

- Przeworski, Adam, Pranab Bardham, Luiz Carlos Bresser Pereira *et al.* (1995), *Sustainable Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Santos, Luiz Alberto (1995), "Modelo Brasileiro para a organização da Alta Administração", Brasília, *Revista do Serviço Público*, 119(2), mayo.
- Schneider, Ben Ross (1994), *Burocracia pública e política industrial no Brasil*, São Paulo, Editora Sumaré.
- , "A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático", *Revista do Serviço Público*, año 46, vol. 119, núm. 1, enero.
- Weber, Max (1922), *Economy and Society*, Berkeley, University of California Press, 1978. Primera edición alemana, 1922.
- (1923), "Origen del Estado racional", cap. 4, secc. 8 de *Wirtschaftsgeschichte: Abriss der Univerwsalen Sozial- und Wirtschaftsgerchichte*, publicado como apéndice IX (pp. 1047-1056), en la traducción al español de *Economy and Society*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964. Primera edición alemana, 1923.

## Reseñas

**James G. March y Johan P. Olsen,  
*Democratic Governance*, Nueva York,  
The Free Press, 1995, 292 pp.**

Jorge E. Culebro Moreno

**E**n un régimen democrático donde las instituciones políticas se presentan en una gran variedad, cabe preguntarse, por un lado, cómo son estructuradas, cómo trabajan, cómo cambian, cómo se gobiernan, y cómo el gobierno puede hacerlas honorables, justas y efectivas, y por otro lado, sobre la forma en que los individuos y las sociedades pueden lograr instituciones políticas que sustenten y desarrollen valores, creencias e identidades democráticas, y cómo éstos pueden crear políticas responsables y transformadoras.

A lo largo de este libro, James G. March y Johan P. Olsen tratan de contestar estas preguntas tomando como punto de partida dos elementos: la democracia y el gobierno; la primera no podría existir sin la libertad y responsabilidad individual, sin las ideas de soberanía e igualdad política, sin el papel de la razón en el individuo y en la colectividad en los asuntos humanos y sin la actuación de la ley y la regulación del uso arbitrario del poder.

El objetivo de este texto no es presentar lo conocido hasta ahora sobre democracia ni sobre su futuro, sino desarrollar una síntesis acerca de cómo deben ser los regímenes democráticos. Para conseguir lo anterior los autores contrastan las diferentes perspectivas acerca del gobierno. Primero escriben la que se relaciona con el intercambio realizado sobre la base de conceptos tales como la construcción de coaliciones y el intercambio entre los actores que persiguen sus propios intereses, y después hablan de la segunda, llamada institucional, que asume que la acción del individuo depende de la respuesta a preguntas tales como “qué clase de persona soy” y “qué haría alguien como yo en una situación determinada”.

La primera concibe a las políticas como agregados de preferencias individuales dentro de acciones colectivas mediante procedimientos de negociación racional, formación de coaliciones e intercambio, en las que la

manera de gobernar es vista en forma neutral, lejos de consideraciones de tipo moral. Para la segunda, el gobierno comprende, por una parte, la creación de actores capaces de entender cómo trabajan las instituciones políticas, y por la otra, la construcción y sostenimiento de una cultura de reglas que hacen posible que los acuerdos llevados a cabo en las coaliciones sean entendidos, así como el desarrollo de identidades, preferencias y recursos que facilitan las políticas y la evolución de un sistema que dé sentido y significado a la historia.

De esta forma, una perspectiva institucional acerca del gobierno se organiza alrededor de cuatro metas:

1) El desarrollo de identidades en los ciudadanos y grupos en el contexto político. Esto es, que las preferencias, esperanzas, creencias, e intereses no son exógenos a la historia política, sino que se crean y cambian dentro de ésta.

2) El desarrollo de competencias apropiadas para la acción política entre ciudadanos, grupos e instituciones. Y es que actuar correctamente y aprender de la experiencia no sólo requiere la disposición para hacerlo, sino también la habilidad para lograrlo.

3) El dar cuentas del desarrollo de los eventos políticos, define el significado de la historia, las opciones a seguir y las posibilidades de la acción; además, porque en la medida en que se contesta qué sucedió, por qué y cómo pasó, se construye un enlace entre ciudadanos y autoridades.

4) El desarrollo de un sistema político adaptable, es decir, que pueda tratar con el cambio en las demandas

ciudadanas y con las transformaciones turbulentas del contexto político.

En el primero de estos objetivos se parte de la idea de que la democracia es una estructura de reglas e incentivos mediante los cuales los individuos son inducidos para actuar en función del bien común al mismo tiempo que persiguen el suyo, además de ser una serie de instituciones dentro de las cuales se crean y elaboran las identidades y preferencias individuales. De esta manera, las personas llegan a definir y a moldear sus identidades mediante sus experiencias políticas e históricas y tratan de entender quiénes son, de dónde vienen y por qué están ahí.

Por ello, la construcción de identidades en una democracia comprende tres aspectos. El primero es instrumental, pues la democracia es un conjunto de procedimientos para llevar a cabo decisiones colectivas. El segundo es moral, ya que la democracia es también un sistema de educación y socialización en el servicio de la virtud humana, de la fe colectiva y de un modo de vida. El tercero es transformador, porque la democracia es un marco para la autorreflexión y la redefinición de individuos, instituciones y comunidades.

No obstante lo anterior, el desarrollo de dichas identidades y el actuar de acuerdo a ellas requiere recursos y competencias, es decir, reglas de orden político que distribuyan las competencias entre quienes hacen las leyes y quienes las obedecen, entre individuos y comunidades. Y es que las instituciones políticas, establecen, protegen y controlan la educa-

ción, los medios de comunicación, la movilidad social, los mercados, la propiedad privada, el sistema legal, la tecnología y la investigación.

Pueden distinguirse cuatro tipos de competencias: derechos y autoridades, recursos políticos, competencias políticas y capacidad de organización. Las primeras otorgan el poder y la discrecionalidad para su uso tanto a ciudadanos como a funcionarios; las segundas permiten a los individuos hacer o no hacer algo y tienen que ver no sólo con el dinero, la propiedad, la salud y la información, sino también con atributos personales como el género y la edad, y sociales como la localización y el tamaño de la comunidad. El tercer tipo de competencia incluye el conocimiento que poseen los individuos, profesiones e instituciones, por ejemplo, cuando un gobierno se realiza por leyes y es reemplazado por un gobierno guiado por objetivos, los abogados y juristas pierden posiciones frente a economistas y administradores. El cuarto tipo permite el uso efectivo de derechos, autoridades, recursos y competencias.

Los autores reconocen que los hechos históricos frecuentemente son ambiguos y la información que se da de estos fenómenos permite interpretar y explicar estas experiencias, como entender por qué un partido político ganó una elección y otro la perdió. De esta manera, la explicación de estos hechos constituye la base para la responsabilidad, la cual puede darse mediante dos vías: la primera establece condiciones y principios para la responsabilidad (accountability) individual, y la segunda para la responsa-

bilidad en una acción colectiva o para una acción en el papel de un oficial.

En relación con la adaptabilidad política que debe incluir todo régimen democrático, ésta nace porque las instituciones políticas cambian y a veces ocasionan modificaciones sustanciales en los límites de la política, en la definición de identidades y en las maneras en las cuales se distribuyen los recursos y las competencias. Por ello los autores se preguntan si es posible construir instituciones políticas que civilicen el cambio político transformacional, y logren aprender de esta experiencia.

En el primer punto señalan que la adaptabilidad está influenciada por dos importantes elementos de la democracia: su contexto, que se presenta en un ambiente normativo con valores y esperanzas acerca de estructuras y procesos políticos; y las instituciones democráticas que introducen ciertas características de adaptabilidad que afectan su familiarización en un contexto democrático. Por lo general, las instituciones aprenden de lecciones equivocadas, localmente más efectivas y sacrifican la adaptabilidad a largo plazo por la eficiencia en un tiempo corto.

En el último capítulo contrastan cuatro tipos de agendas para un gobierno democrático:

1) La agenda minimalista, que enfatiza el papel del gobierno en crear una serie efectiva de reglas para administrar de forma voluntaria los intercambios políticos entre los ciudadanos, en la que los seres humanos desarrollan preferencias y recursos de manera exógena.

2) La agenda redistributiva, que subraya la obligación del gobierno de asegurar una distribución más equitativa de los recursos sociales y económicos, así como las competencias en la sociedad. Su objetivo es regular y limitar no sólo la autoridad y poder del gobierno, sino también las inequidades en los recursos y competencias privadas, es decir, se preocupa menos por los peligros de la autoridad pública y más sobre cómo las concentraciones del poder privado pueden poner en peligro a la democracia.

3) La agenda del desarrollo, al igual que la anterior, supone un papel activo del gobierno en producir una sociedad justa, pero no tanto mediante la limitación de recursos, sino por la creación y mantenimiento de una cultura de valores y hábitos democráticos; el papel del gobierno es el de moldear identidades y responsabilidades para generar ciudadanos y servidores virtuosos.

4) La agenda estructuralista se enfoca al papel del gobierno en la construcción de estructuras políticas,

es decir, instituciones abiertas por medio de las cuales los ciudadanos definen la naturaleza de su vida política, más allá del manejo de coaliciones.

Un enfoque institucional del gobierno combinaría elementos de estas cuatro agendas. Reconocería el papel de las instituciones políticas en el manejo del intercambio de intereses, en la redistribución, en la construcción de una cultura política y en el desarrollo de estructuras que den sustento a virtudes cívicas. En síntesis, desde una perspectiva institucional un gobierno democrático debe mejorar los procesos mediante los cuales una sociedad formula sus fines, trata de alcanzarlos eficientemente; se preocupa por la forma en que ésta elabora y vuelca sus sentimientos, en su afán por conseguir la felicidad.

En resumen, este libro resulta sumamente útil tanto para funcionarios y académicos preocupados por entender los gobiernos democráticos, como para la sociedad en general que busca vivir en una sociedad mejor, más civilizada y más democrática.

## **Javier Uriz, *La subjetividad de la organización*, Madrid, Siglo Veintiuno de España Editores, 1994**

María de Lourdes Amaya Ventura

Los enfoques psicológicos han estado presentes en la teoría de la organización a partir de la obra de Elton Mayo, quien fuera uno de los primeros autores en preocuparse por el papel del factor humano en una organización. Sus ideas, que partían de una perspectiva psicológica muy cercana al conductismo, han sido apoyadas o refutadas por diversos autores, pero han conservado el mérito indiscutible de llamar la atención sobre un aspecto central de toda organización en torno al cual siguen surgiendo trabajos nuevos.

Éste es el caso de *La subjetividad de la organización*, libro que representa un esfuerzo por explicar el fenómeno organizativo a partir de conceptos y elaboraciones teóricas propias de la psicología. Dividido en dos partes, el texto presenta primeramente una serie de concepciones referentes a la subjetividad de los individuos, mismas que servirán como marco teórico para la argumentación respecto a las organizaciones que se

desarrolla en la segunda parte de la obra de Uriz.

El argumento del autor se basa en dos conceptos fundamentales: necesidad e imagen. Como se explica en el primer capítulo, es en función de su necesidad y su imagen primordiales que todo individuo busca convertirse en sujeto de poder. Este último concepto, por otra parte, no es entendido ni como atributo ni como cualidad ni como relación entre individuos, tampoco se acepta que tenga relación alguna con la reducción de espacios de incertidumbre (como plantea Crozier); aquí se le define como "el proceso a través del cual se establece la relación vital entre el sujeto y su entorno" (p. 37).

Se identifican tres etapas en dicho proceso: 1) la estructuración del entorno, 2) el planteamiento de objetivos, y 3) la realización de acciones. El poder, entonces, se ejerce fundamentalmente sobre el entorno. De acuerdo con esta perspectiva, Uriz llega a la sorprendente afirmación de

que no es posible ejercer poder sobre otro; en todo caso, puede influenciarse al otro respecto a su estructuración del entorno, y así lograr que actúe como no lo habría hecho de otra manera.

Debe reconocerse, en favor del autor, su esfuerzo por explicar lo más claramente posible un proceso dinámico (el poder) como el aspecto central de la relación dialéctica entre el sujeto y su entorno. Señala en todo momento que no se trata de un proceso secuencial, y que el sujeto, a la vez que incide sobre su entorno, es también producto de él: "el sujeto procede de su 'entorno', del que toma los elementos necesarios para sobrevivir, y al mismo tiempo se diferencia de él e irrumpe sobre él para transformarlo, primero en su percepción y después en la realidad" (p. 32).

Sin embargo, considerar que tanto el proceso de poder como las relaciones que de él surgen derivan de la subjetividad de los individuos lleva al autor a una forma de reduccionismo. Si bien el modelo resultante de su argumentación parece adecuado para explicar muchas de las actitudes que se presentan dentro de toda organización, queda abierta la cuestión de cómo influyen en las mismas otros factores tales como el contexto cultural y, sobre todo, el político.

Al respecto, Uriz señala que el factor cultural no es materia principal del documento, ya que su modelo considera que la participación de dicho factor en el proceso de poder es más bien indirecta; no obstante, dicho factor se encuentra considerado ya que es la referencia para que el sujeto

estructure su entorno, defina sus objetivos y realice sus acciones. El contexto político y su importancia, sin embargo, quedan soslayados.

Así, aunque el argumento que se desarrolla para explicar el comportamiento en las organizaciones se centra en el nivel relacional, el análisis del mismo resulta limitado al considerar los determinantes sociopolíticos como algo tangencial, sin darle relevancia ni siquiera en lo que respecta a la relación que la organización establece con su entorno. Sólo se refiere a esta relación como una necesidad que la organización pretende satisfacer en su medio, y cómo logra ser percibido en él como la mejor alternativa para satisfacerla; sin embargo, no se considera la posibilidad de que, por ejemplo, las alianzas políticas de su fundador la coloquen en una situación privilegiada, aun cuando no sea necesariamente la mejor opción.

A continuación Uriz identifica dos tipos fundamentales de relaciones que resultan del proceso de poder: la dominación y la cooperación. Considera a estas relaciones como mutuamente excluyentes, prácticamente opuestas, ya que la primera niega a uno de los involucrados como sujeto de poder, mientras que la segunda se basa precisamente en el reconocimiento de los otros como sujetos de poder.

En el capítulo V, dedicado a la relación de cooperación, el autor afirma que ésta "adquiere su plena vigencia a partir del punto en el que, tanto frente al entorno como a los sujetos que la integran, la relación de dominación se agota y deja de ser operati-

va" (p. 108). Sin embargo, en los hechos, esta división no resulta tan tajante, sobre todo en los casos en que el individuo se muestra dispuesto a subordinarse, acepta la dominación y renuncia a ser sujeto de poder (en los términos del autor).

Ahora bien, en lo que se refiere a la organización, aunque en la parte introductoria se le reconoce como un constructo social, la definición que de ella se da en el capítulo VI parece más bien limitada. De acuerdo con dicha definición, la organización es considerada como "un espacio ordenado, con unos puntos de referencia claros, con una normativa que regula y hace previsible el comportamiento de las personas y con una autoridad que impide o corta las injusticias... haciendo reinar una cierta armonía" (p. 213). De esta manera quedarían fuera otras posibles formas organizativas, tales como las llamadas anarquías organizadas, cuya presencia ha sido reconocida como resultado de la vertiginosa dinámica de cambio del mundo actual.

Ampliando su definición de organización, Uriz señala que ésta posee tres entornos principales respecto a los cuales tendrá siempre una dependencia relativa: a) operativo, b) de sus miembros, y c) de sus proveedores. Del tipo de relación que la organización logre establecer con cada uno de estos entornos dependerá la consecución del objetivo para el que fue creada, además de la redefinición del mismo que le permitirá sobrevivir durante un periodo prolongado, más allá del logro del objetivo original. Esto viene siendo el equivalente al proceso

de autoafirmación previamente definido en el ámbito del individuo, y se convierte en el criterio de medición del éxito de la organización por encima del beneficio económico que su actividad produzca.

Para Javier Uriz, al incorporarse a la organización, el sujeto tiene dos alternativas: asumir las tareas que le son asignadas como un reto o asumirlas como una imposición. De la manera como las perciba dependerá el tipo de relación que establezca con la organización y con los otros miembros de la misma. Lógicamente, se señala la primera opción como la más recomendable tanto para la realización del individuo (entendida ésta como su autoafirmación por medio de su repercusión sobre su entorno), como para el logro de los objetivos de la organización.

Siendo un texto centrado en los aspectos subjetivos de la organización, no es de extrañar que se señale el liderazgo como uno de los factores clave para lograr que los miembros de la misma asuman una actitud de cooperación. A este respecto, Uriz tiene el mérito de marcar (en sus capítulos VIII y IX) una distinción entre líder y directivo, enfatizando la importancia que para toda organización tiene el hecho de contar con personas que reúnan tanto cualidades de liderazgo como de dirección.

A continuación establece dos tipos de directivo, dependiendo de si éste se comporta como *líder* o *no líder*; señala que un factor subyacente a su comportamiento es la sociedad, pero nuevamente evita su análisis por ser un tema muy amplio y porque tiene

una influencia indirecta en la actitud asumida por el líder. En este punto concluye que el *directivo-líder* es el más apropiado para dar dinamismo a la organización, así como para motivar la colaboración de los miembros al permitirles “desarrollar sus procesos de poder en entornos amplios y con objetivos ambiciosos” (p. 241)

Esto da pie para que el autor dirija su atención hacia el concepto de estructura, la cual, mediante el diseño de las relaciones de la organización con su entorno, concretiza la *racionalidad* subyacente en la organización. Aquí se identifican tres modelos de estructura, que estarán definidos por el entorno hacia el cual esté enfocada la organización. Lo más adecuado, según el autor, es evitar que se “apropien” de la organización, ya sea algunos de sus miembros o los proveedores, de lo que se desprende que el enfoque más recomendable sería el entorno operativo.

El argumento continúa y señala que en la estructura existe también un factor prerracional, que es definido como el *sentido* de la organización y que se relaciona con el aspecto volitivo de lo que la organización *quiere* ser para sí misma y ante su entorno. La explicación que se proporciona en este aspecto es similar a la utilizada para describir la necesidad de autoafirmación del individuo respecto a su imagen primordial.

Cabe destacar en este punto que Uriz plantea dos interesantes cuestionamientos: 1) cómo reconocer en la práctica el sentido último (identidad) de una organización, 2) de dónde provienen los elementos prerracionales.

Sin embargo, evade las respuestas que para los sociólogos podrían ser evidentes, a saber, que lo prerracional se expresa en los ritos y símbolos adoptados por la organización, y que su origen se encuentra en el contexto sociocultural. Aceptar esto complicaría el modelo de Uriz que, desarrollado en torno al individuo y sus necesidades, da poca cabida a aspectos más amplios y comprensivos de nuestra realidad.

En el capítulo final se pretende concluir poniendo en tela de juicio algunas de las concepciones clásicas en torno a las organizaciones, desde la idea del éxito hasta la noción de control, pasando por las funciones de la organización y las características del empresario. Sin embargo, resulta desafortunado como cierre de la obra, ya que no parece una conclusión sino más bien un conjunto de cuestionamientos a ciertos conceptos tradicionales que parecen desvinculados del argumento desarrollado a lo largo de los diez capítulos precedentes.

Habría sido mejor agregar un apartado en el que se describieran ejemplos prácticos, mediante los cuales se evidenciara tanto la validez del argumento principal como la discontinuidad de los conceptos que se pretende renovar. Además, esto habría permitido aprovechar la rica experiencia del autor en actividades de consultoría, que se menciona tanto en la introducción como en la contraportada, como la fuente de todas las elaboraciones teóricas vertidas en el libro.

Con todo, *La subjetividad de la organización* es una aportación al conocimiento del factor subjetivo subya-

cente en los individuos y a la forma en que éstos lo trasladan a las organizaciones. Si bien se evitó a lo largo del documento alcanzar un análisis más detallado, no es algo totalmente re-

prochable, ya que conciliar ambos niveles de análisis es una labor sumamente compleja que escapa a los objetivos concretos planteados para esta obra.