamente criticable.

Generalmente, la dirección es la persona (o personas) encargadas por el poder organizador para la gestión concreta y diaria de un establecimiento determinado. Ella es, pues, delegada por el poder organizador para asumir, a nivel del establecimiento, las responsabilidades enumeradas más arriba, en el cuadro de las opciones tomadas por el poder organizador. Se trata, en cierta forma, de un rol ejecutor, pero en el nivel más elevado y con toda la iniciativa y responsabilidad que ello supone.

Sin embargo, el delegado del poder organizador no tienen necesariamente que ostentar el cargo de director del centro, sino que en un sistema de gestión asociativa puede ser desempeñado efectivamente por uno de los miembros del Consejo de Dirección.

En cualquier caso, esta tarea requiere una participación de los miembros de la comunidad. La dirección, por su función específica, ejerce la responsabilidad global y última del establecimiento, y debe tener una visión de conjunto. Pero para ser realmente una visión de conjunto necesita ser ayudada por las opiniones parciales de las partes interesadas.

Si repasamos las aportaciones de reputados autores de la Administración (Simon, De Bruyne, Bernard), el rol del administrador moderno consistirá mucho menos en tomar decisiones él mismo cuanto de vigilar el buen funcionamiento de los centros de decisión y de los sistemas de toma de decisión en el seno de la organización.

Una tal concepción del papel de administrador plenamente compatible con la gestión participativa, coloca el énfasis sobre cualidades nuevas.

Entre otras cosas, los directores de escuelas habrán de dar pruebas de una cierta experiencia de trabajo en equipo para definir los objetivos y determinar las prioridades, formular y oponer en aplicación los programas y proyectos en vistas a

la realización de los objetivos de la escuela. El director deberá demostrar una capacidad razonable de tratar los conflictos de manera constructiva, por ejemplo, situado a los implicados en interacción en el momento oportuno, facilitando la discusión abierta de los problemas, manteniendo la red de comunicación y de información que reduzcan al mínimo los bloqueos y las distorsiones.

Trascribimos a continuación un extracto de un diálogo interesante y clarificador, manteniendo por destacadas personalidades en el campo de la educación, sobre los principios fundamentales de una *gestión democrática* y el rol de la dirección escolar:

«Rol del jefe del centro:

CASTELLANET.- ¿Hay que mandar, ante todo? Nada tienen que ver, en todo caso, con un mando militar. Es preciso, sin duda, transigir, arbitrar, coordinar y, sobre todo, organizar para obtener un funcionamiento armónico del centro.

ZEMOULI.- Es preciso, sobre todo, convencer.

CHANTE.- Es preciso dar a cada uno la posibilidad de moverse, de darse a su tarea, sin sentir por encima de sí una autoridad que le frene.

CASTELLANES.- Es también un intermediario, un cinturón de transmisión. El debe analizar las circulares, penetrando el espíritu, hacer comprender. Controlar es igualmente indispensable. Control discreto, pero directo.

ZEMOULI.- Es un deber que el jefe del centro no puede delegar. por esto es preciso que la unidad pedagógica sea restringida.

CASTELLANET.- Animar, coordinar son, entre otros roles, los principales del jefe del centro. Es preciso ayudar, informar, sobre todo en el campo pedagógico. El debe «inquietar» a sus profesores, introducir la fermentación pedagógica, luchar contra la erosión de la rutina. Por esto el jefe de establecimiento no deberá renunciar a la enseñanza. debería asegurar de dos o cuatro horas. sin retribución, claro está.

Chante.- Los delegados sindicales de los inspectores generales lo piden en la academia de Aix.

CASTELLENET.- Sería interesante saber lo que enseña todo el equipo administrativo con el fin de afirmar nuestra finalidad común. Incluso lo económico podrá ser encargado a ciertos cursos relacionados con la educación cívica, por ejemplo: esto aumentaría su prestigio a los ojos de los alumnos. Al mismo tiempo, la organización de un secretariado cualificado debería reducir un poco el rol administrativo del jefe del centro »¹

Por su parte, la Comisión española del CCEEC², en su informe sobre La participación dans L'école catholique: une chance ou un risque, al hablar de la participación y la dirección afirma:

«Importa garantizar un arbitraje justo e imparcial entre las partes cogestionarias de la escuela. Este arbitraje incumbe al «equipo de dirección» , puesto que la comunidad escolar la unión de dirección es necesariamente «colegial» y «repartida» entre los diversos miembros de la institución escolar.

Dirigir no es trabajar sobre un grupo o para un grupo; es trabajar con un grupo.

La dirección debe:

¹ L'établissement, communauté éducative, un debate en el liceo de Lorges (Var), en «Cahiers Pédagogiques», núm . 55, sept.- oct. 1965. págs.18-20.

² Monografía presentada por España en la Primera Conferencia Regional del Comité de Cooperación Europea de la Enseñanza Católica en Torhout el 3-4 de junio de 1975.

- Aceptar a todos y cada uno de los elementos de la comunidad educativa como persona humana y como sujetos del derecho de participación en la vida educativa de la escuela.
- Arbitrar, es decir, moderar las relaciones entre dichos elementos constitutivos y vigilar la puesta e práctica de una buena participación.
- Guiar y promover las actividades de la escuela y no solamente controlarlas.
- Permitir la objetivización de situaciones por la mediación de las estructuras de participación, que ofrecen la posibilidad:
 - de un intercambio de experiencias real y libre;
 - de derecho a expresarse y a ser escuchado;
 - d establecer contrastes y pareceres;
 - d elaborar democráticamente las decisiones. »

En cuanto al director escolar, podíamos resumir que su rol en la práctica de la gestión asociativa consiste esencialmente en promover las buenas relaciones indispensables al desarrollo de un clima en el cual se pueda desenvolver una perfecta participación. Rol cualificado y extremadamente delicado.

Los enseñantes

No nos vamos a referir al rol desempeñando por el maestro o profesor en referencia al acto pedagógico, sino en cuanto cogestor de la enseñanza con los otros grupos participantes. No tanto a su papel individual como maestro aislado, cuando como grupo, de enseñantes en colaboración con los restantes grupos que integran el equipo educativo.

Esta redefinición del rol del profesor ha venido perfilándose en las aportaciones de la *escuela nueva* y de la *pedagogía* no directiva, pero tampoco es nuestra intención señalar aquí las características que debe observar la relación pedagógica maestro-alumno,, según la pedagogía de la no-directividad o la pedagogía autogestionaria (pedagogía institucional).

Se trata de descubrir el papel específico del cuerpo de enseñantes en la gestión asociativa de la enseñanza.

Los enseñantes tienen el rol principal en el equipo educativo: el de animadores.

El poder organizador y los administradores, ante el cuerpo de profesores, y éstos ante los padres de alumnos, han tenido con frecuencia reacciones análogas a las de los jefes de empresas delante del comité de empresas, los enlaces o los delegados del personal; es decir, reacciones de reticencia o recelo ante la participación. Se teme una intromisión en el propio terreno o en las especialidades técnicas. Pero no resulta así en la participación concertada. No hay confusión de roles ni de funciones, al contrario, se estimula y se resalta el ejercicio de las responsabilidades de cada uno de los grupos implicados. La autoridad no merma, incluso queda robustecida, puesto que a la autoridad de la persona y de su función se une la que emana del acuerdo previo de los interesados.

En tanto que animadores del grupo educativo, los enseñantes, cambian su rol de instructores o manipuladores de máquinas de enseñar por el de facilitadores del aprendizaje. El educador no debe enseñar, sino que debe ayudar a aprender. Por eso, más que conocedor de las técnicas de inculcar contenidos, ha de ser experto

en la práctica de la animación, en la dinámica y trabajo de grupo, en, los métodos proyectivos e interdisciplinarios.

El profesor ha de desarrollar la tarea de facilitar el diálogo y la interrelación de todos los grupos participantes, estar atento a los posibles bloqueos de la comunicación, motivar a los indiferentes, modelar a los impulsivos y ayudar a la expresión abierta de todos. Ha de evitar toda manifestación de dogmatismo, de autoritarismo o imposición. Su tarea primordial en la cogestión de la enseñanza será la de facilitador y coordinador de los objetivos e intereses de los participantes, haciendo viables las interacciones y la concertación.

Es importante tener en cuenta todas las aportaciones hechas por los autores de la pedagogía no-directiva. Esta corriente insiste en la influencia determinante de la relación maestro-alumno en el proceso educativo. Muestra la dialéctica que existe entre las actitudes del maestro y las del niño o las del grupo. Manifiesta que el método no directivo no es el «laissez faire», que existe un peligro de confusión entre el método no-directivo y el método manipulativo, y que el método no-directivo y el método democrático no son lo mismo.

El método no-directivo «consiste en poner a una persona o a un grupo en postura de dilucidar, y si es posible de resolver por ellos mismos, o en conjunto, los problemas que encuentran, tanto a nivel de trabajos como a nivel de sentimiento mutuos» (Maisonneuve).

El método no-directivo tiende a facilitar la comunicación del grupo o del educando consigo mismo. Esa la calidad de esta comunicación la que favorecerá la dilucidación de los problemas y el proceso educativo.

Este método se basa en dos hipótesis centrales, que son las de Rogers. De una parte, «la existencia de feed-backs reguladores (y de grupos) para informarse espontáneamente sobre su propio funcionamiento y para llevar cuenta de esta información aumentada en el sentido de una consecución más eficaz de sus fines» (M. Pages). Por otra parte, «los estudiantes (los educados) en el contacto efectivo con la vida desean aprender. Quieren madurar, buscar encontrar, esperan dominar, desean crecer» (Rogers)³.

Con relación a los padres de alumnos

En lugar de desconfiar de las inversiones de los padres y de temerlas, el maestro tiene como misión el suscitarlas e impulsarlas. con él se deben contar para suprimir la «división» entre la familia, el barrio y la escuela. Si antes los maestros se esforzaban en mantener a los padres distantes del funcionamiento de la escuela, ahora, por el contrario, deben promover el acercamiento y la participación, acogiendo asimismo de buen grado las cuestiones, sugeridas e

³ Véase más amplia exposición en Rogers, C.: Libertad y creatividad en la educación, ob. Cit., y El proceso de convertirse en persona, Paidós, Buenos Aires, 1975. ver también LAPASSADE, G.: L'autogestión pedagógica, o. cit. LOBROT, M.: Pedagogía institucional, ob. Cit. Ver también «Cahiers pédagogiques», núm. 812, marzo de 1960. dedicado a las relaciones maestro- alumno

incluso las críticas. Ellos reclaman de los padres su presencia y su concurso, les explican cómo conciben su rol, cómo lo cumplen, y discuten con ellos los medios de progresar.

Con relación a los alumnos

Podemos seguir el pensamiento de Rogers: «La relación educativa no está centrada en los problemas, los deseos del maestro, sino en los del educando y el grupo. La función del educador es «permitir» al que estudia estar, a cada nivel, en contacto real con los problemas que conciernen a su existencia, de tal forma que distinga los que él quiere resolver.... Se pondrá a su disposición, e persona, con todos los medios que pueda encontrar».

Rogers escribe, asimismo: «Todos estos procedimientos (exposiciones, discusiones, conferencias pueden ponerse en obra si explícita o implícitamente los estudiantes lo desean»

Esta función viene a equivaler a lo que Lapassade califica como «principio de la demanda» sobre la que se interroga. «¿El pedagogo puede intervenir sin que lo pida explícitamente el grupo?». responde: «Esto es peligroso, pues el grupo enfrentado con los problemas difíciles tienen demasiada tendencia a ponerse bajo alguno más experimentado para tomar las decisiones en su lugar según un viejo hábito anclado en lo más profundo de la psicología de los intereses. Es indispensable, a nuestro entender, que el pedagogo se atenga estrictamente al principio de la petición, es decir, que no intervenga antes que el grupo está preparado para formular una petición explícita»⁴

En este sentido el educador se define más como monitor de *traininggroup*, o como técnico de organización, que como sabio poseedor de conocimientos que trasfiere a los niños de una manera casi impositiva.

Se trata de una nueva relación que permite esta pedagogía de la participación en la decisión. Es necesario que el educador ponga constantemente en cuestión su propio poder. Que se establezcan unas condiciones tales que siempre el grupo quede libre de aceptar o rechazar las iniciativas o proposiciones del educador.

El profesor-cogestor organiza las actividades escolares de tal forma que él comparte las responsabilidades. Tiene parecidos deberes y derechos que los alumnos. Las reglas están establecidas y aceptadas por todos en un cuadro cooperativo. El profesor está obligado, como los alumnos, a respetarlas, la relación del maestro y cada alumno toma aquí una forma de relación de ayuda: él ayuda a los niños a expresarse, a escoger; se muestra atento a los éxitos y a los fracasos, aporta su parte de «compañero activo» Participa en las actividades de la clase, permaneciendo él mismo tal cual es. A medida que el papel del maestro se eclipsa a nivel de las decisiones a tomar, el grupo educativo llega a crearse un estilo de vida para elaborar normas y planes de trabajo. Poco a poco toda la clase vive la

⁴ LAPASSADE, G.: L' autogestion pédagogique. Gauthiers Villars, París, 1971, pág. 42.

congestión, a nivel de cada actividad y de organización. El maestro aporta siempre su parte, pero solamente la suya; la parte total, en cuanto tal, es de todos los individuos que componen la colectividad.

Las relaciones entre el cuerpo de educadores

En nuestra sociedad moderna el trabajo en equipo es un método indispensable. Se reconoce la colaboración como factor esencial del progreso tanto material como intelectual. Este principio, aplicado a la enseñanza, es aún mucho más patente y necesario, toda la labor de educación es hoy tarea de trabajo en colaboración y equipo. Cada maestro o educador no puede realizar hoy su acción pedagógica si no es en armonía e integración con los otros educadores y con los restantes agentes de la enseñanza. Es claro que la enseñanza, más que en un trabajo individual de cada educador con relación a sus alumnos, se verifica a través del eficaz ordenamiento de los departamentos y gabinetes de enseñanza en las diversas secciones y especialidades. De ahí que las relaciones entre el cuerpo de enseñantes es cuestión vital y el factor más importante de la renovación de la enseñanza y de la gestión asociativa de la misma.

Es un problema extremadamente vasto, al que no podemos dedicarle aquí la atención que requiere.

Digamos simplemente que se ha de estar sumamente atento a garantizar dentro del grupo de enseñantes todas las condiciones de una buena dinámica de grupo, de participación y de corresponsabilidades. Atención a la formación de clanes de profesores, a la polarización de tendencias, a la diversidad de opiniones filosóficas, políticas o sociales; a la disparidad metodológica y pedagógica, al conflicto de edades, etc. Ya hemos resaltado en otro capítulo de nuestro estudio (proceso de comunicación) que es en este orden de cosas donde se sitúan los principales obstáculos y bloqueos a la gestión de la enseñanza.

También señalamos la posición ambigua de los inspectores y jefes de estudios, situados en una duplicidad de roles ante la dirección y el cuerpo de maestros, casi nunca están integrados dentro de éste, y son origen de desconfianza distorsiones dentro del equipo educativo.

La creación de unidades pedagógicas homogéneas, el adiestramiento en las técnicas de dinámica de grupo, el intercambio y circulación de cometidos y responsabilidades, la introducción de un tercio regulador de funciones dentro del grupo de educadores..., serán elementos facilitadores de la mejor explicitación y desempeño del rol de este grupo gestor de la enseñanza ⁵.

⁵ Relations parmi les membres du corp d'enseignants, en «Revue de la Direction Générale de l'Organisation des Etudes », núm. 6, junio 1974. entrevista de P. Magerus con H. Anries, director del LiceoGatti de Gamond, en Bruselas.

Las relaciones del cuerpo de profesores con la dirección

De la relación que exista entre el director del establecimiento y el equipo de educación, de una parte, y entre cada uno de los miembros de este equipo, de otra, dependerá la educación de los alumnos.

Estas relaciones son reflejo de las que se dan en el aparato burocrático y organizativo. Debe lograrse un punto de equilibrio entre el rechazo de la dirección de tipo tradicional y la preservación contra una anarquía de las relaciones. En la base de esta nueva tipología de relaciones que debe establecerse está el principio fundamental de la corresponsabilidad.

Ciertos profesores se acomodan perfectamente a la directividad, estiman más simples obedecer y quitarse así el peso de la responsabilidad. Otros, por el contrario, piden, si no exigen, la congestión, con todo lo que ella implica, pero ven su voluntad contrariada por las estructuras administrativas y reglamentarias, que reservan toda la responsabilidad al director.

Entre estos dos extremos hay una serie de sistemas de concertación, participación, autogestión..., que se distinguen esencialmente por la introducción gradual de la corresponsabilidad.

Otro tema importante que tienen implicaciones a nivel de establecimiento, aunque su relieve se centra más bien a nivel macrosocial o de sistema educativo, es el del *rol de los sindicatos de enseñantes*. La gestión del centro de enseñanza suele ignorar oficialmente los sindicatos, pero ello no quiere decir que no intervengan para en la gestión del establecimiento escolar.

Algunos consideran que su acción es estrictamente corporativa (reivindicación de salarios frente al Estado- patrón), cosa que no concierne a la vida del establecimiento. Para otros, juegan un papel importante, pero tremendamente nocivo. «ellos lo bloquean todo »

El documento Una alternativa para la enseñanza, ya citado, propone entre las funciones del sindicato de enseñantes las siguientes:

- Plantear las reivindicaciones económicas y sociales de los enseñantes y de más personal docente.
- Controlar el desarrollo del sistema educativo a todos, los niveles, tanto en los contenidos y estructuras como en el funcionamiento.
- Elaborar y realizar planes de formación permanente para el profesorado.
- Dirigir las negociaciones relativas a salario y condiciones de trabajo.
- Participar en los organismos ejecutivos educativa y de la política nacional.
- Colaborar con los sindicatos de los otros sectores productivos, organizaciones de barrio y de los padres de estudiantes, así como cualquier órgano interesado en la educación, buscando la cooperación y la acción común.

Posteriormente nos referimos al problema de los representantes sindicales en el Consejo de Dirección del establecimiento escolar en otros órganos de gestión. De momento solamente señalamos el incremento de poder que los sindicatos de enseñanza están tomando en toda la planificación y gestión de la enseñanza y anotar el peligro de actuar o seguir las presiones de motivos estrictamente políticos en vez de pedagógicos.

No carecen de fundamento tampoco las críticas de Baudelot y Establet referentes al cuerpo de instructores de la escuela francesa (que pudieran tener reflejo en todos los países capitalistas), atribuyendo al instructor un papel de «chie de garde» del orden establecido, como el perro guardián número uno del aparato escolar como el instrumento de la administración ministerial y de la política escolar⁶

Es cierto que el maestro y el cuerpo de enseñantes pueden jugar ese papel conservador y reproductor del orden establecido, pero también puede ser el promotor del cambio y reformador del aparato escolar. Si en la co-gestión se logra la representación paritaria de todos los estamentos y clases sociales de la colectividad se potenciará considerablemente ese segundo aspecto.

Los padres de alumnos

Cualquiera que sea la posición que tomemos de carta a dar el predominio al Estado o a los padres sobre la educación de los niños, es claro, y admitió por todo el mundo, que los padres tienen deberes y derechos sobre la educación de sus hijos y, como consecuencia, tienen derecho también a participar en la gestión de la misma.

Se sabe que existen desde las antiguas civilizaciones hasta nuestros días dos grandes corrientes opuestas para responder a la cuestión: ¿A quién pertenece la educación del niño? Unos afirman que sólo la familia es responsable de la educación, con todos los derechos, obligaciones y prácticas que ello comporta. Otros defienden que es la nación o el estado los que tienen el derecho primordial a imponer, exigir y controlar la formación de los niños, sus ciudadanos. Entre estas dos tendencias hay toda una serie de matrices, de reclamaciones y concesiones que progresivamente se han ido fijando en los diversos países, determinando las reglas y asociando lo más armoniosamente posible los derechos naturales de la familia las exigencias formales de la sociedad.

Sin pretender zanjar esta cuestión doctrinal de la pertenencia del niño a la familia, confesión religiosa, Estado, etc., parece indiscutible que por encima de los intereses políticos o confesionales están los propios intereses del niño, y que el derecho de los padres a participar en la educación de sus hijos es inalienable.

⁶ «Es maestro es entonces, a la vez, sujeto y objeto de la inculcación. La conoce bajo sus dos formas: está sometido a ella, pero puede tener la ilusión de dominarla cuando se convierte en instrumento. Puede también en ciertas condiciones, porque no es únicamente maestro, porque sigue existiendo fuera del salón, porque puede tomar posiciones políticas, y no solamente pedagógicas, porque puede también conocer su función como instrumento, rechazarla y poner en marcha otros medios pedagógicos para suprimirla». BAUDELOT, Ch, y ESTABLET, R.: La escuela capitalista en Francia. Siglo XXI, Madrid 1975. págs. 221-222.

Sin embargo, la presencia de los padres en la escuela se han mantenido muy postergada, cuando no rechaza, combatida y contestada. Sólo muy tardíamente se han ido progresando desde la desconfianza a la confianza pasiva, de ésta a la participación controlada, y del control a la cogestión.

Aunque la cita peque de extensa, nos parece oportuna la aportación de L. Vanvitti: «Al afrontar la temática relativa a la participación de los padres en la escuela hay un hecho innegable: esta participación aparece como una de las más contestadas. Se combate la presencia de los padres, por usar una terminología aproximada, desde la «derecha », desde aquellos que piensan que la función educativa de la escuela es una función «sagrada », que no puede decaer en el contacto con los «profanos » y los incompetentes. También la combaten los inseguros, más o menos conscientes, que temen no tener éxito al motivar y justifican sus elecciones didácticas, en las cuales se han encerrado como defensa. Se combate también en la escuela de «izquierda» de la izquierda laica y marxista que sólo ve en la figura del padre un hecho biológico y una competencia imprecisa, si no llega a identificar con el «trabajador», con el «antifascista comprometido», con el exponente de la realidad ambiental. La combaten los estudiantes que ven, y no siempre injustamente, en la intervención de lo padres de un peso de los adultos sobre sus cabezas. La combaten finalmente muchos enseñantes seriamente comprometidos, como resultado de algunas malas experiencias en sus contactos con los padres, caracterizadas por deseos corporativos, por formalismo mental, por acusaciones genéricas o por la conciencia de la difícil gobernabilidad de una situación nueva, en una realidad que escapa de una seria intervención racionalizadota o programática»⁷

Esta contestación a la intervención de los padres en la vida de la escuela, como perturbadora, de alguna manera, de su orden interno, ha sido, a su vez, contestada con la tendencia a la participación progresiva.

Todos los promotores de las diversas formas de la escuela nueva: Cousinet, Dewey, Decroly, Freinet, Monod, Wallon..., insistieron en la necesidad de relaciones regulares entre la familia y la escuela como un elemento para hacer de ella una expresión de la vida. Los padres se interesan en la actividad escolar, pero no llegan a asociarse realmente a la vida de la escuela.

Es hacia 1960 cuando la idea de la participación de la familia en la gestión escolar pasa de los «dossiers» y escritos de algunos especialistas, al dominio público; y estalla en los días de mayo de 1968 bajo el nombre de *participación*, ofreciendo una solución casi mítica para salir de los múltiples «impasses» de la enseñanza, a pesar de lo riesgos y las decepciones ya percibidos, la idea ha entrado en las instituciones y en los hechos. Los padres de alumnos han sido ya admitidos en

⁷ VANVITTI, I genitori nella scula, en «Donna e Societa», núm. 31, septiembre 1974 páginas 33 y 34.

muy diversos grados a participar en la gestión escolar, llegando a ser considerados como *co-educadores*.

Las relaciones padres-maestros: cambian de modalidad

Los maestros superan aquellos prejuicios de que los padres, mezclándose en las cuestiones de la escuela, perturban la buena marcha de ésta, convenciéndose paulatinamente de que la presencia de los padres en la escuela no hacen sino mejorar su calidad, ya que padres y maestros son responsables de la misma misión.

Los padres, por su parte, han de perder el sentimiento de inferioridad con que se colocan ante los maestros. Perder la idea de que sólo los profesores tienen poder en la enseñanza, porque son los especialistas de la misma.

«Delante del profesor –declaran un padre- se tienen el sentimiento de estar delante de un guardia, que está allí para juzgarte »

Es preciso que los padres adquieran confianza en sí mismos, que tomen conciencia de sus derechos y cualidades de educadores naturales. No quiere decir que están ávidos de «doblar» el rol de maestro. Ciertamente, si es preciso evitar una sustitución de roles, ello no quiere decir que los padres no tengan que intervenir para ayudar, a veces, al maestro o cumplir su rol específico. El simposio sobre La participación dans l'enseignement et l'éducation á la participación recordaba: «Todos los participantes están de acuerdo en reconocer la importancia del rol específico de los padres que aportan información sobre sus hijos, así como sobre el grupo (de edad) al que pertenecen sus hijos, y recuerdan a los maestros, si hay necesidad, que los jóvenes deben ser vistos como personas con una vida fuera de la escuela. Algunos acuerdos entre padres y maestros permiten cambiar información, comparar imágenes de alumnos, a veces muy diferentes, y rechazar el comportamiento de los educadores, cuando deba reformarse.

Importa que los padres estén informados de todos los aspectos de la organización escolar, y más particularmente de los de la comunidad educativa a la que pertenecen. Todos los temas deben ser discutidos, respetando las responsabilidades de cada grupo.

Los padres deben tener fácil acceso a la escuela, deben ser solicitados para las actividades escolares»⁸.

La participación no es un lujo, es un derecho.

Las relaciones padres- maestros pueden ser contactos individuales necesarios para examinar y profundizar los aspectos particulares de la personalidad desarrollo de cada niño. Tratan regularmente sobre las prestaciones escolares del niño, su comportamiento en la clase, su método de trabajo, sus aptitudes, sus intereses, sus posibilidades de futuro. Tienen por objeto conocer al niño para ayudarlo mejor.

⁸ CONSEIL DE L'EUROPE. Documento extracto del simposio sobre «La participación dans l'enseignement et l'éducation a la participación », celebrado en Bruselas, 18-24 noviembre 1973, pág. 11.

Estos encuentros individuales pueden tener lugar espontáneamente a petición del profesor o de los padres.

Los contactos individuales son insuficientes porque la situación escolar es una situación de grupo con fenómenos propios de influencia e interacciones.

La participación de la familia no tiene carácter privado. El padre, en la escuela, no es sólo representante del interés de su hijo, sino también representante del hijo de los otros por la solidaridad de fondo que debe caracterizar el momento educativo.

En este sentido es necesaria, previamente, la información y comunicación entre los padres; que se establezcan entre ellos contactos verdaderos, que se encuentren en tanto que personas y en tanto que padres de alumnos.

En varios colegios visitados, tanto los padres representantes en los Consejos de Dirección, como los representantes en la Asociación de Padres de Alumnos, no han confesado que las familias se conocen poco o nada entre ellas, que carecen de información suficiente. Opinión que confirma J. Vedrine al tratar de la participación de los padres: «Es evidente que hay en los padres y en los alumnos una gran falta de información.

La información sobre la escuela no se da no se ve, no es utilizada por la familia, sino solamente por los especialistas y las asociaciones; el grupo de padres no tienen conciencia de su unidad y de su existencia en cuanto cuerpo, cada uno se siente aislado de los otros y más aún del grupo de militantes más o menos integrados en la acción escolar. En suma, muchos padres han estado condicionados por su propia educación»⁹.

Con relación a los niños, los padres frecuentemente tienen miedo de una inversión de roles. En lugar de defender a su hijo respecto al profesor, piensa en defenderse ellos mismos ante la extensión y fuerza de los derechos del niño y las prerrogativas de la escuela. La democratización de la escuela les inquieta porque les parece que amenaza la autoridad en su hogar.

Principales cualidades que los padres esperan del maestro:

- La vocación y el don de enseñar.
- Comprensión de los alumnos.
- Rechazo de las preferencias.
- Una colaboración positiva.
- Una actitud de apertura y de acogida.

Principales cualidades que los padres esperan de los niños:

- Adaptación a la comunidad de la clase.
- Que sean capaces de afrontar la vida.

⁹ VEDRINE, J.: Ob. Cit., pág. 51.

- Que adquieran el gusto por el trabajo.
- Que lleguen al máximo de sus posibilidades.

Principales cualidades que los maestros esperan de los padres:

- Confianza en los profesores.
- Confianza en los métodos empleados.
- Que hagan reflexionar a los niños sobre ciertas jerarquías de valores.
- Que respondan a ciertas invitaciones lanzadas por los maestros:
Conocimiento y diálogo con los padres.
- Una ayuda concreta donde el profesor se siente respaldado, cada uno en su rol, aceptando las interferencias.

Qué esperan los maestros de los alumnos:

- Espíritu de trabajo.
- Espíritu de iniciativa, de buen sentido, que rebase el nivel puramente escolar.
- Que sean auténticos.
- Que no tengan espíritu de clan¹⁰.

La participación de los padres en la gestión de la enseñanza ofrece formas múltiples. Principalmente se verifican a través de las Asociaciones de Padres de Alumnos, Consejos de Clase, Dirección, etc. De ellos hablaremos en el capítulo siguiente. La participación se realiza de manera directa o indirecta por medio de los representantes.

El campo de la participación es amplísimo y puede ser abordado por la generalidad de los padres, abarcando desde la participación en la gestión, planificando y desarrollo del proyecto educativo, hasta las tareas materiales de acondicionamiento o animación de los locales y actividades paraescolares: transporte de niños, clases de gimnasia, préstamo de libros, etc.

Podríamos resumir el rol de los padres con estas palabras: «colaboradores y col-educadores»

Los alumnos

Si conforma al principio de comunidad educativa, del que hemos hablado, el alumno es el centro y el elemento principal de la institución escolar, ésta debe iniciarse en la comprensión de los acontecimientos, formales para el reconocimiento de los problemas y la participación en la toma de decisiones que

¹⁰ Resumen de grupos de discusión en el Instituto «St. André » en Ramegnies-Chin (Bélgica).

les conciernen. Debe tener derecho a la corresponsabilidad proporcional a sus capacidades.

Como ha dicho R. Cousinet: «El alumno no va a la escuela para ser enseñando, es decir, para estar sometido a la actividad didáctica de un adulto, va a la escuela para aprender, es decir, para ejercer su propia actividad para aprender a trabajar»¹¹. La estructura participativa tenderá, precisamente, a apoyarse y, al mismo tiempo, favorecer esta finalidad educativa: hacer a los jóvenes responsables de su pasividad.

El grupo de alumnos, puesto que es el elemento capital del equipo educativo, actúa y tienen su peso en las concepciones, en las decisiones y en las realizaciones del centro escolar. Sus aspiraciones y reacciones darán la medida de la evolución y del contenido mismo de la enseñanza.

El ejercicio de la democracia interna en la escuela da, pues, a los alumnos el rol de auténticos v cogestores de la enseñanza, atribuyéndoles no sólo el derecho de información en todos los dominios, sino el de consulta y el poder de codecisión en la medida de su competencia, con la misma exigencia que a las otras categorías de participantes.

Aunque todos los grupos participantes en la gestión reconocen estos derechos a los alumnos, hemos de confesar aún que las decisiones importantes de la vida escolar son tomadas en su lugar por los grupos participantes.

No habrá participación de los alumnos mientras que no sea admitida la tesis de que el alumno es el centro y el elemento principal de la institución educativa; contra aquellos que opinan que el alumno no va a la escuela para ejercer el derecho de participación, sino para aprender a ejercerlo.

En general, puede decirse que los jóvenes:

Son alérgicos:

- a los centros en los que domina el dogmatismo;
- a toda actitud autoritaria;
- a todos los formalismos burocráticos;
- a todo paternalismo y proteccionismo;
- al control excesivo de sus actividades;
- a los centros que excluyen por principio o por temor la participación y colaboración del alumno en la vida de la

Son sensibles:

- al diálogo;
- al intercambio de puntos de vista;
- a la acogida personal;
- a los consejos amigables;
- al inconformismo;
- a la libertad de acción;
- a ser escuchados y aconsejados;
- a los directores y profesores que reconocen a los escolares el derecho a ejercer su capacidad de participación, sus

¹¹ COUSINET5, R.: La escuela nueva, ob. Cit., pág. 121.

institución.

posibilidades y deseos de
colaboración en la comunidad.

Hemos de admitir, pues, que en los alumnos, desde la más temprana edad, se dan las bases para una conveniente y eficaz participación, que debe ser potenciada con la práctica desde los primeros niveles.

Es preciso:

- La participación de los alumnos en la preparación de los programas.
- La posibilidad para los alumnos de ejercer la iniciativa y el «self-control» en ciertas asces y aspectos de su educación.
- Una comunicación abierta y constante con la dirección, los profesores, los padres y la sociedad.
- Su presencia activa en los órganos de gestión (consejo de clase, consejo de dirección, comités especiales, asociaciones, clubs, etc.), construyendo una vía eficiente de participación.
- Establecer gradualmente la participación responsable de los alumnos en la vida de la comunidad escolar.
- Procedimientos democráticos para designar los alumnos que se instalarán en las estructuras u órganos de participación .

Tratándose de los alumnos, los problemas de la representación y de la representación adquieren unas características particulares¹².

La representación de los alumnos es demasiado limitada en número; pocos alumnos están directamente interesados y formados por la práctica de la participación. El número demasiado limitado de delegados de alumnos hace correr un riesgo de de formación de los informes o mandatos.

Hay que tener cuidado de que todas las categorías de un alumno sean representadas. Acaso sería conveniente que, a causa del flujo constante de la población escolar, y sin por ello introducir límites a la elección de alumnos, se mantuviera una suficiente continuidad de los mismos.

Observar también que los lazos de los alumnos con sus delegados pueden sufrir influencias de los grupos exteriores favorables o contrarias al espíritu de la participación.

Para que los delegados se consideren y sean considerados como verdaderamente representantes es necesario que permanezcan en contacto frecuente con sus representados. Teniendo en cuenta la evolución permanente de los adolescentes, esta necesidad es mucho más fuerte que para los grupos de adultos.

¹² Somos conscientes que sería conveniente hacer un análisis más exhaustivo de estos dos conceptos de representación y representatividad, como presupuestos sociológicos de la participación, pero el carácter reducido de nuestro trabajo nos lo impide.

Ello exige que les sean dados los medios necesarios para realizar su concertación: tiempo, locales, medios de difusión de la información...

Un director de colegio nos manifestaba, sin embargo: «He constatado que los alumnos representan mejor la opinión de sus condiscípulos que los profesores la de sus colegas».

La formación de los alumnos en la participación se hace primariamente en el acto pedagógico. El acto pedagógico debe enseñar al niño a expresarse, a desarrollar la curiosidad, la posibilidad de razonamiento. Los modelos de trabajo en equipo de la pedagogía activa son ejercicios generadores de participación. Los alumnos deben, en cierta medida, poder escoger los cursos y las materias de su estudio, probablemente a partir de la edad de doce años. Pero los delegados para la gestión tendrán necesidad de una formación complementaria, aún por definir, que apenas ha sido iniciada.

Si hemos insistido acerca de la participación informal no institucionalizada para todos los grupos participantes, recalcamos de maneta especial que los grupos de alumnos tengan la posibilidad de reuniones o contactos informales, que ofrezcan ocasión de consulta de intercambio, para facilitar posteriormente las decisiones en la participación institucionalizada.

Se trata, en definitiva, de que el alumno, no sólo individualmente, sino como grupo conjuntado, adquiera un papel de verdadero co-gestor de la enseñanza. Los roles de ejecutantes pasivos de las órdenes de los educadores, de asimilación de teorías y conocimientos, de sumisión a criterios y programas, de escucha y cumplimiento de mensajes... son progresivamente sustituidos por los de colaboradores de todas las tareas escolares, participantes en el diálogo, en la elaboración y gestión de programas, métodos, técnicas de la enseñanza, co-gerentes de la propia educación.

Los grados y los límites de participación por parte de los alumnos no pueden ser definidos de antemano, ni de una vez para siempre. Han de tener a la paridad con los de los otros grupos participantes, pero dependerá de los factores que hay que tener en cuenta en cada caso particular: edad, tipo de decisión a tomar, etc. a ellos nos referimos también más adelante al tratar de los órganos de participación.

Los representantes de la comunidad local

Nos hemos referido en repetidas ocasiones a las interacciones globales que se verifican entre el sistema educativo y la sociedad, a las relaciones funcionales entre la escuela como institución y los otros órganos institucionales de la sociedad. Igualmente hemos anotado las relaciones y la ósmosis que se produce entre la escuela y la comunidad local.

La comunidad local alimenta las instituciones locales, influyen en ellas al enmarcarlas en su contorno geográfico y social, condicionando su desarrollo y actividad. La institución escolar, por su parte, vive en el seno de la comunidad local y está arraigado en ella. Todos los participantes en el proceso educativo

realizan a diario un trabajo: traen y llevan mutuas influencias en y con la comunidad local.

En muchos países es tal la dependencia del sistema educativo de la vida local que a la comunidad local le corresponde la parte principal de la gestión de la enseñanza: selección del personal docente, contenido de la enseñanza, etc.

Creemos que no es necesario nos esforcemos en señalar argumentos de la conexión de la escuela y la comunidad. Es realidad contable: «Puesto que la escuela ni puede ni debe ser una unidad aislada en la comunidad global, es importante que se establezcan contactos y relaciones ente la gente trabajadora y la unidad escolar local, en el interior y en el exterior de ella»¹³.

De similar forma se expresa Bidwell (1965): «La escuela es un sistema social oficial con relaciones externas y regulaciones internas que condicionan el proceso educacional »¹⁴.

La presencia y la interacción de la escuela y la comunidad local es un principio clave del proceso educacional. La sociedad vienen a la escuela y ésta sale a la sociedad; no sólo de manera ocasional en los momentos importantes de la comunidad, sino de manera permanente y habitual: en las relaciones familiares, en la vida profesional y laboral, en la vida del barrio o municipio, en las empresas y fábricas locales, en las actividades culturales, organizaciones y servicios asistenciales, etc. A la inversa, los profesionales de la vida civil, los médicos, los empresarios, los trabajadores de la comunidad, los antiguos alumnos vienen a la escuela a aportar su experiencia y su técnica al caudal de conocimientos y aprendizaje escolar.

Se explica, por consiguiente, que en la gestión de la enseñanza se hallen integrados diferentes representantes cualificados de la comunidad local.

Problema dedicado es el de la elección o designación de esos representantes; precisar qué grupos deben estar representados y con qué prerrogativas y poderes. Sabemos cómo en los países de sistemas educativos descentralizados (en particular los anglosajones) los representantes públicos locales participan fuertemente en la gestión escolar, pretendiendo, con frecuencia, ser únicos en representar real y democráticamente a la comunidad local. Hay en ellos una cierta prevención – basada en la experiencia del «British Local Educational Authorities », y la de ciertos casos en Irlanda en cuanto al peligro de ver en los Consejos de Dirección posibles focos de apuestas políticas, siendo con frecuencia los factores políticos, más que los factores de educación, los que determinen la localización de las escuelas, su financiamiento, nombramiento de personal etc.

En otros casos, es también sabido cómo la enseñanza está dominada y controlada por la presión de uno o determinados grupos de interés de la comunidad local: por ejemplo, los representantes en el «School's Board » en algunos condados de los Estados Unidos son dominados por grupos económicos o confesionales, apoyando un determinado presupuesto escolar a cambio de controlar sus programas.

¹³ «The National Swedish Board of Education», 18-10-1971.

¹⁴ «Encyclopedia of the social sciences » . The MacMillan Company, USA, 1968, página 515.

Este tema nos conduce, naturalmente, a otro de capital importancia a la hora de analizar los presupuestos de la co-gestión de la enseñanza: el de la propiedad de los establecimientos escolares. La co-gestión educativa conduce fácilmente a la co-propiedad de los centros educativos.

Aun dando por sentada la integración de los representantes de la comunidad local en la gestión escolar, no es fácil determinar la forma y condiciones de la misma. Será elemento facilitador, cuando no necesario, que toda la comunidad local está estructurado como unidad socio-política, conforma a unos ordenamientos socio-políticos y económicos de co-gestión.

Las experiencias de escuelas comunitarias en Yugoslavia son en este aspecto aleccionadoras, basadas en la unidad socio-política fundamental de la sociedad yugoslava, que es el municipio.

Aunque este modelo no pueda ser aplicado al sistema de los países europeos occidentales, vamos a señalar algunos de sus principios que, a modo de pautas, pueden ser incorporados a nuestra comunidad educativa¹⁵.

- «La diversidad de condiciones en las comunidades locales impone a las escuelas una diversidad de organización, administración y ejecución de actividades decentes y de selección de una parte del contenido de la educación, permitiendo que se manifieste cierta individualidad en la labor educativa de cada una y en la capacidad creadora y la iniciativa del personal docente.
- La labor educativa de la escuela debe abarcar actividades y contenidos que le ayuden a participar lo más activamente posible en los esfuerzos generales de la comunidad local para adoptar decisiones acerca de sus necesidades y resolver sus problemas.
- La escuela surge en la comunidad y en principio tienen todas las características de su medio; luego consigue elevarlo a un plano más alto y por la influencia reciproca influye en la comunidad de la que surge. Esto se aplica tanto a las comunidades rurales como a las urbanas.
- El objeto de vincular la escuela con la comunidad local no sólo en familiarizarla con ella, sino también en permitirle que participe en la solución de sus problemas, sus dificultades y sus tareas, organizando diversas actividades en las que puedan participar también los niños en edad preescolar.
- La relación del aprendizaje con el trabajo productivo y otras tareas útiles para la comunidad constituyen uno de los principios fundamentales de la educación en la escuela comunitaria.

¹⁵ Extractamos algunos principios de la experiencia yugoslava del libro de Stevan BEZDANOV, Una escuela de la comunidad En Yugoslavia, publicado en los documentos de la UNESCO, OIE, París, 1973.

- Para influir en el desarrollo del alumno la escuela comunitaria cuenta con la colaboración de una calidad de factores educativos: padres, miembros activos de las organizaciones culturales y deportivas, científicos, profesionales distinguidos, miembros de organizaciones sociales y políticas. Es muy importante incluir a los trabajadores industriales en la organización de diversas actividades de los alumnos dentro y fuera de la escuela.
- Es importante seleccionar material original de la comunidad local para integrarlo en el plan de estudios.
- La preparación sociopolítica, orgánica y educativa para insertar a los alumnos en el trabajo productivo de una empresa industrial, constituye la primera etapa para llevar a cabo esta tarea.
- La participación de los alumnos en las actividades de la comunidad tienen un efecto educativo, pues dejan de ser observadores pasivos para transformarse en participantes activos.»

En cuanto a los órganos gestores, he aquí la constitución del Consejo Escolar:

«Está integrado por quince miembros del colectivo escolar (personal docente y de otra índole), cinco miembros elegidos en votación por los ciudadanos, cinco más nombrados por la Asamblea Municipal entre los miembros de su comité, y dos alumnos, por regla general, precedentes de los cursos 7º. y 8º»

La presencia y el papel a desempeñar por los representantes de la comunidad en el equipo gestor de la enseñanza es, pues, variada y está en dependencia de las mismas características socio-estructurales de la colectividad.

Algunos establecimientos incorporan a su equipo gestor representantes de los antiguos alumnos, representantes de los cargos públicos del municipio, de los sindicatos o asociaciones profesionales, así como de las asociaciones culturales y recreativas. Los centros de enseñanza católica integran en el equipo gestor al párroco o a algún representante de la pastoral.

Creemos que el número y competencia debe ser tal que tenga su propio peso específico como grupo participante en el proceso decisorio de la gestión de la enseñanza, guardando un equilibrio en las condiciones de concertación con los restantes grupos participantes en la gestión, conforme hemos venido exponiendo¹⁶

¹⁶ Una aquilatada crítica y justificación del proceso de participación pública, especialmente referida a la reforma de la enseñanza, puede verse en el libro de FANTINI, M. D., *La reforma de las escuelas urbanas*, SNE, Madrid, 1975, págs. 50-654. pueden verse las observaciones y recomendaciones que la UNESCO hace en su informe *Aprender a ser*, refiriéndose a la comunidad educativa, y a las relaciones entre la escuela-sociedad (*Aprender a ser*. Alianza, Madrid, 1973, págs. 143 y ss.). véase también «Cuadernos de pedagogía». Suplemento núm. 1, octubre 1975, págs. 12-15.

A título de muestra, transcribimos la definición de roles en la comunidad educativa del Colegio «Nuestra Señora del Pilar», de Madrid:

Alumnos

Son el centro y la razón de ser del Colegio. Toda la vida colegial va orientada a su bien y a conseguir que sean cada día más dignos de libertad y más capaces de usar bien de ella. Se sienten solidarios de sus otros compañeros y responsables con ellos de sus comportamientos. Se organizan en cursos y en clases y eligen sus delegados y representantes para asesorar e informar de los asuntos propios a los profesores, tutores, coordinadores y Dirección. Proponen al Consejo de Curso cuantas iniciativas y sugerencias crean oportunas.

Delegados de los padres de familia

Asesoran al profesorado y transmiten a la Dirección a sus iniciativas e inquietudes. Colaboran con el Colegio y los profesores e todo cuanto afecte a la educación de sus hijos. Asisten a los Consejos de cursos, de Colegio y del Equipo Directivo. Presiden los coloquios convocados por ellos. No intervienen en los alumnos colegiales que no fuesen de su competencia. Los nombra la Asociación de Padres, previa consulta al profesorado.

Profesor

Es el educador del Colegio que por su especialización en una determinada disciplina se encarga de formar a los alumnos mediante la docencia de su asignatura. Debe conocer y asimilar el Ideario del Colegio para poder transmitirlo a los alumnos. Procura integrarse en el equipo docente del curso y pertenecer al seminario didáctico propio de la materia que enseña. En calidad de tal, programa su asignatura, se esfuerza porque los alumnos alcancen los niveles mínimos programados, evalúa el proceso de aprendizaje del alumno, colabora en la formación humana y científica de los alumnos, asiste a las reuniones programadas del claustro y ocupa los puestos de representación para los que fuere elegido. Lo nombra el Consejo del Equipo Directivo previo asesoramiento con el profesorado del Colegio.

Tutor

Profesor encargado de dirigir la formación de cada alumno mediante entrevistas particulares con él, con su familia y con los demás profesores, mantenidas de modo periódico. Fomenta el buen espíritu de la clase. Alentando el trabajo, organizando las actividades y cuidando del orden.

En concreto se le pide:

- Orientar la evaluación de su grupo, conociendo sus antecedentes académicos y la marcha actual en los estudios.
- Mantener contacto con las familias, informándose de cuantos datos impidan el rendimiento normal del escolar.
- Fijar medidas de ayuda y recuperación para cada alumno, fomentando sus diversos centros de interés.
- Organizando los ratos dedicados a la formación de sus alumnos.
- Ayudar al alumno a usar de la libertad, respetando siempre su conciencia.
- Confeccionar las calificaciones de las evaluaciones.
- Asistir al Consejo de Curso.

Lo nombra el director, previa consulta al equipo docente.

Coordinador

Animador de todas las actividades del curso (religiosas, académicas, deportivas, paraescolares)...
Coordina la labor del profesorado buscando un auténtico clima de trabajo, evitando la sobrecarga de los alumnos en días determinados.
Preside el Consejo de Curso.
Actúa como enlace entre educadores y alumnos.
Recibe y llama a los alumnos, en especial a los delegados de curso y clase.
Se responsabiliza de la disciplina del curso.
Programa y organiza, junto con el director, las reuniones de los padres de familia a nivel de curso.
Todas estas funciones pueden ser compartidas entre diversas personas.
Es elegido entre y por los tutores de curso.

Director

La primera autoridad del Colegio y el último responsables de su marcha. Coordinador de toda la acción educativa y garantizador de la unidad del Colegio.
Preside el Consejo del Equipo Directivo.
Promueve la unión de todos, coordinando las fuerzas y actividades.
Representa jurídicamente al Colegio ante las autoridades civiles, eclesiásticas y académicas.
Es el delegado del Colegio en la Asociación de Padres de Familia y Asociación de Antiguos Alumnos.
Convoca y preside el claustro de profesores.
Animador de las comisiones, puede presidir alguna de ellas.
Recibe y llama a los alumnos para consultar e informar.

3. Los órganos de participación en la gestión de la enseñanza

La práctica de la «gestión asociativa» de la enseñanza exige creación y puesta en marcha de nuevas estructuras gestora o nuevos órganos que permitan la participación adecuada de los diversos grupos interesados en la enseñanza: alumnos, padres, personal docente, poderes organizadores, miembros cualificado de la comunidad.

Estos órganos gestores llevarán a cabo la integración y concertación de los intereses objetivos y las demandas de los diversos agentes de la educación, a través de la educación, a través de la participación directa de los mismos, o por medio de la legítima representación. Desde dichos órganos se llevará a cabo toda la gestión del proyecto educativo.

La implantación de suficientes órganos gestores de participación, como anteriormente ya hemos mostrado, no garantiza que la participación sea, de hecho, realizada, sino que constituye uno de los elementos facilitadores de la misma.

Es claro también que la participación puede efectuarse en numerosas ocasiones de manera más eficaz, al margen de los órganos establecidos o de modo informal, que a través de unas estructuras orgánicas formalizadas. No obstante, la implantación de los órganos adecuados de participación en todos los niveles del sistema educativo, es exigida para legitimar, facilitar y dar fuerza jurídica a todo el mecanismo participativo.

Nos ocuparemos tan sólo en mostrar las características y formas de algunos de los órganos de participación, que a nivel microsocial estimamos más significativos.

Terminología

La terminología empleada para designar los diferentes órganos de participación en la gestión de la enseñanza es muy variada y no siempre utiliza con sentido unívoco. Así, son empleados indistinta o alternativamente los términos consejos, comité, reunión... para designar los órganos gestores en los distintos niveles: nacional, regional, local o establecimiento escolar (cada país, y a veces centro, utiliza su propia terminología)¹.

Importa normalizar el uso y tratar de unificar el significado de esta amplia terminología, reservando la denominación «consejo» para los órganos permanentes, fundados sobre un texto oficial publicado (periódico oficial...) y jugando efectivamente papel consultivo o deliberativo con poder de gestión en la enseñanza.

Usaremos, pues, con preferencia el término de «consejo» para designar los diversos órganos de la «gestión asociativa», aunque hagamos mención ocasionalmente de otros vocablos que con idéntico sentido emplean otros autores. Por otra parte, la implantación de «consejos», como órganos de participación en la gestión educativa, pierde ser amplia indefinidamente con modalidades muy variadas en cuanto a la atribución de funciones y poderes de cada uno de ellos, según las características de los establecimientos de enseñanza o de las disposiciones legales del sistema educativo; pero las competencias de cada órgano gestor deben ser especificadas formalmente en cada centro.

Ya que la participación puede y debe practicarse en todo el establecimiento, los órganos de participación pueden ser múltiples y multiformes: consejo de administración, comisión permanente, consejo de disciplina, consejo de enseñanza o pedagógico, comités de actividades diversas, etc., según las características peculiares del establecimiento y los grados de participación admitidos.

Nos detendremos tan sólo en dar unas sugerencias sobre aquellos órganos más significativos en los que de alguna manera están representados e integrados los otros más específicos. Tales son el Consejo de Clase y el Consejo de Dirección, órganos de participación de los que no debe prescindir ningún establecimiento educativo.

El consejo de clase

¹ Para una detallada precisión de la terminología de los órganos de participación puede consultarse MIMOT, J.: *Lexique des termes en usage dans l'administration de l'éducation*. «Cahiers I.N.A.S. », mayo 1974.

Se sitúa en el primer escalón de la congestión educativa, de estructura horizontal. En él se verifica la participación de la forma más directa e interesada, siendo base y condición primordial para la participación en los otros niveles superiores.

Las características de su composición, funciones y competencias, como hemos recalcado para todos los órganos de participación, pueden ser variables según la tipología de cada establecimiento.

Proponemos un modelo personal «ideal tipo», pero capaz de ser amoldado al caso concreto de cada establecimiento educativo.

Composición

Siguiendo el parecer de J. Vedrine, «el Consejo de clase comprende, en principio, bajo la presidencia del director del establecimiento o de su adjunto, todos los profesores de una misma clase, el coordinador en educación, el tutor médico responsable, la asistente social, el consejero de orientación y los delegados de padres y de alumnos de una misma clase»².

Funciones

El Consejo de Clase tienen misiones importantes y variadas. Vamos a citar algunas significativas:

- Examinar y deliberar sobre todas las cuestiones pedagógicas y disciplinarias que conciernen a la vida de la clase y a la situación de cada uno de los alumnos.
- Procurar la determinación de objetivos, intereses y métodos de todos los que toman parte en la vida de la clase: alumnos, profesores, tutor, padres...
- Coordinador de manera efectiva las enseñanzas y los campos interdisciplinarios e integrar los esfuerzos de todos los componentes de la clase, en vistas a lograr una progresión conjunta y el ajustamiento de cada uno.
- Promover y facilitar la participación activa de los alumnos y restantes grupos en la vida del centro bajo todas las formas y en todos los niveles.

Competencias

En principio debe tener competencia para tratar y decidir sobre los problemas surgidos a nivel de clase y cuyas repercusiones no trasciendan específicamente al ámbito de cada clase. Cada uno de los miembros y de los grupos representados tienen derecho a una completa información, adecuada consultación y a tomar parte en las decisiones sobre toda la problemática relativa a la clase.

² vedrine, j.: Les parents, l'école. Ob. Cit., pág. 57.

J. Vedrine comenta: «Es evidente que los miembros del consejo desempeñan roles diferentes o, por lo menos, complementarios. Así, los enseñantes están en condiciones de proporcionar todas las explicaciones necesarias sobre los resultados escolares constatados, los métodos a emplear con preferencia y las mejoras deseables. El *consejero de orientación* presenta el conjunto de observaciones recogidas sobre el conjunto de observaciones recogidas sobre el alumno a lo largo de su escolaridad. *El médico y el asistente social*, en algunos casos particulares, responden de las dificultades que habrán señalado anteriormente y de las razones, siempre que puedan, *Los representantes de padres y los delegados de los alumnos* aportarán informaciones útiles sobre la situación de la clase y sobre su grado de adaptación al trabajo escolar»³

La cuestión más problemática, y que será necesario determinar en los estatutos del Consejo en cada caso, es la de precisar el grado de poder decisorio de cada uno de los participantes para las diversas cuestiones aportadas.

Tempos de reconocer que difícilmente se consigue la paridad en el peso específico del poder decisorio de todos y cada uno de los participantes, de la misma manera que raramente el consejo cumple la totalidad de sus misiones. Con frecuencia se polarizan las tareas sobre los aspectos disciplinares, sobre opiniones globales o sobre consideraciones sin sentido, práctico, que no presentan interés para los padres en los alumnos cuando los administradores o los profesores han reglamentado –o tal vez decidido- de común acuerdo, y con anterioridad a la reunión del Consejo, los problemas importantes.

Hemos podido comprobar en nuestra asistencia a varios consejos como en muchas ocasiones a los minutos de iniciativa la reunión la marcha del consejo ha perdido el interés y la atención por parte de alguno de los grupos representados al enredarse en cuestiones anodinas o de exclusivo interés para unos pocos.⁴

La frecuencia de reuniones del Consejo de Clase puede ser, en principio, una vez cada mes, pero deben tenerse en cuenta las condiciones, el nivel y la marcha de la clase.

Condiciones y sugerencias para un buen Consejo de Clase

Nuestro contacto con los centros escolares que han promovido el Consejo de Clase como medio para desarrollar la práctica de la participación en la escuela nos ha permitido comprobar algunas de estas reflexiones:

- a) *El consejo de Clase debe ser la expresión básica de un equipo educativo u de una comunidad educativa*, porque en él se integran armoniosamente los

³ VEDRINE, J.: Les parents, l'école. Ob. Cit., pág. 59.

⁴ Una descripción con trozos de caricatura, de lo que puede llegar a ser un Consejo de Clase, puede verse en el artículo *Que faire-on dans les conseils de classe?*, en «Hypothèse d'école», núm. Págs. 9-11.

representantes auténticos y cualificados de los diversos sectores que componen la clase y la comunidad educativa.

- b) *Se ha de garantizar la representación auténtica y democrática.* Para el caso de la dirección, los enseñantes y los especialistas, la representación queda normalmente asegurada por su función. Para los padres y los alumnos, el problema es más complejo.
- c) *Los representantes de los padres* deben ser elegidos democráticamente entre los padres de los alumnos de la clase. En algunos establecimientos son designados por el director del centro escolar, a propuesta de la Asociación de Padres . esta designación, aunque es muy criticable, puede ser, en ocasiones, aconsejable, puesto que la elección por los padres de la clase pueden ser difícil, principalmente a comienzos del curso, en que los padres no se conocen o se conocen muy poco.

Será buena solución celebrar reuniones con las familias antes del consejo para afrontar opiniones e informaciones, descubrir problemas, aclarar errores o confusiones. Así, los padres- delegados serán verdaderos representantes v cuando se expresen delante del Consejo de Clase.

Ya hemos hablado del problema de la participación por parte de aquellos menos dotados en su lenguaje, cultura o nivel económico. Se deberá hacer un esfuerzo por animar la presencia y participación de estas familias con un diálogo previo más informal y en pequeños grupos.

Es deseable que las propias Asociaciones de padres promuevan las reuniones de familias por clases, estando presentes los representantes de cada nivel. la presencia de éstos contribuirá a aclarare los problemas, apaciguar los ánimos y dilucidar las cuestiones.

- d) *Los delegado de alumnos deben ser elegidos democráticamente por sus compañeros.* Sería necesario poner a los alumnos, ya desde las clases elementales, en situaciones de tomar iniciativas y responsabilidades e introducir en la práctica cotidiana de la democracia.

La elección y la representación pueden convertirse en una caricatura de las mismas cuando han sido manipuladas de manera indirecta por el profesor, consciente o inconscientemente. Un profesor decía: «Mis alumnos no se conocen. A los diez u once años son incapaces de elegir sus representantes». Otro profesor se excusaba diciendo: «Yo sé que debería haber hecho las elecciones, pero ello hace perder mucho tiempo».

Todas son contestaciones cómodas e inaceptables. Escuchemos esta otra respuesta de un profesor: «Cuando designa uno mismo los delegados de los alumnos, ello prueba o que se es mal educador, que no se ha hecho el esfuerzo de reflexión necesario o que no se sabe uno organizar».

La elección de los representantes ha de prepararse seriamente. Una elección sin preparación es una formalidad inútil y peligrosa.

En algunos colegios hay una comisión especial para este fin. Se ocupa de informar e invitar a los alumnos a preparar la elección de sus delegados.

En otros colegios, cada clase consagra una o varias horas de formación cívica a la preparación de las elecciones de delegados ⁵.

- e) *El consejo de Clase debe ser preparado por toda la clase.* A todas las familias, alumnos y profesores se debe notificar la fecha, lugar y orden del día del Consejo. Las cuestiones a tratar serán de antemano objeto de información para todos. Cada miembro del Consejo puede pedir información previa o consultación pertinente.
- f) *El consejo de Clase debe ordenarse y desarrollarse según las técnicas de trabajo en equipo y de la dinámica de grupos.*
 - Asegurar la máxima libertad en la toma de la palabra.
 - Favorecer la intervención de los menos habituados.
 - Modelo circulatorio de comunicación e introducción del «tercio regulador». Interacción progresiva.
 - Prestar atención a todos los obstáculos de la libre comunicación. Dirección y animación del diálogo.
 - Escoger sala y hora apropiada para la reunión.
 - Adoptar la disposición de mesa redonda, etc.
- g) *El Consejo de Clase debe informar a los representados* de todas las decisiones tomadas y de las observaciones generales efectuadas, promover la realización de los acuerdos o discutir las propuestas.

El consejo de Dirección

Viene a ser el núcleo de animación de la comunidad educativa. Es la fórmula más corriente en materia de participación, ya que en el Consejo de Dirección se integran y representan los otros consejos que puedan existir en el establecimiento escolar. Formulamos también aquí un modelo «ideal tipo» basándonos en diversas experiencias emprendidas.

El Consejo de Dirección tienen como principio integrar y realizar la acción concertada de todos los miembros de la comunidad escolar:

- Poderes organizadores.
- Profesores.
- Padres de alumnos.
- Alumnos.
- Otras personas interesadas e influyentes en la enseñanza.

⁵ Remitimos a la observación que hacíamos al hablar de la «representación» y de la «representabilidad» y ala necesidad de completar estas ideas con trabajos monográficos que se ocupen específicamente del problema de la representación en los órdenes jurídico, administrativo, político, etc.

Cada uno de estos elementos están llamados a tomar colegialmente una parte de la responsabilidad del establecimiento. Esta parte de la responsabilidad es evidente diversa y proporcionada.

Las características de ese Consejo pueden ser muy variadas, según la tipología de cada centro o comunidad educativa. Aquí nos permitimos señalar unas amplias sugerencias con apertura suficiente vasta para ser acomodada a las condiciones locales. En el apéndice del libro daremos, a título de casos prácticos, diversas documentación de las experiencias emprendidas en algunos centros escolares en Bélgica y en España.

Espíritu

Casi toda la eficacia del Consejo de Dirección dependerá del espíritu que lo anime. Se trata, en efecto, de realizar una verdadera colegialidad: las decisiones no pueden ser tomadas normalmente por la mayoría contra una minoría, deben ser elaboradas por el conjunto de los miembros que se esfuerzan por encontrar, en cuanto sea posible, el punto de vista del otro, de manera que la decisión final tenga en cuenta las diversas aportaciones.

Se evitará todo juridicismo paralizante. Es evidente que una decisión elaborada en el Consejo de Dirección será aplicada, pues para eso existe el Consejo. Pero puede haber casos en los que la dirección deberá tomar la última palabra. Para evitar todo mal entendido a este propósito, *cada Consejo debe elaborar su propio estatuto interno*, definiendo claramente los dominios y competencias de cada participante. De cualquier manera, *el objetivo fundamental del Consejo de Dirección es la realización del interés común y para llegar ahí debe desarrollar el espíritu comunitario*.

Para conseguir ese cometido, el problema de la formación de los miembros del Consejo es fundamental. Ya se trate de la Dirección, de los profesores, de los alumnos o de los padres, cada uno ha de aprender a dialogar, a facilitar el proceso de comunicación. Cada uno debe también aprender a comprometerse, a sumir la responsabilidad de las decisiones, a las cuales ha podido ser hostil en un principio. Deberá ser capaz de situarse en el plano de interés general y rebasar el interés personal.

Toda formación puede adquirirse gracias a las funciones que los miembros habrán podido ya ocupar en las estructuras horizontales, y por la preparación propia en su rol específico. De hecho, es de gran importancia que una estructura vertical, tal como la del Consejo de Dirección, no sea creada independientemente de las estructuras horizontales. Los Consejos de Clase de Enseñantes, Comités de Padres, etc., han podido familiarizar a buen número de personas con los problemas de dirección y gestión y hacerles conocer sus capacidades. Será, también, a través de esas estructuras horizontales como se hayan podido hacer las elecciones de representantes en el caso de las comisiones.

En cuanto a la participación de los alumnos en el Consejo de Dirección, es preciso recordar que la juventud corre el riesgo de situarse en una actitud de silencio o de exageración: su número, sin ser excesivo, debe, sin embargo, ser suficientemente elevado para permitir expresarse francamente y sin restricciones⁶.

Competencias

Como un fin del Consejo es hacer equipo con la Dirección y crear la comunidad escolar, su competencia se extiende a todos los problemas que plantean a este nivel. De una manera general se puede decir que le competen los problemas pedagógicos con sus prolongaciones, tales como la administración general, métodos, finanzas, etc.

Es evidente que en el seno del Consejo de Dirección la competencia de los diversos grupos que le constituyen está lejos de ser idéntica.

Los miembros del Consejo juegan roles diversos, pero complementarios. Deben concurrir hacia la unidad y el bien común.

Los miembros del Consejo, según sus competencias específicas y las materias a tratar, tienen derecho a la información, consulta y participación en la decisión. Esta distinción, que puede parecer artificial, permite fraccionar y resolver el grado de competencias y derechos por los estatutos internos del Consejo. Pero al lado de estos derechos, los miembros tienen una serie de deberes inherentes a su tarea de participación.

Pueden verse con más detalle estas competencias en los ejemplos de estatutos de los Consejos ya en marcha, que incluimos en el apéndice del libro⁷.

De manera general se puede decir que el Consejo de Dirección aborda los problemas generales de la escuela a nivel de decisiones.

Será deseable que muchos de los problemas de la gestión sean tratados y resueltos en los diferentes órganos horizontales, y que un problema surgido más específicamente en un determinado nivel sea allí solucionado.

Composición

El número de miembros en el Consejo de Dirección, y el de representantes por cada grupo, puede ser muy diverso. Las reuniones serán solamente eficaces si los participantes no son demasiado numerosos. Cada establecimiento, según sus propias características, deberá tener en cuenta el número de profesores, alumnos, etc. en algunos será aconsejable dividir el Consejo en dos o más grupos: de EGB, de BUP, etc.

⁶ VEDRINE, J.: *Le parents, l'école*, ob. Cit, págs. 14-15.

⁷ Ver págs. 149 y ss.

a) La Dirección

El (la) director (a) preside, de ordinario, el Consejo: el (ella) se hará asistir de una representación de aquellos que le ayudan en su función. El número de estas personas será, sin embargo, poco elevado a fin de no hacer el grupo «dirección» demasiado numerosos en el seno del Consejo. (Véase cuanto dijimos al hablar del poder organizador y del jefe de establecimiento).

b) Los profesores

Los problemas sometidos al Consejo de Dirección conciernen normalmente a la competencia de los profesores, por lo cual deben estar todos representados, sea por elección o designación. Se discute si el enlace sindical tienen que ser miembro nato del Consejo. En cualquier caso, él es candidato, como todo el mundo, al Consejo de Dirección. Si él es elegido, se entiende que conserva durante el ejercicio de su mando todas las prerrogativas que le son propias por su status particular de enlace sindical.

A título de sugerencia indicamos algunos elementos donde la competencia de los profesores pueden ser ejercida:

- Ningún problema es de por si excluido de la información, consulta y participación de los profesores. Por ejemplo, deben ser informados incluso de las cuestiones financieras de más difícil solución. La claridad en este terreno evitará malentendidos y, sin duda, críticas injustificadas.
- Es importante que los profesores tomen parte en las decisiones, especialmente en los problemas y disposiciones que conciernen a la supresión de empleo, apertura o cierre de clases, de secciones, cursos, aspectos disciplinarios, admisión de profesores, etc.
- De manera más específica, tienen derecho a la participación en las decisiones, en la interpretación de los programas, elección de manuales, iniciativas pedagógicas, atribuciones de prestaciones, horarios, adquisición de material didáctico, reparto de presupuestos pedagógicos, organización de actividades paraescolares, etc.

c) Los padres

Es claro que las responsabilidades, primarias y fundamentales, de los padres en la educación de sus hijos y las de la escuela, su colaboradora, necesitan un acuerdo permanente. Se verificará de manera habitual a través del Consejo de Dirección.

Aunque los padres reconozcan un acierta autonomía a la escuela, se impone una información completa en la perspectiva de una colaboración adecuada, especialmente en cuanto a programas y métodos se refiere.

Deben ser consultados en todas las decisiones que concierne a padres y alumnos, pero que pertenecen a la competencia pedagógica de la escuela, especialmente lo referente a deberes, lecciones, exámenes, cursos de recuperación, reparto de presupuesto pedagógico, etc.

Participan plenamente en la toma de decisiones sobre todos los problemas que tienen una repercusión directa sobre los padres y alumnos y que por su importancia pedagógica general no pertenecen exclusivamente a la escuela: de manera especial la educación moral y religiosa, la orientación pedagógica de los alumnos, la acción psico-médico-social, reglamento escolar, procedimiento de expulsión de alumnos, servicios sociales, ciertas actividades paraescolares (transportes escolares), etc.

d) Los alumnos

Si a lo largo de todo lo que venimos exponiendo en nuestro estudio ha quedado claro el papel central que el alumno ocupa en la educación y en sugestión, es también patente que su presencia, a través de los delegados de alumnos, es fundamental en el Consejo de Dirección.

La calidad y la eficacia de la participación de los alumnos en el Consejo de Dirección se logrará si los órganos propios de los alumnos funcionan eficazmente (Consejos de Selección, Consejo de Clase, Consejos de delegados, etc.) y si los elegidos son representativos.

En el cuadro general del Consejo de Dirección el papel de los alumnos puede ser concebido así: si los problemas de Dirección y de pedagogía rebasan con frecuencia su competencia, los alumnos tienen, sin embargo, una opinión que dar sobre la mayoría de los problemas, a la discusión de los cuales han de ser invitados. Su derecho a la información puede ser entendido de manera amplia. Y hay dominios en los cuales se exige su participación en las decisiones, y debe ser incluso preponderante con relación a los otros grupos del Consejo: reglamento, disciplina, exámenes, metodología, educación religiosa, etc.

e) Otros participantes

En el Consejo de Dirección pueden y deben participar eventualmente otras personas, relacionadas con los intereses y objetivos de la enseñanza, por ejemplo: el médico responsable, la asistente social o la enfermera, ex-alumnos del centro, algún empresario o profesional de la comunidad local, representante de la Asociación de Vecinos... que puede jugar un papel importante en la consolidación de la comunidad educativa. Sus competencias pueden variar según los criterios establecido.

Modalidades de aplicación

- *Cada Consejo deberá elaborar su propio estatuto* para delimitar previamente los campos y grados de su competencia, en un clima de perfecta apertura. Puede ser aconsejable concebir el Consejo «ad experimentum» para una duración de dos años.
- La duración del mandato confiado a los representantes de profesores y padres *deberá ser de dos o tres años* para evitar las renovaciones demasiado frecuentes. Puede haber renovación más frecuente para la mitad de los representantes. Evidentemente podrán ser reelegidos, teniendo en cuenta para los padres la presencia de su hijos en la escuela. Para los alumnos, un mandato de un año parece suficiente.
- *La frecuencia de las reuniones* debe responder a las necesidades locales. El número de una o dos por trimestre pareced suficiente.

La preparación de la reunión es de una gran importancia. Ella permite una reunión más eficaz y más breve, no olvidemos que serán las personas más ocupadas las que se reúnan.

El orden del día debe haber sido establecido con anterioridad; a ser posible, al final de la reunión preceden, salvo en los puntos urgentes o imprevistos. La utilización de documentos de trabajo ayudará a la solución rápida de los problemas.

- *Publicación de las decisiones:* Es preciso prever el mejor y más rápido sistema de información de las decisiones tomadas en el Consejo de Dirección. Los profesores deben ser informados, por ejemplo, a través de un extracto de la sesión, que les será remitido. Los padres pueden ser informados con ocasión de las reuniones de padres, sea en el cuadro de la Asociación, sea en el de las reuniones de clases. En fin, los alumnos deben ser advertidos de las decisiones tomadas en presencia de sus delegados, por ejemplo, por vía de «affiches» en los tablonos de anuncios de las clases o del colegio ⁸.

Otros órganos de participación

A nivel establecido escolar puede haber otros órganos de participación, tales como el Consejo Pedagógico, Consejo de Delegados de Alumnos, la Asociación de Padres y Maestros, etc.

Asimismo, en los niveles superiores del sistema educativo existen órganos de participación en los que se integran colegiadamente los diversos grupos participantes: en los niveles provincial, regional, nacional. Únicamente queremos hacer mención aquí de las Asociaciones de Padres de Alumnos por ello relieve e importancia que están tomando en todos los países en el campo de la gestión de la enseñanza. Citemos el caso belga. Tanto en la enseñanza oficial, como en la

⁸ Nos hemos inspirado para hacer estas reflexiones sobre el Consejo de Dirección en un documento de la Federación de Enseñanza Media Católica sobre los Consejos de Dirección. Bruselas junio 1970.

enseñanza católica, en Bélgica, las Asociaciones de Padres de Alumnos están establecidas con carácter legal y participan activamente en la gestión de la enseñanza a todos los niveles.

A nivel de centro escolar, ellas son el órgano de encuentro y participación de los padres de alumnos y el cauce normal de la elección de sus representantes en los órganos gestores.

Las Asociaciones de Padres de Alumnos de cada establecimiento se agrupan en Federaciones Regionales y forman, a nivel nacional, la Confederación Nacional de asociaciones De Padres (CNAP), que está representa en:

- El Consejo General de la Enseñanza Católica.
- El Consejo Nacional de Padres.
- El Consejo Superior de Ayudantes Escolares.
- El Consejo Superior de Enseñanza Especial.
- Otras múltiples representaciones en órganos gestores de la enseñanza.

A nivel diocesano y regional, las Asociaciones de Padres se encuentran representadas en las respectivas Comisiones Diocesanas y Comisiones Regionales de Coordinación de la Enseñanza. De igual manera, en las Comisiones Paritarias de la Enseñanza libre Subvencionada.

A nivel de establecimiento de enseñanza, las Asociaciones de Padres de Alumnos se hallan representadas en los diversos Consejos de Clase, Dirección, etc.⁹.

A título informativo mostramos también el cuadro orgánico de la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de la Enseñanza Oficial en Bélgica¹⁰.

En España, las Asociaciones de Padres de Alumnos están lealmente establecidas pero aunque en la actualidad están potenciando considerablemente su participación en la gestión educativa, su acción está excesivamente difuminada y su eficacia muy reducida.

La Juntas Municipales y Provinciales de Enseñanza, las Delegaciones Provinciales o de Distrito Universitario, como organismos de participación legalmente contruidos, no parece que cumplan en la actualidad las condiciones de una autentica representabilidad, se resienten más bien de la jerarquización y centralización que asista su cumbre en el MEC como último y total responsable de la gestión de la enseñanza.

⁹ Para conocimiento amplio de la filosofía, espíritu, actividades, organización competencias de la CNAP puede consultarse especialmente los documentos Manifeste des associations de parents y Projet éducatif et participation, publicados por la Confederación Nationale des Associations de parents.

¹⁰ Para conocimiento detallado de la Asociación de Padres de la Enseñanza Oficial Belga de la FAPEO pueden servir Le petit guide des Associartions de Parents y Le dossier de la gestión Associative: Participación élèves-enseignants-parents, publicados por la FAPEO, Brúcelas: así como su periódico oficial, «Infor-Parents».

En los niveles locales hemos contactado numerosos centros educativos y consultorios idearios, estatutos, organigramas,; gran parte de ellos declaran la voluntad decidida de participación, pero, de hecho, aunque se van construyendo los esquemas y órganos participativos de que hemos hablado, la gestión participativa es aún muy reducida, quedando condicionada, en la generalidad de los casos, a la «real voluntad» de la dirección de cada centro escolar.

En los anexos¹¹ de este estudio vamos a mostrar algunos documentos referentes a la gestión participativa, de experiencias en nuestro país y en el extranjero, que junto con los trazos que a modo de «típico ideal» hemos tratado de exponer a lo largo de estas páginas, pueden servir de estímulo en el camino de la gestión democrática de la enseñanza.

En resumen, los órganos de participación sirven de campo de aportación y de encuentro de los intereses, motivaciones y objetivos de los participantes en el proceso de la enseñanza. De la concertación de estos elementos y de las voluntades de los participantes surgirá la co-decisión como clave de la gestión asociativa.

Los órganos de participación tienen la misión de ser vehículos de información y comunicación entre los individuos y grupos participantes. Por tanto, en ellos reencuentra la clave para facilitar o impedir la comunicación. Los obstáculos sociológicos, intelectuales y psicológicos que señalábamos en el proceso de comunicación actúan en el interior de los órganos de la participación, desvirtuando la información o dificultando la auténtica comunicación. De ahí que la simple implantación de estructuras y órganos participativos no garantiza los requerimientos auténticos para superar los bloqueos de la comunicación. Ya provengan de factores intelectuales (vocabulario. Léxico...), de factores psicológicos (sentimientos, motivaciones...) o de factores sociales (tensiones de roles y status, conflicto de poder).

Las dificultades que se plantean a nivel microsocial, donde la participación puede hacerse en muchos casos de manera directa, adquieren mayor relieve en los niveles superiores, donde las relaciones y la participación de los interesados se realiza de forma indirecta y a través de intermediarios. Surge entonces otra amplia gama de problemas que coartan la eficaz participación.

Así, los modos de representación y representatividad hacen correr el riesgo de deformación de los informes o mandatos. Del mismo modo, los conflictos de poderes y competencias entre los diversos escalones de la jerarquía decisional o entre los diversos órganos gestores en línea de horizontalidad plantean variados bloqueos a la participación.

Se requiere, pues, que los órganos participativos sean dispuestos de tal forma que, por una parte garantice la presencia constante, en la gestión de la enseñanza, de todos los interesados en la misma, por otra, facilitan y agilicen el proceso de comunicación y decisión de los participantes.

¹¹ Ver págs. 149 y ss.

En definitiva, en las estructuras y órganos de participación se requieren parecidos presupuestos a los analizados en la primera parte de nuestro estudio, con relación a los factores básicos de la sociedad y del sistema educativo de cara a la gestión asociativa de la enseñanza.

Conclusión

La participación se presenta actualmente en todos los aspectos, en todos los ambientes y a todos los niveles como una aspiración de los hombres de la base a tomar en la elaboración, en la decisión y en la gestión de sus propios proyectos humanos. De otra forma, esta aspiración es justificada por el principio político que prescribe que cada uno tienen derecho a ejercer un cierto control sobre su propia vida. La participación supone, pues, la presencia de varias partes en la toma de responsabilidad reales, que son específicas para cada uno de los participantes.

La participación o es un fin en sí misma, su objetivo es crear una comunidad (educativa), desarrollar la solidaridad que pueda conducir a la toma de responsabilidades.

La participación en la gestión de la enseñanza no es una realidad autónoma, ni en cuanto a sus principios, ni en cuanto a su aplicación sino que ha de ser abordada y puesta en práctica dentro del marco general de la sociedad global en la que se integra.

El sistema de educación es un sistema «abierto», en constante interacción con los otros sistemas sociales que sufre la presión potente de intereses exteriores. La política de la enseñanza refleja, más o menos, la estructura de poder que prevalece en la sociedad global. El sentido y la realización de la participación adoptará formas varias de acuerdo con la historia, las tradiciones, las condiciones sociales, el contexto político, las estructuras administrativas y de decisión de cada sociedad. Y tratándose de la participación en la enseñanza, está en relación con la imagen de la escuela en la sociedad, con la concepción que se tenga de su rol, la concepción de la autoridad; y en relación con los medios reales de los grupos de presión en la sociedad y en la institución escolar.

La participación se presenta rodeada de una amplia problemática de muy diversos órdenes: social, político, económico, religioso, psicológico, que requiere una revisión profunda para poder hacer un camino abierto a la participación educativa. Nosotros, en ese trabajo, hemos pretendido poner de relieve algunos elementos de orden sociopedagógico que han de preverse para facilitar el largo proceso de la participación.

Desde el punto de vista sociológico hemos remarcado los presupuestos participativos en la sociedad, la democratización interna y externa de la enseñanza, las estructuras de poder de decisión y representación, los obstáculos al proceso

decisional, así como los elementos, estructuras y organización que a nivel microsocia se requieren como premisas a la participación.

Hemos constatado cómo el poder de decisión debe ser racional, y su repartición entre los grupos y los individuos constituyen la esencia misma de la gestión participativa. El número elevado de los interesados hace muchas veces imposible la participación directa. Y ello nos lleva al problema clave de la representación, que puede conducir a un sucedáneo de participación.

En el caso del sistema de enseñanza, los grupos directamente puestos en juego son los agentes de la misma educación. Organizadores, docentes, padres, alumnos y los grupos d que se preocupan del producto del sistema de enseñanza (grupos de carácter ideológico, económico o político). Aparece claramente que los interesados en la participación de la gestión de la enseñanza son tan numerosos que se hacen necesaria la representación.

Sin embargo, la participación bajo la forma de elecciones y demasiadas representaciones escalonadas contribuyen bastante poco a asegurar al individuo la posibilidad de controlar su propio proyecto de una manera satisfactoria. Ello nos indica que el ideal de la participación es difícilmente compatible con una sociedad altamente centralizada y burocratizada, en donde las relaciones impersonales y las normas tipificadas impiden la participación individual y las decisiones personalizadas.

Se deduce, pues, que una condición previa a la participación es precisar las condiciones de autonomía en que se pueda realizar en los diversos grados de jerarquización ¹.

- Una autonomía extrema a nivel local podría dejar a las unidades individuales sin defensa frente a los grupos de presión predominantes del país.
- La autonomía local no debe reducir las aptitudes del sistema de enseñanzas en su conjunto al defender sus unidades individuales contra las presiones externas.
- La autoridad en los niveles superiores de una jerarquía de decisión no debe utilizarse para influenciar las decisiones dejadas oficialmente a la responsabilidad de las unidades locales.

¹ KJELL, E.: Participación dans les systemes d'enseignement, en «Perspectives», col.III, Núm 2, págs. 165-185.

- La participación presupone que la interdependencia de las unidades del mismo nivel sea limitada, o que existen relaciones de fuerza equilibrada entre cada unidad.
- En las unidades locales cada una debe tener la posibilidad de participar en el proceso de decisión.
- La autonomía debe extenderse a todas las decisiones consideradas como importantes por los interesados, y las decisiones deben ser debatidas, al menos potencialmente.

La participación en la enseñanza ni puede ni es totalmente realizable a nivel local (peligro de presiones excesivas, necesidad de decisiones tomadas a nivel central), ni ser impuestas desde lo alto. Es preciso jugar entre las dos tendencias.

La participación en la enseñanza es, asimismo, difícilmente compatible con el tipo de sociedad actual, basada en la competición y la meritocracia, que se traduce en la imagen de la «pirámide social», que reparte a los individuos en función de sus aptitudes, de sus conocimientos o de sus méritos y particularmente en lo alto de la pirámide, en función de sus esfuerzos.

Una pedagogía participativa corre peligro de reforzar una sociedad en donde sólo una minoría será motivada por la pasión, por el apetito de poder o simplemente por la clarividencia de las exigencias a largo plazo. En la perspectiva de una sociedad tecnocrática, un sistema de participación puede ver debilitarse la noción de esfuerzos para la masa, y que sólo una minoría quede preparada a monopolizar los poderes. Así, algunas experiencias muestran cómo al lado de un sistema educativo basado en la participación se reconstruye un sistema paralelo elitista y segregativo.

La participación exige reconocer la especificidad de las competencias e intereses de los diferentes grupos, redefinir los roles de los diversos agentes educativos y, sobre todo, revisar completamente la relación de autoridad, tanto entre profesor y alumno, como entre administrador y administrados. Requiere una redistribución continua del poder de decisión en la sociedad y en la escuela que tienda progresivamente a la democratización de las estructuras sociales de gestión y del aparato administrativo escolar.

Para facilitar la participación escolar es preciso la implantación de unas estructuras participativas, es decir vías u órganos de participación que le hagan efectiva. Es preciso también que los individuos prevelezcan sobre las estructuras. Estas son útiles e incluso indispensables para sostener la participación, pero no tienen la virtud suficiente de crear las cualidades necesarias para hacerla posible.

Es pre-requisito imprescindible una normativa legal que promueva, dirija y legitime la participación en la gestión a todos los niveles, que garantice la auténtica representatividad, el procedimiento electoral y el correcto funcionamiento de los órganos de participación.

Hay otros presupuestos a la participación que tocan conjuntamente los aspectos sociológicos y psicológicos y que tienen importancia suma en el desarrollo de la gestión asociativa.

Es preciso personas que tengan un deseo y una actitud de participación. La participación debe tomar raíz en la conciencia de una educación en la libertad y el respecto de la autonomía de la propia persona y la del otro.

Tomar conciencia de que la democracia no se improvisa, sino que es el resultado de un largo proceso, que es en sustancia, un ejercicio de virtud social, de tolerancia y respecto recíproco.

Es imprescindible que todos los miembros participantes. Padres, profesores, alumnos, etc., estén convencidos y se persuadan, primero, de la no-nocividad, y después, de las ventajas de la gestión asociativa. No basta una simple aceptación del mecanismo participativo por el simple hecho de complacer al director del centro escolar, o por no defraudar a los alumnos que lo solicitan con insistencia. Se impone una preparación psicológica a la participación, con la utilización, incluso de los medios de comunicación de masa, sensibilización de la opinión pública y convencimiento de los interesados, dándoles un soporte de información y comunicación potente y dinámico.

La gestión asociativa exigirá plantearse otro problema considerable: la descolonización y la co-propiedad de los establecimientos escolares.

En suma, hay tres opciones con relación a la participación.

- Se puede adoptar un comportamiento «maximalista» en nombre de un ideal o de una ideología. La abstención. Se rehuye toda participación y se deja la plaza a aquellos que se consideran como adversarios.
- Se escoge una hostilidad activa, boicoteando desde dentro o desde afuera la participación.
- Queda la opción de participación propiamente dicha, es decir, la cooperación y la corresponsabilidad de todos en el proceso gestor de la educación. Lo que implica no sólo participar en el desarrollo de lo ya concebido y establecido, sino colaborar en la creatividad y en la gestión de nuevas formas y módulos de enseñanza.

La participación exige realismo, lucidez, dedicación y entusiasmo. Supone apertura y respecto a las personas y las ideas, aceptar las tensiones y exigir ser tratados como interlocutores cualificados y responsables.

La participación en la escuela no será establecida de manera duradera en el seno de una sociedad fundada en la jerarquización rigurosa del poder y la burocratización sistemática de funciones, aunque éstas aparezcan moderadas con ciertos ritos democráticos y una mística liberal. Hemos apuntado, en varias ocasiones, el peligro continuo de una falsa participación en la clase o en la escuela si la puesta en práctica allí es desmentida en la vida cotidiana política, social y económica.

La participación en la escuela es un contrasentido si a la vez no se da en la sociedad gomal. En definitiva, la participación educativa no es sino una expresión significativa de la democratización social. La sociedad de socrática no puede vivir y desarrollarse sino por la participación y cooperación de todos sus miembros.

Es así también cómo la gestión participativa en la enseñanza tenderá a configurar el orden democrático en nuestra sociedad.

Hemos de ser, en definitiva, planamente conscientes de que la «participación en la escuela» no puede reducirse a una técnica de organización (administrativa) del establecimiento escolar. Se trata de una dinámica y de una filosofía que tiende a inspirar y a transformar no sólo la vida de la escuela, sino la naturaleza misma de la enseñanza.

Pascual Pacheco Roberto “La función Directiva en el Contexto Socio-educativo actual” en: La gestión educativa ante la innovación y el cambio. Ed. Narcea, pp. 73-79, 146-158, 37-50.

La función directiva en el contexto socio-educativo actual.

Roberto Pascual Pacheco

UNA NUEVA REALIDAD

Si el estudio y análisis de la dirección, en general, ha sido históricamente un esfuerzo de acercamiento a lo enigmático, a algo que se sitúa entre la ciencia y el arte, lo definible y lo inaprensible, la inspiración y la práctica, los principios y las situaciones, no es lo menos comprender y transmitir lo que es la dirección actual de los centros educativos en nuestro país.

El director quiere ser un profesional, pero se siente inseguro ante lo no dominado, la complejidad, la exigencia de un modo nuevo de actuar en un campo todavía sin roturar. Son muchas las novedades a las que se tiene que enfrentar, que van desde el cambio estructural y funcional hasta el psicológico y personal.

La LODE ha abierto las compuertas a fuerzas existentes en la sociedad educativa, hasta ahora no legalmente canalizadas, y que han dado lugar a un nuevo modo de convivencia educativa, de gestión y de acción directiva. La novedad no garantiza el éxito en el empeño, ni la seguridad en el actuar, ya que ha supuesto una confrontación seria a posturas, modos de gestión, ideales y creencias, enraizadas en nuestros comportamientos.

Lo que me interesa resaltar, desde el principio de mi exposición, es que la adecuación a esta nueva realidad, no puede provenir exclusivamente de la adquisición y aprendizaje de nuevas técnicas y habilidades directivas. Estas son necesarias, pero no son suficientes para la hora actual. O, dicho de otra manera son un complemento en un esquema vital en el que se deben integrar.

La LODE se puede entender como un cambio estructural, como una tecnología participativa o como un nuevo modo de vida institucional. Es la diferencia que va entre participación como técnica o como cultura.

La figura del director del centro que emerge de la LODE es la de alguien que carece de poder legal para ejercer una dirección unipersonal y adopta la función la “animador”, “moderador”, “coordinador” y “guía”. Esto plantea dos modelos esencialmente distintos de gestión, no agotados en el simple cambio estructural y sí enraizados en el mundo de la cultura.

Juzgada a primera vista y superficialmente la LODE puede parecer un cambio de las estructuras de poder en el centro educativo; se suprime el poder unipersonal del directo y se transfiere la capacidad de influencia y decisión a entes de cogestión como el Consejo Escolar. Las tomas de decisión, característica esencial de toda acción directiva, se realizan en el seno de los Consejos escolares a través de la votación de sus componentes.

Sin tratar en este momento de los aspectos legales ni de la controversia de dominio público sobre los derechos de los titulares de los centros privados a crear y dirigir, ni de las sentencias del Tribunal Constitucional, ni a la parte más teórica de si es un buen modelo o no, ni si así debería ser un director o no, lo que intento es examinar las consecuencias que para la dirección y la comunidad educativa supone la ley promulgada.

El punto de arranque de la exposición es que existe de hecho una estructura participativa en los centros educativos a través de unas tomas de decisión en común en las que se integran los representantes de todos los estamentos de la comunidad educativa. Ninguno de los grupos representativos tienen el suficiente poder como para imponer su punto de vista en los demás a través de la mera influencia numérica.

LA PARTICIPACIÓN: UN MODO DE VIDA.

La participación, aparte de cualquier definición se puede entender como un instrumento, medio, estructura, técnica..., pero, por debajo, o dando sentido a todo eso, la participación es una manera de entender las relaciones humanas, un modo de enfrentarse a la verdad, un esquema vital, un modelo de percibir y sentir, es una nueva manera de entender y solucionar los problemas y conflictos.

LA PARTICIPACIÓN COMO ENIGMA Y DESEO.

En la literatura sobre la organización, el liderazgo ocupa un lugar primordial por la falta de acuerdo en su significado y contenido y algo semejante sucede con la participación y junto con ella las tomas de decisión en grupo y las técnicas de todo tipo que se relacionan de manera directa o indirecta con la gestión participativa.

No se ha llegado todavía a saber con exactitud lo que es la participación como concepto, cada autor propone su propia definición, que muchas veces no tiene nada que ver con las demás (Siegel, 1969; McConey, 1976; Postel, 1974; Margerison, 1974; Hampton, 1981; Likert, 1976).

La participación se pregunta, ¿es un acto o un proceso? (Tannenbaum, 1961; Miles, 1975; Kossen, 1983; Hicks, 1982; Bass, 1978; Myers, 1982).

Tampoco hay acuerdo para lo que realmente vale la participación (Lewin, Lippit y White, 1939; Gomberg, 1966; French e Israel, 1956; Stogdill, 1974).

Generalmente se afirma, que no hay una relación positiva y consistente entre participación y productividad, aunque se admite esta relación positiva entre participación y satisfacción y cohesión grupal (Carroll y Tosi, 1973; Vroom, 1965; McGregor, 1969; Kast y Rosenzweig, 1979; Shein, 1973).

El panorama, a veces oscuro sobre la participación, no supone negar la importancia del tema, ni los avances realizados por la investigación, ni la actualidad del asunto. Pero, sí que hay que poner de relieve que la participación sigue siendo, aún hoy, un enigma tanto en el campo conceptual como en la práctica.

Los estudiosos, e interesados en la participación se han fijado en la infinidad de aspectos sobre ella:

Unos son teóricos (Druker, 1973; Hunneryager y Heckman, 1967). Otros experimentales (Stogdill, 1959; Bass, 1960; Likert, 1959; Fiedler, 1967; Blake y Mounton, 1964; Reddin, 1970). Otros son filosóficos (McMurray, 1950; Argyris, 1957; McGregor, 1960; Davis, 1967). Y otros axiológicos (Selznick, 1957; Ready, 1976; Slater y Bennis, 1964).

Tanta diversidad esconde, en el fondo, dos posturas vitales diferentes que ya Stogdill, 1974, acertadamente dividía en propagandistas e investigadores.

No vamos a entrar ahora en las razones técnicas del posible fracaso en el estudio de la participación que, sin duda existen, y que son de todo tipo, desde la parcialidad del enfoque (Maslow, 1996; Beckett, 1971), al confusión entre cantidad y calidad (Miles, 1975), hasta la inadecuada investigación (Eysenck, 1953; Brown, 1954).

Así pues, desde el campo ideológico y axiológico se nos presenta la participación como un cierto enigma que no se acaba de captar en su totalidad y, sin embargo, es un bien intuido a lo largo de toda la historia de las ciencias, tanto sociales como organizativas, al que hay que desarrollar y potenciar; se arguye desde todas las instancias a favor de su implantación en la vida de las instituciones, por su congruencia con el ser humano, por la época en que vivimos, por los nuevos adelantos en la ciencia, por el nivel educativo alcanzado por los trabajadores en todos los campos, por su fuerza motivacional y de compromiso, y por los muchos bienes, en una palabra, que comporta tanto al individuo como a las instituciones.

LA PRÁCTICA.

Sin embargo, la práctica participativa no es tan satisfactoria, en general, en los centros docentes, a juicio de los componentes de la comunidad educativa. No se dice que la participación sea mala, o que no tenga que haber participación, sino que las expectativas que en ella no se realizan. Una de las causas de esta disonancia entre expectativas y la realidad radica en el enfoque un tanto propagandístico que se ha divulgado de la participación. No es ajena a esta situación la creencia en la participación como panacea para casi todas las dificultades a las que se enfrentan las instituciones. A título de ejemplo,

y sin darle más valor del que tiene, un periódico publicó el 30 de mayo de este año las opiniones de directores, profesores y alumnos sobre el funcionamiento de los Consejos Escolares y, en general, son muy negativas: se aduce ingobernabilidad, falta de efectividad de los Consejos escolares, interferencias indiscriminadas de las Asociaciones de Padres e indisciplina de los alumnos.³³

Para poner las cosas en su sitio realísticamente hace falta, no sólo la buena voluntad, sino una investigación más precisa, que hasta el momento no lo es, que prueba en lo que vale de hecho la participación, sus ventajas e inconvenientes, condiciones y presupuestos.

Es claro que la literatura sobre el tema es muy amplia y muy rica, y ha tocado casi todas las facetas que pueden afectar a la vida participativa, pero creo que falta todavía una sistematización definitiva. Tal vez nunca se pueda realizar.

¿En qué puede concretar esta disonancia entre lo que es la participación como teoría y la experiencia práctica?

1. sentimiento de pérdida de tiempo.
2. actitudes personales negativas. La gente carece de sentido grupal; intereses corporativos que dificultan la unidad de acción.
3. falta de asunción de responsabilidades. Se entiende más la participación como derecho que como obligación.
4. desconocimiento técnico de lo que supone la práctica participativa en su vertiente tanto teórica como práctica.
5. carencia de experiencia en la participación.
6. falta de liderazgo adecuado e los directores de centros de los grupos de trabajo; consejos escolares.
7. estructura motivacional inadecuada en los centros.

EL POR QUÉ DEL TRABAJO.

Por lo tanto, en el campo técnico psicológico, de conocimientos y actitudes hay un amplio espacio para la formación y el crecimiento y que trataré posteriormente.

Pero hay algo más nuclear que subyace al mundo de la tecnología participativa, del aprendizaje experimental, diría que de la misma formación y que es un punto clave, a mi juicio, del éxito de la participación. A lo que me estoy refiriendo es a la cultura.

PARTICIPACIÓN Y CULTURA.

Difícilmente puede la participación llegar a producir los bienes que todos esperamos sino que se da una congruencia cultural con lo que ella significa.

¿Qué se entiende por cultura?

No incluimos en ella aquello que se manifiesta en el mundo conductual, aunque hay autores que sí lo hacen como son Von Maaner (1976) y Goffman (1967) ni a la ideología o filosofía que determinadas instituciones o grupos sociales mantienen, ni a las reglas de juego de la vida institucional, ni lo que se suele llamar el clima organizativo, ni los modos de interacción social. Sin duda, estos aspectos son manifestaciones más o menos cercanas a la cultura, pero, tal vez no constituyen “lo cultural”

Hacemos nuestra definición de Shein (1985):

³³ Ya, 30 de mayo 1987, p. 21.

“Un conjunto de presupuestos básicos –inventados, descubiertos o desarrollados por un grupo determinado al intentar adecuarse a los problemas de adaptación externa e integración interna y que han funcionado suficientemente bien como para ser considerados y por lo tanto para enseñarlos a los nuevos miembros como una manera adecuada para percibir, pensar y sentir con relación a los problemas” (Shein, p. 9)

Al campo de lo cultural, pertenecen pues, los presupuestos, percepciones, pensamientos y sentimientos de un grupo que son, en general, inconscientes.

Aunque no discuto que pueda haber distintos niveles de cultura y distintos sujetos culturales: civilizaciones, países, grupos, comunidades políticas, religiosas, lo que me interesa resaltar es que existe en los países y en distintos grupos sociales un conjunto base de presupuestos que se ha formado a lo largo del tiempo y que está embebido de alguna manera concreta y específica.

Me estoy refiriendo a la cultura como el fundamento en el que se asienta lo más profundo y atávico del ser grupal, con el que se enfrenta a sí mismo como definición y al mundo que le rodea como solución.

Lo cultural se manifiesta exterior, cómo no, a través de conductas, como son la axiología, las normas, reglas, filosofía, ideologías y modos de comportamiento determinados que están profundamente ligados e interlazados a lo cultural.

PROCESO DE CULTURIZACIÓN

La cultura de un grupo no nace de la noche a la mañana, ni a base de técnicas más o menos rápidas de aprendizaje, sino que es fruto del tiempo transcurrido para otorgar sentido a la realidad individual, grupal y social. Se necesita vivir la historia e interpretarla de una manera concreta para que tome parte inconsciente del sentir, percibir y actuar. Es el fruto de experiencias positivas o negativas al solucionar los problemas que nos rodean.

LA PARTICIPACIÓN COMO CULTURA.

Ya se ha indicado que la participación se puede enfocar desde muchas perspectivas y la literatura sobre el tema es muy abundante en todas ellas. Pero, lo que sucede con la participación en que no es solamente una técnica o una estructura concreta organizativa, sino que es una cultura.

Tal vez la raíz de lo enigmático, y lo inaprensible y difícil de la participación radique en ese ser cultural y por lo mismo los éxitos y fracasos de la participación se asienten en esa base fundamental de la cultura.

La participación interroga sobre las creencias que se tiene de la naturaleza humana, de las relaciones interpersonales, del valor de la persona humana, del mundo de la eficacia, del para qué estar y vivir en la organización. Y todo esto atañe a lo que hemos venido definiendo como lectura.

El gran peligro que existe ordinariamente en el mundo de las instituciones es pasar por alto esta dimensión profunda de la participación y entenderla simplemente como tecnología.

La introducción de la participación de las instituciones supone, en muchos casos, un auténtico choque cultural, en el sentido más profundo de la palabra, que exige un cambio que afecta a estamentos muy profundos de la persona y de los grupos y que, si no se dan, nunca funcionará adecuadamente.

CULTURA Y SENTIDO EDUCATIVO.

Así pues, la LODE, a mi juicio, interroga sobre la posibilidad y funcionamiento de una nueva cultura en la vida de los centros educativos, o dicho de otra manera, se han introducido unas nuevas estructuras participativas que presuponen una cultura para la que tal vez no se está preparado.

Esta disonancia estructura-cultura participativa es fuente de innumerables dificultades que se experimentan en la vida diaria escolar: desilusión, falta de seriedad, inhibición, ineficiencia. Se cree que introducida la estructura, se ha conseguido el cambio, y no es así.

Por desgracia muchos centros no han caído en la cuenta de en qué radica el problema, achacando la culpa a factores externos y a partir de este diagnóstico inadecuado se ponen remedios también inadecuados.

No es culpa de la participación sino del sustrato psicológico y social que subyace en los grupos existentes actualmente en los centros educativos.

El prescindir de la vertiente cultural es hacer un flaco servicio a la comunidad educativa.

Hay que caer en la cuenta que el tomar parte en la vida participativa escolar de varios grupos sociales, como son profesores, padres de alumnos, representantes de Ayuntamiento, alumnos, personal administrativo y los representantes de la titularidad, el problema se complica más todavía.

Es decir, el centro escolar se enfrenta por así decirlo, con una difícil tarea, de dar sentido cultural como comunidad educativa, a una diversidad de entidades o grupos sociales que ya por su propia realidad constituyen mundos subculturales distintos.

UNIDAD CULTURAL.

Una tarea importante si se quiere formar auténticamente una comunidad educativa es crear una cultura propia, que debe buscarse y fomentarse como tal, por todos los miembros de la comunidad. Hay que luchar en lo posible para que sus componentes sientan que tiene sentido psicológico y social al pertenecer a ese grupo específico en el que comparten modos de ver y percibir el centro de una manera propia.

Para esto hace falta llegar a un acuerdo sobre los presupuestos básicos en cómo entender las relaciones interpersonales, el significado de la comunidad educativa, el valor y sentido de ese grupo, y la manera positiva de solucionar problemas.

¿Qué se experimenta, de hecho, en muchas comunidades educativas, con relación al punto que venimos analizando?

Distinguiendo entre síntomas y causas y aún siendo lícita la diversidad de intereses, de puntos de vista entre los componentes de la comunidad educativa, no hay, en general, una base común que coadune en unidad la diversidad. Y así, los padres van a la vida grupal del centro con su mundo propio de intereses y deseos, los profesores con los suyos, y los alumnos lo mismo. El síntoma es la apariencia del egoísmo, la lucha partidista, de dificultad de interrelación y la causa profunda es una diversidad cultural. Es decir, no se ha llegado a un acuerdo en los parámetros esenciales que constituyen esa comunidad educativa. De donde se deduce que la participación no puede funcionar de verdad porque no hay una postura esencial compartida por todos los miembros de la realidad educativa.

ELEMENTOS DE CULTURA.

No es tarea fácil y al mismo tiempo sería arriesgado y sin duda pedante, el intentar definir todos los elementos que constituyen la cultura de los componentes de la comunidad educativa. Sin embargo, sería útil el meditar sobre algunos elementos que, tal vez, den razón del choque cultural que pueda existir en los centros y que sean la causa, al menos parte, de la situación en que se encuentra la participación.

EL TRASFONDO HISTÓRICO.

Querámoslo o no, somos hijos de la historia, ciertamente la frase no quiere ser rimbombante, sino poner de manifiesto una realidad. La vida participativa no está culturalizada todavía en nuestro país, ni ha habido tiempo para que nazca ese poso que ya en otros países, con larga historia democrática, se ha producido.

No se han interiorizado ni los modos de relación ni la solución a los problemas ni la diversidad, a través de los hábitos democráticos. Este es un factor que pervade a todas las instituciones sociales, incluidos los centros docentes. Es un factor social que con el paso del tiempo se irá adquiriendo. En la reflexión sobre esta realidad se pone de manifiesto lo que diferencia la estructura de los hábitos, la técnica de la vida participativa.

DIALÉCTICA INDIVIDUO-GRUPO.

Otra de las características de nuestra cultura que se remonta a años atrás y que también es parte de nuestra historia, y por desgracia de la que tenemos experiencia reciente, es la manera en que nos enfrentamos a la solución de nuestras diferencias y problemas y que suele ser a través de la confrontación de muchas veces a radical y sangrienta.

Hay sociedades que han incorporado como una parte esencial de su cultura, un modo de solucionar las diferencias a través de la concordia, como es Japón y en general, las sociedades nórdicas y esta tendencia a la concordia o a la concordancia es parte de su vida social.

La vida participativa para ser válida debe contar con unas dosis elevadas de tendencia a la concordia. No es el enfoque ganancia-pérdida, vencedores y vencidos, vencer y humillar lo que facilita la acción participativa.

Este aspecto cultural se pone de manifiesto en la lucha partidista de los componentes de la comunidad educativa; éste sin embargo, al estar compuesta por grupos sociales, con intereses no siempre concordantes necesita adquirir actitudes de encuentro. Es natural que haya diversidad porque así es la realidad, pero de tal manera hay que tratarla y vivirla que cada grupo no pueda dominar al otro, porque esto deshace a la larga la vida en común que es la participación. A parte de que la comunidad educativa no es el sitio adecuado para la confrontación ni ideológica ni política.

Se necesita aprendizaje histórico y hacer patrimonio de nuestra vida cultural, la solución de las diferencias con actitudes de más concordancia y menos confrontación.

DIALÉCTICA INTRANSIGENCIA-TRANSIGENCIA.

Otra característica social que dificulta en buen grado la vida participativa es la tendencia a considerarse el portaestandarte de toda la verdad y el negar todo atisbo de razón a los que no opinan como nosotros. Ha sido frecuente en nuestra historia, y por desgracia lo sigue siendo, dividir la realidad que nos rodea en buenos y malos, santos y pecadores, nombres e innobles; naturalmente cada uno se apunta al lado de los buenos. Desde la inquisición hasta nuestros días, pasando por la guerra civil, se pone de manifiesto esta

tendencia a la intransigencia, a la dificultad de llegar a acuerdos que es una postura de inflexibilidad, de cerrazón y lo que es peor, caso siempre se pone como pantalla razones últimas, principios fundamentales, historias atávicas.

Esta tendencia a la tozudez, a la cerrazón y a la propia superioridad impide abrirse al otro y concederle en el fondo el derecho a opinar. Muchas de nuestras relaciones se basan más en la emoción y el corazón que el análisis y la razón, lo que nos lleva a adhesiones inquebrantables y odios viscerales. No ha sido algo típico nuestro, ni lo es del todo en la actualidad, nuestra capacidad para abandonar lo absoluto en todo y en todos los campos y acercarnos a la relatividad de las cosas, a admitir matizaciones grises entre extremos antagónicos de lo blanco y lo negro.

A este respecto es interesante examinar los resultados de una investigación llevada a cabo por Bernard Bass sobre la negociación. Tomaron parte muchos directivos de diversos países entre ellos los españoles y una consecuencia fue que estos eran los que alcanzaban un índice más elevado de rupturas en la negociación.

Ahora bien, los consejos escolares, tanto de centros públicos como privados, son la representación de grupos, no contrarios, pero sí diversos y por lo mismo exigen actitudes positivas de flexibilidad y transigencia para poder llevar a cabo sus funciones.

DIALÉCTICA LO PROPIO-LO AJENO.

Otra de las dificultades que se suelen formular en los centros educativos en el contexto de la gestión participativa es la cuestión de la asunción de responsabilidades. Se tiene la creencia de que no existe relación o igualdad entre el querer tomar parte y el asumir las responsabilidades que necesariamente conlleva la participación. Falta la vivencia de lo “nuestro” y sobra en demasía el sentimiento de lo “vuestro”. Si no se deshace la dicotomía mío-tuyo, nuestro-vuestro, no habrá vida participativa. Se necesita la cultura de lo “nuestro” y del compartir.

La carencia de esta cultura tiene también raíces históricas, han sido siglos, tal vez en que los ciudadanos se han sentido ajenos a las instituciones políticas y sociales. El Gobierno, bien sea por su tendencia personalísima o por su sentido político, no era considerado como algo propio por los ciudadanos y estos esperaban las soluciones más del propio ingenio que del mismo Gobierno. La Iglesia, que ha sido en muchos aspectos pionera en defensa de los pobres y necesitados, en especial en el campo educativo, también ha sido, en alguna medida, una institución lejana a diferentes capas sociales.

Y, refiriéndose a los centros educativos estos no han sido lugares de pertenencia psicológica y social para algunos de sus componentes. Había una estructura de poder en general, muy definida, donde la propiedad y la gestión estaban disociadas de los otros estamentos del centro. Naturalmente hay que enfocar estos temas desde una perspectiva temporal adecuada, porque de lo contrario no haríamos justicia, pero aún teniendo en cuenta todos los condicionamientos históricos, la realidad es que no ha habido cultura de pertenencia a los centros docentes. No ha existido el “nosotros” que da razón al ser de toda comunidad educativa. Este sentimiento del ser común, aunque no idéntico, es una condición esencial para la vida participativa.

EL DIRECTOR.

¿Cuál es la labor de dirección en un centro con las características que indica la LODE y el contexto cultural que se ha perfilado?

Una primera y fundamental función es la de “culturalizar” la comunidad educativa, es decir, ayudar a interiorizar los aspectos esenciales de la convivencia en participación.

Entre estos destacan los valores que caracterizan la gestión participativa, tal vez al hablar de valores se tenga la impresión de que nos estamos refiriendo a los centros privados, sin embargo, no es así. Hay algo que pervade a todas las instituciones educativas sea cual sea el origen y la motivación de su recreación, que es la comunidad educativa. Estos valores son los que se refieren a la dignidad de las personas, respecto a los demás, a la transigencia, a la asunción de responsabilidades, al interés común por el alumno y su desarrollo y su desarrollo, el respecto a la diversidad.

Esta “culturalización de los valores” es rehacer la vida psicológica y de relación en nuestros centros, hasta que se hagan vida propia en la comunidad educativa.

El director es el motor de la culturalización axiológica que supone en cierto modo que él es un ejemplo imitable y que al mismo tiempo, sabe contar con el tiempo necesario para conseguirlo.

No tiene que desanimarle ni la lentitud del proceso, ni los fracasos; sabe que está contribuyendo en lo que puede, a crear una nueva cultura que dará sus frutos a medio y largo plazo.

Esta función directiva de creación de cultura axiológica y participativa ha sido tratada y lo es sobre todo en la actualidad, por muchos autores aunque con formulaciones diversas, por ejemplo, Argyris (1976) habla de las teorías al uso, McGregor (1960) de las teorías X e Y, es decir, de las creencias profundas que se tiene sobre el ser humano; Shein (1985), dice que la función esencial del líder es crear cultura en el sentido que venimos diciendo; Bernard Bass (1985), estudia con amplitud y agudeza la función directiva como una inspiración, un dotar de misión a la institución, sirviendo el director de referencia modélica, es decir, el director es un creador de cultura propia, de un dotar de sentido a la comunidad educativa, y en concreto, de crear cultura participativa. De la misma idea es Michel Howlet (1979).

Edward Lawler III (1986) habla también de la función de imprimir lealtad, motivación y compromiso, que debe realizar un director. Aunque prefiere no usar el término carisma, esencialmente comporta el mismo significado.

“El liderazgo, sin embargo, necesita proporcionar un sentido de dirección y finalidad, y al mismo tiempo conllevar una cultura organizativa” (Lowler, p. 212)

Donald Kirkpatrick (1985) cuando habla de la participación, dice que una condición necesaria para su funcionamiento es que exista una filosofía común entre todos los componentes de la institución y la filosofía es algo que pervade todas las técnicas y es un modo de ver el mundo que no es otra cosa que cultura.

Gray (1980) ve la función directiva como una impartición de axiología que coadune toda la institución.

Por lo tanto se puede concluir que la función directiva de culturizar los centros docentes es compartida por muchos e importantes autores, con una denominación o con otra, llámese axiología, misión, carisma o inspiración.

Una de las funciones esenciales del director actual de un centro educativo es dotarle de las vivencias y creencias adecuadas para que se logre una vida participativa. El proceso de interiorización es lento y difícil pero es la semilla que un día hará fructificar modos eficaces de conducta participativa.

EDUCACIÓN PARTICIPATIVA

Ahora bien ¿a través de qué y cómo se puede crear la cultura de la que venimos hablando?

Ya hemos indicado anteriormente el significado referencial que debe tener la figura del directo, pero, además de eso, debe haber un proceso educativo y de socialización en la participación.

1. El proceso educativo debe empezar por la formación. Todos los estamentos de la comunidad educativa deberían convencer, al menos, el significado de la participación, las condiciones técnicas temporales y psicológicas para su éxito, las dificultades que hay que vencer, lo que exige de los participantes, para qué vale y para qué no vale. En general, nos referimos al mapa conceptual y teórico de la participación. Deberían tomar parte en esta formación tanto la dirección como los profesores, los padres y los alumnos, y a poder ser dentro del marco escolar.
2. un segundo paso del proceso educativo consistiría en la socialización de los valores comunes de la comunidad educativa a través de conciencias en las que se trate, se discuta e intercambien los puntos de vista, sentimientos y vivencias, sobre lo que debería ser el núcleo básico y razón del ser del centro, sus consecuencias e incidencias para los que libremente quieran asistir. Las personas comprometidas serían el motor del sentido comunitario.
3. un tercer paso del proceso que venimos exponiendo es dotar de sentido a la misma práctica participativa del día a día, y en esto el director juega un papel muy importante. ¿En qué consiste? En que la experiencia participativa sea educativa, esto es que se vaya interiorizando el significado de la convivencia, del respeto mutuo, de la solución de problemas sin confrontaciones esterilizantes, en la creación poco a poco de un clima de confianza, de interés, que vaya floreciendo en la intimidad de cada uno que merece la pena, a pesar de las dificultades, el trabajar en participación. Es muy conveniente que durante las reuniones el director vaya subrayando estos aspectos, sobre todo que al final haya un período de tiempo que no tiene porque ser muy largo, para la reflexión en grupo sobre lo realizado, examinando los puntos fuertes y débiles de la reunión. El punto que quisiéramos transmitir es que no basta con el mero uso de la participación para que haya interiorización y vida participativa. La experiencia nos dice que no siempre van unidos práctica e interiorización positiva, más aún, a veces se van separando cada vez más, dando lugar a desilusión y despego. Por eso, ahora que estamos en los comienzos legales de la participación en la vida escolar, es muy importante hacerlo bien y en este cometido el director juega un papel muy importante.

EL DIRECTOR COMO FORMADOR DE GRUPO.

Una de las actividades a las que tiene que dedicar mucho tiempo un director es a reunirse con las diversas entidades del centro educativo.

Es el responsable último, ya que el preside el consejo escolar, claustro de profesores, comisión económica, y demás órganos representativos.

Un quehacer importante de la dirección es dotar de sentido grupal al centro docente. El director debe impulsar y ser promotor de los valores o los principios que cada comunidad educativa tenga por propios, debe darlos a conocer y fomentar sin puesta en práctica y aplicación; aspectos que abarcan el proceso educativo, los fines del centro, las relaciones interpersonales, en una palabra lo que debe definir a un grupo, y menor aún, una comunidad educativa (Pascual, 1983).

Es necesario vivir y compartir valores y concretarlos en objetos para que nazca y se desarrolle el sentido grupal.

Naturalmente, este sentido de pertenencia común no será tarea de pocos días ni fácil de lograr.

A los centros públicos tal vez les sea más fácil esta tarea, debido a múltiples circunstancias, como son los cambios que suelen darse en los profesores y a veces en la misma dirección, el origen social de sus alumnos cuyas familias, en bastantes casos no ven en el centro docente más que un sitio donde aparcar a sus hijos, y por lo tanto, tienen poco interés en pertenecer a la comunidad educativa y los mismos alumnos consecuentemente, no ven en el centro más que un sitio donde pasar el menor tiempo posible. Pues bien, a pesar de la dificultad, es muy importante que el director con el equipo directivo doten al centro de un sentido atractivo de pertenencia, deshaciendo barreras y compartimentos estancos, tendiendo puentes entre las posibles islas de la comunidad educativa. Como en todas las cosas en este mundo, habrá que empezar por mínimos e ir luchando por llegar a metas más altas.

El centro privado encontrará su identidad y razón de ser en la sociedad cuanto más haga suyos los valores fundacionales, las ideas inspiradoras que son cemento de ese grupo social concreto, fomentado por todos los que trabajan y tiene intereses en ese centro.

Naturalmente el núcleo esencial axiológico no sólo debe incidir en el centro como estructura, sino también en el proceso de la clase y las relaciones con los profesores y los padres de los alumnos.

EL DIRECTOR Y LOS EQUIPOS

Para crear cultura participativa el director cuenta con diversos instrumentos a su disposición.

Uno es el consejo escolar que es el ente representativo de los diversos estancamientos de la comunidad educativa. El consejo es lugar para el contraste de opiniones, el intercambio personal y las tomas de decisión.

Ahí es donde el director puede ir creando poco a poco el clima, modos vivencias y actitudes positivas para crear comunidad educativa. Para este fin el Consejo hay que entenderlo, no sólo como un medio para solucionar problemas, sino también un vehículo de educación y aprendizaje.

EL CONSEJO Y LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS

Hay maneras de solución de problemas que pueden servir para mejorar o no la vida escolar, por lo mismo pueden ser positivas o negativas.

Lo que no es educativo es la confrontación partidista, ideológica, y tal vez política en el consejo escolar y que cada grupo busque su propio interés. Por desgracia, ésta es una de las sensaciones que tienen hoy no pocos centros docentes, tanto público como privados.

Entre los diversos modos de solución de problemas, hay que evitar todos aquellos que se basen en una estrategia de ganar-perder: es decir, que haya vencedores y vencidos

(Likert y Likert, 1976), esta actitud impide la expresión de las diferencias de opiniones que bien enfocadas conducen a soluciones innovadoras y mejores.

Una estrategia de ganancia-pérdida implica una lucha por el poder en el grupo que tiende a centra en unas pocas personas, o en una sola, la decisión y que a lo mejor es la más agresiva o la que mejor se expresa. Todo esto puede crear una lucha intensa en el grupo y sobre todo unas percepciones entre las personas muy distorsionadas o que pueden dar origen al nacimiento de subgrupos con falsas percepciones que se concretan en conductas antigripales. La hostilidad, el desprecio, la imposición, la falta de respeto por la opinión de los demás, en resumen lucha y no cooperación (Blake, 1964; amaier, 1971; Sherif, 1967).

La dirección del grupo en la solución de conflictos debe contar con los suficientes recursos y conocer al grupo como para poner objetivos integradores en la mayor parte de los conflictos que se presentan. Esto consiste en saber sacar a la luz aquellos valores, expectativas e intereses que tienen en común todos los componentes de la comunidad educativa y que muchas veces no se ponen de manifiesto creando más divergencia de la que realmente existe. Es ir creando, si es que no existe, la conciencia del grupo y del bien común que les haga sentirse compañeros en el quehacer y las preocupaciones y que les haga percibir su unidad fundamental en la labor educativa superando la dialéctica tu-yo, lo tuyo y lo mío, y concientizando el “nosotros”, clave de bóveda del centro educativo. Es decir, una actitud en la solución de problemas de ganancia para todos.

EQUIPOS Y TOMAS DE DECISIÓN.

Otro de los puntos claves en la gestión participativa es la toma de decisión en común. Esto puede ser una experiencia para el crecimiento y desarrollo grupal o para la confrontación y la hostilidad.

Hay que luchar para que el consejo sea la norma habitual en las tomas de decisión, es decir que todas las partes que constituyen el grupo decisorio en el consejo escolar hagan su psicología y efectivamente lo que se decide. El consenso presupone un examen serio de todas las alternativas y opciones, a la luz de los argumentos y los datos que se aportan, es un esfuerzo de razón en la evaluación y elección de alternativas. Es un calificar los pros y los contras de cada proposición. Es un brindar la oportunidad para que todos tengan el mismo derecho a exponer sus puntos de vista y a ser juzgados por lo que significan y son.

Es claro que para llevar a cabo este cometido, el director debe dominar todas las estrategias del proceso y del contenido de las tomas de decisión.

En la búsqueda del consenso entran muchas de las características que constituyen la vida participativa: interés, flexibilidad, escucha, relatividad, comprensión, generosidad. No decimos que nunca se pueda decidir por votación, sino que esta nunca debe ser la ocasión para evitar que se expongan todas las opiniones y con la profundidad que sea necesaria. Naturalmente, el consenso no es una complaciente unanimidad, ni un ponerse a charlar sobre diferencias, sino que es un serio análisis, con todas las consecuencias de las divergencias que subyacen en toda la vida grupal. No es, por lo tanto, aceptar la mediocridad en las decisiones, ni una componenda hábil de las distintas opiniones, ni que nadie pueda influir más que otro, al contrario, se pondrá de manifiesto que el que tiene más conocimiento, prepare mejor la reunión, sea competente en su juicio, manifieste lealtad al grupo, sinceridad, integridad, y sepa apoyar a los demás, será el que más influye (Farris, 1969).

El director juega un papel muy importante al dar o no cauce y vida a esta profunda realidad grupal, al modo de solucionar problemas y tomar decisiones. Probablemente es necesaria cierta formación en estos aspectos.

VIDA PARTICIPATIVA

Como he dicho anteriormente es fácil crear estructuras participativas y es más difícil que surjan los sistemas locales y culturales que les den vida, porque están en juego aspectos muy profundos de la persona humana que interpelan costumbres invertebradas en la manera en que nos consideramos y nos relacionamos.

Valiéndose de las estructuras, el director y en lo que le toque y los demás miembros de la comunidad educativa, deben ayudar a crear conciencia y el convencimiento de que la manera en que la participación ayuda a resolver problemas, a tomar decisiones, merece la pena, ya que es la más fecunda para vivir la vida escolar.

Si con el participar nos vamos alejando de lo que debería ser y nos acercamos cada día más a lo que no debería suceder, es que la participación no la hemos sabido hacer educativa. Si crece del desánimo, el sentimiento de que no vale para nada, de que se pierde el tiempo, de que no hay manera de llegar a entenderse, urge más, insistir en la formación y en el educar.

Por eso pienso que es muy importante finalizar cada reunión, preguntándonos sobre cómo nos ha ido, qué hemos hecho, en qué hemos tenido éxito y en qué hemos fallado. Aprovechar los éxitos para crear conciencia participativa.

PARTICIPACIÓN Y ESTRUCTURA.

Es claro que en la actualidad existe una estructura en los centros educativos que es participativa, pero, tiene algo que ver el director de la estructura? Sin duda. Debe ser el valedor de que exista, se mantenga y se potencie. Sin boicotear ni desminuir su importancia y hay maneras útiles de hacerlo. En este aspecto, como en otros, existe la teoría de los vasos comunicantes: quine de verdad cree en la participación, potenciará las estructuras y quien no, evitará ponerlas a pleno rendimiento. Una manifestación de la cultura participativa es el buen funcionamiento de las estructuras; estas son una piedra de toque de nuestras creencias. Ahora bien, las estructuras deben estar al servicio de la comunidad y los centros deberían tener autonomía y flexibilidad para acoplarlas a la realidad siempre cambiante y esto está implícito en la misma realidad y en lo que los autores entienden por participación: que es un proceso que no se agota necesariamente en un acto único.

EL DIRECTOR Y LA COORDINACIÓN

Finalmente, la función directiva de la coordinación, junto con el equipo directivo, debe servir para dar unidad y sentido global a toda acción educativa. No basta con que la gestión sea participativa, sino que ésta debe abarcar también a la función docente, a las relaciones profesor-alumno, de tal manera que en el día a día, y en el corazón mismo de la comunidad educativa se haga realidad la nueva cultura que queremos crear en el centro y para la sociedad. El aula es el lugar más apto para empezar a sembrar y vivir la cultura del respeto, de compartir, de vivir armónicamente nuestras diferencias, de relacionarnos con un presente de convivencia y un futuro de tolerancia.

Sin duda, no es fácil nuestra tarea, pero nadie podrá negar que sea apasionante y trascendente. Podemos y queremos crear un nuevo individuo para una nueva sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

- ARGYRYS ch. 1975 *Personality and Organization*, Harper Nueva York
- BASS B. 1960 *Leandrship, Psicology and Organizar*, Nueva York
- BECKETT J. 1971 *Management Dynamics* McGraw-Hill
- BLACKE R. Y MOUTNOT J. 1964, *Maganing interproup conflict in Indstry.*
Guelf-Houston, Texas
- BLAKE R. SHEPARD R. Y MOUTON *The managerial. Grid* Guelf-Houston,
Texas
- BROWN Y. 1954 *The Social Psichology of Industry.* Penguin Londres.
- CARROL S. *Manageen by objectives.* Mc Millan, Nueva York.
- DAVIS K. *Human Relations at work.* Mc Millan Nueva York
- DRUKER P. *Reflexiones para un director.* APA. Barcelona
- EYSENK H. *Uses and abuses of Psichology.* Pellican, Londres.
- FARRIS G.F. *Organizacional factors and individual perfomance*
- FIEDLER *A Theory of Leandrship Effectiveness.* McGraw-Hill, Nueva York.
- FRENCH. *The experimental change of a mayor organizational variable. Journal of abnormal and social Psichology.*
- GOFFMAN *Interaction Ritual.* Adine, Nueva York
- GOMBREG, W. *The trouble whit democratic management. Tras Action*
- GRAY, H. *Management in education.* Nafferton Books.
- HAMPTON *Contemporary management* McGraw-Hill, Nueva York.
- HICKS,H. GULLET R. *management* McGraw-Hill, Nueva York.
- HOWLWT, M. *strategic planning in state Goberniment,* en Borts, D y Montana P.
mananing non profit organizations, Harper, Nueva York.
- HUNNERYAGER Y HECKMAN *Human relations in management, South-Western, Nueva York.*
- KAST F. ROSENWEIG *Organization and management.* Mc Graw-Hill, Nueva York.
- KIRKPATRICK *How to manage change effectively.* Jossey-Bass, San Francisco.
- KOSSEN. S *The Human side of organizations.* Harper Nueva York.
- LAWLER III E. *High involvement management,* Jossey Bass, San Francisco.
- LEWIN, K Y WHITE R. *Patterns of aggressive Behavior experimental created social climates. The Journal of social psichology.*
- LIKERT R. *Motivational approach to management development.* Harvard Business Review
- LIKERT R. y LIKERT J. (1976) *New ways of managing conflict.* McGraw-Hill, Nueva York.

Autonomía y gestión de un centro escolar público.

L. Otano

La autonomía de los centros escolares y su margen de actuación está concentrando en estos momentos el debate sobre la cuestión escolar que ha sido –y en buena medida sigue siendo- uno de los temas que más ha interesado e incluso apasionado a la opinión

pública en los últimos años. Y está adquiriendo esta importancia, porque del grado de autonomía de que disfrute un centro dependen las posibilidades de caracterización de un centro escolar y, en consecuencia, una mayor o menor capacidad del conjunto del sistema escolar de responder a las cuestiones que se han ido debatiendo en la forma más adaptada a la diversidad de situaciones en que se desarrolla la actividad educativa.

La autonomía es el campo de libre actuación de un centro dentro del marco general del conjunto del sistema escolar y educativo; es, por tanto, un medio que facilita dar una respuesta propia y adaptada a los problemas generales en un contexto determinado. No tiene en sí misma interés que la de permitir una respuesta concreta a las grandes cuestiones que han sido objeto del debate social en torno a la escuela. Un debate que ha podido parecer diferente según el tema que se haya ido suscitando y sin conexión entre unos temas y otros, entre unos posicionamientos y otros; pero que, en el fondo, no ha sido sino el proceso de una misma cuestión que, al afrontar situaciones y realidades nuevas, se ha ido enriqueciendo y ha permitido ir profundizando en el significado real de cada una de las posturas.

Por todo lo anterior, consideramos importante hacer un breve repaso de los temas que han sido objeto del debate social y a la respuesta que se ha ido asumiendo como característica de un centro escolar público. De este análisis podremos deducir algunas notas fundamentales para la definición de uno de los puntos esenciales de la autonomía de un centro escolar, como es el Proyecto Educativo.

EL DEBATE SOCIAL EN TORNO A LA ESCUELA.

El debate escolar se inició a mediados de los años 70 con la cuestión escuela privada-escuela pública. La alternativa por la Escuela Pública fue contestada con la alternativa por la libertad de enseñanza: en una y otra, quedaban esbozadas las posiciones sobre la escuela. Así la propuesta que nació como alternativa global a toda enseñanza, progresivamente de ha ido quedando como modelo hacia el que ir tendiendo los centros públicos. De alguna manera la LODE ha cerrado aquel debate primero con la aceptación de la doble red escolar, aunque con un intento de acercamiento que, desde el punto de vista del MEC, ha supuesto un modo de incorporación de la iniciativa privada al sistema público de enseñanza, mientras que otros creemos que más bien ha sido una privatización de una parte del sistema público de enseñanza.

La cuestión que estaba en el fondo de aquél debate era la función ideológica de la escuela, con dos modelos escolares: la escuela pluralista (pública) y la pluralidad de escuelas ideológicas (privadas). Se trataba de ver qué papel de mediación debía jugar la escuela entre el alumno y la realidad, en un momento en que la sociedad recobraba el derecho a la pluralidad ideológica después de un largo período de uniformidad.

Mientras que los centros privados se afirmaron en el derecho a tener un ideario o carácter propio, en nombre de la libertad de enseñanza y de la coherencia del mensaje que la escuela debía transmitir a sus alumnos, los centros privados recobraban su condición de centros plurales, afirmando la laicidad del centro como tal –no se neutralidad, ni su beligerancia a favor o en contra ideología alguna- en nombre del pluralismo social y de una concepción pedagógica constructiva, basada en la investigación y la expresión libre.

El modelo de gestión de una escuela pluralista se llamó gestión democrática. La comunidad escolar era quien tenía la capacidad y el derecho de fijar las líneas educativas, sin condicionamiento ideológico previo, atendiendo a las características socio-culturales de

la comunidad social a la que pertenece, así como a las necesidades y posibilidades de la propia comunidad escolar.

La democratización de la gestión de un centro escolar supone la participación de todos los estamentos de la comunidad escolar, en condiciones de igualdad y diversidad de funciones, tanto en el diseño como en la puesta en práctica de un proyecto educativo.

A finales de los años 70 el debate escolar se fue centrando en torno al llamado “fracaso escolar”. La escuela se mostraba poco eficaz, al ser incapaz de lograr que número suficiente de alumnos alcanzasen unos resultados que previamente se habían establecido como objetivos comunes y buenos para todos. El fracaso escolar se convierte en un problema social no tanto por lo que supone de selección arbitraria de los alumnos, como por el desfase que se da entre las demandas del sistema productivo y los resultados académicos. La crisis económica se está manifestando con fuerza y la escuela se afirma en su condición de medio de producción no sólo ideológica, sino de la división social. El centro del debate es ahora la función social de la escuela.

Frente a quienes buscan una mayor eficacia de la escuela para llegar a una selección más ajustada a las necesidades del sistema, otros proponen una mayor eficacia en orden a que la escuela sea medio de compensación de las desigualdades de origen. Los centros públicos, quizás el mejor modelo de escuela pública, entienden que su función social es la de ser medio de compensación.

El fracaso escolar no es el fracaso de los alumnos, sino el fracaso de la propia escuela. Todos reclaman mayor calidad de la enseñanza. Unas veces se reivindican mayores recursos, que permitan la ampliación de las plantillas de profesores, la mejora y aumento de los equipamientos escolares, la reducción del número de alumnos por aula... otras veces se busca la calidad de la enseñanza por la tecnificación del trabajo didáctico.

En esta línea de tecnificación, se retoma algo de lo que ya se había hablado a raíz de la Ley General de Educación del 70, pero ahora con mayor convencimiento y con un mayor realismo: la pedagogía por objetivos, con la definición de objetivos generales y operativos, la secuenciación de los mismos, la adaptación de los programas escolares al desarrollo madurativo de los alumnos; se vuelve a hablar de la evaluación continua de los alumnos y se amplía a la evaluación del proceso educativo como tal y del centro. Un intento de plasmar los avances científicos en pedagogía con un criterio más técnico fueron los programas renovados de los nuevos ciclos de la EGB, elaborados en los últimos años de la UCD.

El esfuerzo más importante de tecnificación se realiza en el terreno de la gestión escolar, aplicando a la escuela las técnicas de gestión y dirección empresarial. Se introducen conceptos como los de planificación a través del Plan del Centro, organización y coordinación del profesorado con la correspondiente distribución de funciones en órganos colegiados y órganos unipersonales, distinción entre planos directivos y operativos o funcionales, control y evaluación del proceso escolar en la memoria final. Se refuerza la función del director del centro como un cargo con las funciones técnicas propias, se requieren una preparación adecuada, dándole así un carácter más profesionalizado. Los profesores buscan también un modelo más profesional, despegándose del modelo vocacional clásico.

En estos momentos el discurso sobre el fracaso escolar está llegando a su agotamiento. Es claro que no hay correlación entre fracaso y calidad de la enseñanza, mientras sigamos con el mismo modelo escolar. Hoy día la mejora de calidad de la enseñanza pasa por el cambio de objetivos y de organización del propio sistema educativo.

Es tan claro que esto debe ser así que la misma Administración ha iniciado un proceso de reforma de la enseñanza, aunque pueda haber –y de hecho los hay- distintos modos de entender el cómo y el para qué de la reforma.

Los cambios introducidos por la presencia de las nuevas tecnologías tanto en el sistema productivo como en el comunicación de masas, están produciendo una nueva imagen del hombre, una nueva cultura, una conciencia social de mayor igualdad, así como una paro, no ya ocasional sino estructural, el peligro de la destrucción de la naturaleza y del hombre, el aislamiento del individuo en la ciudad, etc. Todos estos cambios tienen necesariamente un peso significativo sobre el sistema escolar. Resaltaríamos dos de ellos:

-el cambio en la relación escuela-empleo.

-la importancia de los medios de comunicación como fuente primera de información dejando a la escuela con una labor de sistematización y análisis más que suministradora de conocimientos como venía siendo hasta ahora.

A la escuela se le presenta, de nuevo, una disyuntiva.

-atender a las necesidades del mercado de trabajo, necesitado de un personal de alto nivel de formación;

-a bien facilitar a todos una formación básica que permitía la autonomía personal y la orientación para un desarrollo superior en ciclos educativos superiores bien en el mundo del trabajo.

A la escuela se le plantea su función democratizadora, o sea, qué papel debe jugar en una sociedad democrática.

En el contexto de lo que llama “ciudad educativa global”, a la escuela le corresponde la función de facilitar los medios parra un desarrollo personal y la integración social, a través de una oferta que atienda a la diversidad de los alumnos (de capacidades, de intereses, de ritmos, de actitudes...) en un tronco compón obligatorio. La homogeneidad actual del sistemas educativo debe dar paso a la heterogeneidad, para los cual los objetivos deben convertirse en intencionalidades y directrices, la uniformidad de programas y métodos en polivalencia y flexibilidad, que permiten posibilidades diferentes sin llegar a ser canales distintos de escolarización y evaluación en orientación para que cada alumno vaya escogiendo el proceso más adaptado a sus condiciones.

La organización de un centro escolar debe avanzar hacia un funcionamiento real de la comunidad escolar como tal. Esta conlleva una forma de estructuración y de actuación que, además de buscar la consecución de unos objetivos educativos y de aprendizaje extremos, ella misma con su cohesión e integración interna es un objetivo a conseguir. Cuando hablamos de comunidad escolar nos tenemos que referir a un modelo de relaciones interpersonales, a un modelo de organización para la gestión escolar y a un modelo de relaciones d e la escuela con la comunidad social. Y todo ello en función de unos objetivos democratizadores e integradores de la escuela, que debe alcanzar su primera realización en la propia comunidad educativa.

En el país Vasco ha habido otro eje de desarrollo y debate social: la incardinación de la escuela en el proceso de recuperación de la identidad del pueblo y su reconstrucción nacional. Este proceso se asienta en la capacidad de autogobierno y en la recuperación de los elementos culturales propios, el principal de ellos la lengua. La escuela se ve implicada en ambas direcciones, en cuanto se quiere organizar autónomamente y se quiere que tenga unos contenidos educativos propios, y, muy en particular, sea un medio privilegiado para la

recuperación del euskera como lengua de uso, además de una lengua de aprendizaje escolar.

El primer paso dado fue la afirmación de la legitimidad y necesidad de la escuela vasca, a través de la transferencia de las competencias en materia educativa y el comienzo del proceso de euskaldunización, así como por la legalización de las ikastolas. El siguiente paso es el de la normalización, que se manifiesta por la demanda social de la enseñanza en euskera o bilingüe y la expansión de la red de ikastolas.

El proceso normalizador tiene aún aspectos pendientes de capital importancia: desde el punto de vista lingüístico, la planificación democrática del proceso de euskaldunización, y la definición de los modelos lingüísticos desde el punto de vista didáctico y organizativo; o bien de la integración de las *ikastolas* que desean ser públicas en la red pública actual y potenciar conjuntamente su transformación, o bien, a partir de una definición previa del modelo, iniciar los cambios en los centros públicos y en las ikastolas en un proceso de confluencia.

EL PROYECTO EDUCATIVO DE UN CENTRO ESCOLAR

Una concepción abierta y flexible de la educación escolar precisa de un alto grado de autonomía para establecer un Proyecto Educativo propio y de un modelo de organización que permita poner en marcha tal proyecto contando con los recursos suficientes.

Todo centro escolar desarrolla siempre un Proyecto Educativo; pero es frecuente que no esté explícito, que sea contradictorio o al menos incoherente y no de respuestas suficientes y consecuentes a las cuestiones que hoy se plantea el sistema educativo. Los centros públicos –por querer marcar diferencias con los centros privados que tenían un proyecto Educativo basado en un ideario- han caído en el extremo contrario de no tener un proyecto educativo claramente definido. Sin embargo, todo centro escolar debe plantearse claramente lo que pretende hacer y en virtud de qué valores y objetivos se decide una organización, una programación, unos métodos, unas formas de evaluación y unas relaciones interpersonales. Y los centros públicos deberán plantearse la coherencia de tal proyecto, no en base a una ideología, sino del pluralismo existente en la propia comunidad social y su reflejo en la comunidad escolar.

El proyecto educativo de un centro escolar público ha de ser fruto del consenso de toda la comunidad escolar. El logro de este consenso es ya en sí mismo un objetivo básico para la conformación de la comunidad educativa. El consenso social es la forma de que el pluralismo no se vea impedido por la fuerza de un grupo mayoritario y que, en lugar de la confrontación se trabaje por la vía de la participación y la colaboración. Asimismo será posible que todos los miembros de la comunidad asuman como suyo el proyecto y lo tengan como pauta en la realización del trabajo que le corresponda a cada uno, sin embargo, el consenso no se contraponen a la existencia del conflictos, aunque pone un límite a los conflictos y un campo de libre debate.

Un proyecto educativo ha de dar una respuesta concreta a las cuestiones relacionadas con la función ideológica, la función social, y la función democratizadora de la escuela, así como su contribución a la integración de los alumnos en la comunidad social vasca. Y los centros públicos han de situarse en la línea de una escuela pluralista en lo ideológico, compensadora en lo social, integradora en lo comunitario y vasca en lo cultural. En este marco irán plasmándose las líneas básicas del trabajo, las propuestas concretas de acción, las formas de organización interna en los distintos niveles, así como el ritmo de

desarrollo de tales propuestas, adecuándose a las características, aspiraciones y necesidades de la comunidad social y de cada grupo de alumnos en particular. El margen de flexibilidad y de opcionalidad que tenga un centro escolar podrá facilitar una adaptación mayor o menor a la realidad en la que se desarrolla el trabajo escolar.

El proyecto educativo de un centro escolar público es lo que dará coherencia al centro como unidad en la totalidad y lo que marcará las vías de progreso en el tiempo. La existencia de un equipo pedagógico coherente con el proyecto educativo y con una estabilidad suficiente son condiciones indispensables para que exista un proyecto educativo operativo.

En un proceso lógico, del proyecto educativo deben dimanar el plan anual de centro y el reglamento del régimen interior. En la práctica, lo primero será ir elaborando planes anuales y formas de organización consecuentes con los mismos; llevando a la práctica y el descubrimiento en profundidad de la realidad, será posible llegar a la definición, nunca fija e inamovible, siempre revisable, de un proyecto educativo.

LA COMUNIDAD ESCOLAR, COMO ESTRUCTURA ORGANIZATIVA PARA LA GESTIÓN.

Desde lo que se afirmaba al hablar la gestión democrática de los centros escolares hasta lo que se puede entender por organización comunitaria de la escuela, hay un avance sustancial. En primer lugar, porque el contenido abarca aspectos más profundos y, en segundo lugar, porque el ámbito se amplía desde la gestión directiva, al plano operativo y, sobre todo, a la relación pedagógica directa.

La concepción que subyace en la idea de la comunidad escolar, como estructura organizativa, se aparta del asamblearismo como forma de deliberación y de decisión, puesto que en el asamblearismo no hay distribución de funciones y tareas, ni se facilita la existencia de órganos operativos y decisorios a distintos niveles. La asamblea –del centro, de ciclo, de aula/de profesores, de padres, de alumnos- es una estructura válida para unas tareas determinadas, pero no como la estructura organizativa que abarque todas las tareas posibles en un centro.

Se diferencia profundamente, de la organización actual en la que se distribuyen las funciones, pero por el camino inverso de las responsabilidades se llega a una total jerarquización. La responsabilidad del incumplimiento de una tarea o de la falta cometida a un nivel que salta al nivel superior hasta alcanzar al director del centro, incluso hasta el terreno de lo penal, es una trampa que no se puede sostener.

La diferenciación entre los planos directivos y operativos tiene un valor lógico, pero, cuando se traduce en estructuras paralelas y jerarquizadas, rompe el sentido de lo que es una comunidad escolar. Sería negativo olvidar que hay distintos niveles de actuación y distintas formas de participación, algo que puede suceder fácilmente en una organización asamblearia; pero también lo será el llegar a estructuras organizativas con distribuciones de funciones y distinción de personas que las ejecutan, como sucede en los modelos excesivamente tecnificados. La presencia de la comunidad educativa como tal, aunque con distintas formas de presencia, en los dos niveles de un modo más coherente con lo que se puede entender como un funcionamiento de una comunidad escolar.

De todos modos, lo más significativo de una comunidad escolar es llegar a un funcionamiento real, o sea al plano de la relación pedagógica misma, en la que se establezca una auténtica relación del grupo humano, como condición previa para la labor educativa y de aprendizaje. Una escuela entendida como una comunidad educativa tiene

como objeto el logro de las relaciones interpersonales dinámicas, de modo que exista un auténtico grupo en el que cada individuo, en su realidad, tenga un espacio propio, una presencia y un rol positivo que desarrollar con autonomía y responsabilidad. Que no exista un único patrón de comportamiento, ni el único proceso de desarrollo personal y grupal, ni una jerarquización en la diversidad de personas, sino una valoración de lo que cada uno es y cada uno aporta al grupo que pertenece.

Toda la estructura organizativa de centro, de ciclo, etc., no tiene otra misión que favorecer la existencia y el desarrollo de grupos que, conectados entre sí den lugar a una comunidad vertebrada en su interior y positivamente integrada con toda la comunidad social (barrio, pueblo, ciudad...) y lograr que en cada grupo y en el conjunto de la comunidad escolar se vaya desarrollando un proyecto educativo que facilite el contacto con la realidad y la comunicación entre las personas sin mediaciones extrañas o manipuladoras; que trate de compensar, dentro de sus posibilidades, las desigualdades que puedan derivar en discriminación; que respete la diversidad e integre en un todo heterogéneo que favorezca la convivencia, el descubrimiento del otro, la riqueza de formas de ser y de entender el mundo.

Y para el logro de estos objetivos será necesaria la autonomía tanto la definición del Proyecto Educativo como para establecer una estructura organizativa propia.

Factores a considerar en la selección de un centro de EGB: modelo para el área metropolitana de Valencia.

A. Sancho, R Fossati y J.A. Benavent

Resumen: este trabajo intenta elaborar un modelo de elegir un centro para la educación general básica en función de una serie de variables socioeconómicas culturales de la familia decisora y del centro al que seleccionan. El estudio está realizado en el ámbito del área metropolitana de Valencia.

Palabras clave: modelo econométrico, selección, centro privado público.

Introducción: la mayoría de sociedades modernas se enfrentan hoy a serias dificultades para adaptar sus aparatos educativos a las demandas de un mundo en rápida transformación.

La escolarización obligatoria de la población, se ha convertido no sólo en un poderoso instrumento en la lucha contra la ignorancia, sino, sobre todo, en un factor indispensable de integración social, una condición, en suma, de reconocimiento de los individuos como miembros de una colectividad nacional y sujetos de derechos y deberes.

Nuestro sistema educativo, sufre, desde hace años, una considerable desorganización y una muy deficiente utilización de los recursos públicos. La oferta de educación se distribuye de forma muy desigual tanto social como geográficamente: mientras que muchos ciudadanos tienen a su alcance puestos escolares dignos donde educar a sus hijos y entre los que elegir, otros muchos ven desatendido el derecho a la educación de sus hijos, porque la oferta escolar a la que pueden acceder, es inadecuada cuantitativa y cualitativamente.

OBJETIVO DEL TRABAJO

Este trabajo es la parte inicial de un estudio –que se está realizando– de análisis de la demanda de Educación General Básica en el ámbito del área metropolitana de Valencia.

Se intenta evaluar los efectos que sobre la demanda de educación privada, tienen diversos factores de tipo social y económico.

El objetivo de este estudio puede centrarse en la obtención de una *estimación del impacto de los factores socioeconómicos sobre la demanda de centro escolar de EGB y la influencia sobre esta demanda, de un conjunto de variables* tales como nivel cultural de los padres, tamaño de la familia, características económicas, rasgos personales de los alumnos.

El punto de partida lo hemos centrado sobre dos aspectos:

- a) la intencionalidad por parte de la familia que busca de antemano un tipo de escuela acorde con su propia ideología y presupuesto.
- b) La atracción de las categorías de los centros de EGB, sobre las familias. Aspecto del que va a depender particularmente, la toma de decisión de la selección del centro escolar, por parte de los padres.

FASES EN LA REALIZACIÓN DEL TRABAJO

Dado que el objetivo de este trabajo es determinar qué tipo de factores han sido los que han intervenido en el proceso de toma de decisión, por parte de los padres, a la hora de elegir un centro para sus hijos, se planteó el problema de que previa a la realización del modelo que permita establecer estas relaciones, se debía de realizar un trabajo de campo que proporcionara la información necesaria para la elaboración del citado modelo.

Con ese fin se han elaborado dos encuestas que nos permitieron obtener la información necesaria para poder formar las bases de información para la segunda parte del trabajo que sería la formalización y elaboración del modelo utilizado.

Se puede decir entonces que las fases de la realización de este trabajo son tres:

1. elaboración de dos encuestas: una dirigida a los padres de alumnos de 1º de EGB y otra a los centros escolares que han sido seleccionados en un proceso de muestreo entre la totalidad de colegios comprendidos dentro del área metropolitana de Valencia.

La encuesta se ha dirigido a 37 colegios y a la totalidad de alumnos de primero de EGB del centro muestreado con el fin de poder obtener por una parte un nivel de respuestas suficientes que nos permitieran reducir el campo de error al porcentaje más pequeño posible, así como por otra parte no crear susceptibilidades entre los padres de alumnos o entre los alumnos que pensarán que no habían sido elegidos.

Los cuestionarios de las encuestas se han realizado de forma que de una directa o indirecta contestaran a las preguntas que se consideran claves para la construcción del modelo que posteriormente se ha de elaborar.

2. la segunda fase de este trabajo se centra en la explotación de los resultados de la encuesta. Esta parte del trabajo se ha realizado con la utilización del paquete BARBRO. Sobre estas encuestas se han elaborado sobre los resultados obtenidos tablas de frecuencia tanto absolutas como relativas con todo tipo de responsabilidades cruzadas para poder ir delimitando las razones que han ido afectando a la toma de decisión por parte de los padres.

3. la tercera fase se refiere a la elaboración del modelo que fundamente una estructura básica de relaciones entre las variables consideradas y nos permita cuantificar la importancia que cada variable por separado, así como todas en conjunto tienen para la decisión del tipo de colegio.

Dado el carácter dicotómico de la variable endógena (es decir, elección de escuela pública o privada) *nos obliga a elegir dentro de un conjunto de modelos que puedan incorporar este tipo de particularidad seleccionando pues una categoría de modelos econométricos denominados modelos de elección cualitativa.*

El trabajo finaliza con la realización de un proceso de simulación en el que se estudia el impacto sobre la variable objetivo de las variaciones que se pueden producir en el resto de las variables.

VARIABLES UTILIZADAS.

La realización de este trabajo requiere la elaboración previa de dos encuestas que recojan la información necesaria para poder desarrollar el modelo teórico, que sea la base para poder analizar los aspectos que inciden sobre la elección de centro para el nivel de EGB. Estas encuestas suponen el aporte empírico para estimar y verificar el modelo técnico propuesto. En el anexo 1 se recogen los formularios de las encuestas realizadas.

Aceptando la teoría del Capital Humano de Becker, en la que la hipótesis central es que la demanda de educación es una función esencialmente de sus costes y de los incrementos de las rentas personales que el individuo espera obtener, gracias a la adquisición de la educación, se tendrá que planear el modelo de forma que queden reflejadas un conjunto de variables que pudieran dar forma al modelo definitivo.

- como variables *endógenas* hemos considerado pues *la elección de Escuela Pública o Privada* (concertada o no, y dentro del concierto, si éste es pleno o singular. Luego se ha tenido en consideración, las características del religioso o laico).
- Como factores básicos que afectan a la demanda de escolaridad, hemos considerado los siguientes conjuntos de variables que pasamos a explicar haciendo referencia a dónde se encuentran dentro del cuestionario.

VARIABLES DE ATRACCIÓN DEL CENTRO

Variables de atracción global

Existe una doble dificultad tanto teórica como empírica para identificar el grado de calidad de la enseñanza de un centro escolar. Las variables que vamos a considerar a continuación están relacionadas e intentan cuantificar este índice cualitativo. Estas variables son 1, 2, 3, 4, 5, 6.

1. *el número de alumnos por centro.* Se corresponde con la pregunta número 3 del cuestionario para el centro escolar, formulada como cantidad de aulas y alumnos matriculados. En ella se atiende a los diferentes niveles de enseñanza (Preescolar y EGB) y éstos a su vez, considerados en sus distintos cursos (1º, 2º, 3º ...) atendiendo al número de aulas por curso y número de alumnos, diferenciándolos según el sexo.
2. *el número de alumnos por profesor.* Esta variable que en los últimos años constituye motivo de estudio por parte de las autoridades competentes como índice de calidad de enseñanza del centro, también se ha considerado en el cuestionario para el centro escolar, con los datos obtenidos de las preguntas 3 y 4.
3. *servicios prestados.* La pregunta 5 del cuestionario para el centro escolar hace referencia a los recursos materiales. En primer lugar, el grado de acondicionamiento del centro diversificado en tres categorías: A su vez, estas categorías cualitativas se especifican junto con las de existencia o no de locales (aularios, comedor...) y metros cuadrados de cada uno de ellos (apartado 5.2). La pregunta 11 recoge los servicios complementarios que el centro ofrece en función del tipo de financiación que posee (transporte escolar, comedor, departamento de

orientación escolar y profesional...). a su vez se tiene en cuenta su nivel de calidad atendiendo a las categorías de bueno, aceptable o deficiente.

4. *costes de la enseñanza y de otros servicios.* En función del centro elegido por los padres, una variable a considerar para muchos de ellos es el coste de la enseñanza, que se refleja en la pregunta 12 como enseñanza gratuita, subvencionada o autofinanciada. Esta variable está íntimamente relacionada con la considerada “variable endógena” tal y como hemos expresado en líneas anteriores. Por otra parte, la pregunta 13 atiende a los costes de otros servicios de carácter optativo, tales como comedor, transporte y otros que pudieran existir y que no se reflejan en el cuestionario. La pregunta 6 de cuestionario para el centro, también incluye un presupuesto de APAS que afecta, por una parte, a la realización de actividades extraescolares y complementarias y por otra, el grado de funcionamiento según las categorías de bueno, aceptable y deficiente.
5. *distancia del centro.* Esta variable se recoge en ambos cuestionarios: el remitido al centro escolar (pregunta 16) y el pasado a los padres de alumnos de 1º EGB (pregunta 8). En aquella sólo se pide una aproximación de la distancia máxima desde donde se reciben alumnos. En ésta se especifica la distancia de intervalos de 1,000 metros.
6. *número de alumnos que ha superado con éxito el curso escolar del año anterior.* Esta pregunta se recoge en el 15 del cuestionario.

Variables de la atracción por tradición familiar.

La que hemos venido a dominar “atracción por tradición familiar” es una de las variables que más pesan en la toma de decisión de elección de centro para los hijos. Entre las variables que incluimos en este apartado y por orden de aparición en el cuestionario pasado a los padres de alumnos de 1º EGB, tenemos los siguientes:

1. *Asistencia al centro de los hijos.* Que se corresponde con la cuestión 2. asimismo se debe especificar el número de hijos que se hayan matriculados en el centro.
2. *asistencia al centro con anterioridad.* Otro indicador significativo en caso de que el centro posea unidades de preescolar, si es el hijo que cursó 1º EGB ya asistía con anterioridad al centro o por el contrario, provenía de otro diferente (pregunta 3)
3. *tipo de centro al que asistieron los padres.* La pregunta 5 es quizá, la que más se relaciona con esta variable que estamos considerando. Hace referencia al tipo de centro al que asistieron los padres cuando realizaron sus estudios primarios: escuela pública/privada (religiosa o laica)
4. *asociación de exalumnos.* Otra de las cuestiones que se relacionan con este apartado, se corresponde con la pregunta 8 del cuestionario para el centro escolar en la cual se hace referencia a la existencia o no de Asociación de Ex – alumnos en el centro.

VARIABLES SOCIOECONÓMICAS DE LA FAMILIA.

Condiciones económicas.

Dada la dificultad de medir los niveles de renta de la familia decisora en la elección del centro de EGB para sus hijos, hemos hecho referencia a un conjunto de variables que midieran el nivel de renta familiar de uniforme aproximada. Para ello hemos considerado

las cuestiones que corresponden a las preguntas 7 y 9 del cuestionario para padres de alumnos de 1° EGB.

1. *Vivienda familiar.* La pregunta 7 de dicho cuestionario se refiere a los aspectos relacionados con la vivienda familiar:

- en el sentido de propiedad de la misma (propia, alquilada, cedida...) pregunta 7.1
- tamaño de la misma, superficie en metros cuadrados (pregunta 7.2).
- si los niños tiene asignado un lugar en la casa para su estudio personal (pregunta 7.3)
- la pregunta 7.4 refleja el lugar donde los alumnos realizan sus tareas escolares en su domicilio familiar: lugar propio (habitación, sala de estudio) o compartido con otras funciones (comedor, sala de estar...).
- por último, la cuestión 7.5 intenta cuantificar los medios que posee el hogar que faciliten una educación mejor para los hijos.

2. *Transporte familiar.* La pregunta 9 tiene en cuenta el transporte que posee la familia.

- en primer lugar se estudia la existencia de algún tipo de vehículo y número de los mismos (apartado 9.1)
- en segundo lugar, con qué medio se desplaza el alumno diariamente al colegio. Variable directamente relacionada tanto con la distancia al mismo y con la clase de medio que se utiliza al efecto (apartado 9.2 del cuestionario)

con la obtención de estos datos relativos a las preguntas 7 y 9 del cuestionario para padres de alumnos de 1° EGB, se intenta ver si existe a la vez, una correlación positiva con los aspectos sociales y culturales que abordaremos en el apartado siguiente.

Condiciones sociales.

Con relación a este apartado, los cuestionarios elaborados intentan medir los aspectos relacionados con el sexo y con el nivel de educación familiar. De esta forma, todas las preguntas formuladas dirigidas a la obtención de la información, bien sea de los hijos, bien de los padres, siempre tiene en cuenta esta doble categoría de hijo-a/padre-madre.

1. *sexo de los hijos.* Con relación a la primera variable, sexo, se ha formulado la pregunta 1 del cuestionario para padres, con el fin de determinar si existe algún tipo de discriminación sexual para la toma de decisión de elección de centro.
2. *nivel de educación familiar.* Respecto del nivel de educación familiar se han formulado varias cuestiones que tienen en cuenta los factores siguientes:
 - nivel de instrucción de padres (apartado 4) para ver si estos poseen estudios primarios, medios o universitarios.
 - Años de escolaridad de los padres (apartado 4.2) clasificando las respuestas en intervalos de 5 años.
 - Años que hace que finalizaron sus estudios primarios (pregunta 6). Esta cuestión nos permite acceder a información sobre diferencia de edad

- (generación) existente entre los padres y los hijos y el tipo de plan de estudios que aquellos recibieron.
- El tipo de centro al que asistieron (pregunta 5). Ha sido formulada puesto que no sólo a nivel de comunidad valenciana, sino también nacional, esta variable, por desgracia, es un indicador en muchos casos de la calidad de la enseñanza recibida.
 - El tipo de profesión ejercida. Por ello se pregunta:
 - o si los padres trabajan actualmente (apartado 4.3)
 - o el tipo de profesión de los mismos según la escala propuesta en el apartado 4.4.
 - o el tiempo de dedicación laboral del padre y de la madre respectivamente (apartado 4.5), variable que es muy probable guarde relación con el tiempo que los padres dedican a sus hijos diariamente.

Por último, hemos incorporado en el cuestionario para padres de alumnos de 1º EGB, la pregunta 10 por considerarla de gran importancia y que refleja una relación de factores de atracción del centro, de forma que representen la opinión de los padres respecto del centro, aunque sea de forma subjetiva.

REPRESENTACIÓN DE RESULTADOS.

En estos momentos el trabajo presentado está en su fase de recogida de información sobre las 1,800 encuestas recibidas. Se está procesando con el fin de obtener las tablas estadísticas que definan las características de la población estudiadas y sus múltiples correlaciones entre las variables definidas. Con la información disponible se ha de fundamentar el modelo econométrico elección de centro sobre el cual se está trabajando en el que se considera variable endógena la elección del centro público o privado y como factores explicativos los múltiples factores considerados en la encuesta.

Se presentan en el anexo 2 los resultados obtenidos para una pequeña muestra piloto de 16 casos lo que se ha de convertir en el trabajo final para las 1,800 encuestas realizadas.

CUESTIONARIO PARA EL CENTRO ESCOLAR

1. Régimen del Centro (marcar con una X la casilla que corresponda.
- 1) público ()
 - 2) concertado..... ()
 - a) pleno:
 - religioso()
 - laico()
 - b) singular:
 - religioso()
 - laico()
 - 3) Privado:
 - religioso ()
 - laico()

2. Tipo de enseñanzas:
 1) preescolar ()
 2) EGB ()

3. Número de aulas y alumnos matriculados

	AULAS	NIÑOS	NIÑAS	TOTAL
3.1 PREESCOLAR				
- maternal (2-3 años)
-parvulario (4-5 años)
3.2 EGB				
1°
2°
3°
4°
5°
6°
7°
8°
9°
TOTALES

4. Personal del centro:

	MUJERES	VARONES	TOTAL
Personal docente
Personal administrativo
Personal de servicios

5. Recursos materiales

- 1) el edificio y sus instalaciones
- B= Bueno()
 A= Aceptable()
 D= Deficiente.....()

2) superficie:

	SI	NO	m2	B	A	D
-edificada
-Aularios
- comedor
-salón de actos
- biblioteca
- laboratorios
- sala de pfrs.
-despacho dirección
- secretaría
- despachos prof.
- cocina

-actividades que realizan

9. número de plazas ofertadas en el curso actual:

	1986-87
- en preescolar	.....
- en 1° EGB	.....
TOTALES	.....

10. número de solicitudes recibidas

- en preescolar	.....
- en 1° EGB	.....
TOTALES	.....

11. servicios que ofrece el centro escolar además de docencia

FINANCIACIÓN
SI NO B. A. D. AUTOF. SUBVENCION APAS
TOTAL PARCIAL

Transporte escolar	.....
Comedor	.....
Aulas recuperación	.....
Dpto. operación	.....
Esc. Prof.	.....
Aulas educ. esp.	.....
Revisión médica	.....
Tutoría	.....
Escuela de padres	.....
Conf. Y charlas	.....
Reuniones padres	.....
Clases comp.	.....
Idiomas	.....
Informática	.....
Ballet-danza	.....
Expresión corporal	.....
Música	.....
Dibujo-pintura	.....
Otras	.....
Teatro	.....
Cine	.....
Excursiones	.....
Club tiempo libre	.....
Otros	.....

12. coste de la enseñanza:

	coste mensualidad Ptas.
Gratuita ( )	.....
Subvencionada ( )	.....
Autofinanciada ( )	.....

13. coste de otros servicios

	SI	NO	PTAS.
- comedor
- transporte
- otros

14. el centro dispone de

	SI	NO
1) ideario pedagógico	()	()
2) reglamento régimen interno	()	()
3) reglamento disciplinario	()	()

CUESTIONARIO PARA PADRE DE ALUMNOS DE PREESCOLAR.

Para contestar correctamente el cuestionario, marque con una cruz la casilla correspondiente.

Cuando una pregunta tenga que responderla de otro modo, ya se lo indicaremos.

MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

- Su hijo de preescolar es NIÑO () NIÑA ()
 - ¿A qué tipo de colegio desea llevar a su hijo para realizar la EGB?
 - público ()
 - concertado..... ()
 - pleno:
 - religioso()
 - laico()
 - singular:
 - religioso()
 - laico()
 - Privado:
 - religioso ()
 - laico()
- Elija las principales razones por las cuales elige este colegio para su hijo.
(Conteste colocando una X en las casillas correspondientes)
 - () Proximidad al hogar
 - () Existían plazas vacantes o plazas disponibles
 - () Asisten o han asistido al colegio otros hijos
 - () El prestigio que tiene
 - () La calidad de la enseñanza

- Permite que el niño esté todo el día en el colegio y coma en el mismo
- Porque ambos o uno de los dos somos exalumnos
- Porque es gratuito
- Porque estamos de acuerdo con la ideología del colegio
- Porque no teníamos otra opción y nos vimos obligados
- Porque dispone de servicio de comedor
- Otras

4. profesión y nivel de instrucción de los padres:

		PADRE	MADRE
4.1 nivel de instrucción	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Estudios primarios	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Estudios medios		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Estudios universitarios		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4.2 años de escolaridad de los padres

Menos de 5 años	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
De 6 a 10 años		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De 11 a 15 años		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Más de 15 años		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4.3 trabaja actualmente

SI	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
NO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4.4 profesión

- empresario, directivo o profesión liberal
- funcionario, administrativo, empleado banca-seguros educación, sanidad y comercio
- obrero especialista o artesano o empresario
- agricultor a ganadero
- tareas domesticas

4.5 su dedicación laboral es:

- completa
- a tiempo parcial

5. Tipo de centro al que asistieron uds. en sus estudios primarios

- escuela pública
- escuela privada reconocida
 - religiosa
 - laica

6. ¿Cuántos años hace que finalizaron sus estudios primarios? (responder con un número)

- padre años
- madre Años

7. vivienda

7.1 la vivienda familiar es:

- propia()
- alquilada()
- cedida()
- otros()

7.2 la superficie de la vivienda familiar es:

- menor de 80 m2()
- de 81 a 100 m2()
- mayor de 100 m2()

7.3 los niños tienen lugar propio en la casa para estudiar

- si ()
- no ()

7.4 los niños estudian y hacer los deberes en:

- su habitación()
- sala de estudio o despacho()
- comedor()
- sala de estar()
- cocina()
- otros()

7.5 medios que posee el hogar que faciliten la educación de sus hijos

- radio casete()
- cadena musical()
- TV()
- video()
- hilo musical()
- ordenador()
- prensa diaria()
- revistas()
- libros escolares()
- diccionario-enciclopedias()
- biblioteca infantil()
- biblioteca familiar()
- profesor particular()

8. distancia de la vivienda a la escuela en metros, a la escuela a donde va a ir:

- menos de 500 metros()
- de 501 a 1,000 metros()
- de 1001 a 2000 metros()
- de 2001 a 3000 metros()
- de 3001 a 5000 metros()
- de 5001 a 10000 metros()
- más de 10000 metros()

9. transporte:

9.1 ¿Qué medios propios de transporte familiar posee?

	SI	NO	No
-bicicleta
- motocicleta ligera
- moto
- furgoneta
- coche

9.2 Los niños asistirán a la escuela diariamente:

- a pie()
- en bicicleta()
- en motocicleta()
- en furgoneta()
- en coche()
- en transporte público()
- en transporte escolar()

10. OBSERVACIONES

Indique aquí cualquier otro dato que considere de interés y que no le hayamos preguntado.
