

## La comunidad y la anarquía en los sistemas administrativos modernos

Linda deLeon

**E**n años recientes ha tenido lugar una oleada de cambios en las organizaciones de los gobiernos de Estados Unidos, Europa y los países del Commonwealth británico. Con una fuerte crítica al modelo burocrático, la ortodoxia sostiene que las organizaciones públicas necesitan mayor flexibilidad y maniobrabilidad para responder creativamente a las nuevas condiciones y a las que están en proceso de cambio. A las organizaciones que poseen estas características se les califica de “posburocráticas”, “autodiseñadoras” o de tipo japonés (Korac-Boisvert y Kouzmin, 1994).

No obstante, la burocracia aún tiene sus defensores (Jaques, 1990) y casi todas las dependencias gubernamentales—hasta en las naciones en que más asiduamente se ha buscado la reforma administrativa—siguen siendo burocráticas.

En Estados Unidos, la creciente demanda de servicios del sector público y un sentimiento antifiscal entre los electores presionan a las dependencias para que sean más innovadoras. Sin embargo, en países

---

Linda deLeon es profesora adjunta en la escuela de estudios de posgrado de Relaciones Públicas de la Universidad de Colorado en Denver. Anteriormente era directora de Recursos Humanos en una empresa del sector privado en California. Realiza investigaciones sobre teoría de la organización, reforma administrativa, los profesionales del sector público y la ética, y los valores en las organizaciones. La autora se encuentra en gran deuda con las personas que aportaron sus comentarios sobre este texto: Luis Montaña Hirose de la Universidad Autónoma Metropolitana y David Arellano Gault del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), quienes discutieron la ponencia durante su presentación en el XX aniversario de la fundación del CIDE, celebrado en la ciudad de México, en junio de 1996. No podría abarcar aquí sus profundos comentarios que fueron de gran ayuda en la revisión de la ponencia, pero he sacado gran provecho de su crítica. Traducción del inglés de Sofía Figeman.

que buscan el crecimiento económico y la modernización, y que al mismo tiempo tratan de satisfacer las necesidades de una población variada y en aumento (como en México) también se palpa la necesidad de una administración creativa y flexible. Este artículo sostiene que aunque la burocracia funciona bien para ciertos propósitos, existen otros tipos de estructuras mucho más efectivas para manejar problemas muy complejos.<sup>1</sup> Dos formas de organización en particular merecen atención: la "comunidad" y la "anarquía organizada". Para empezar, en un marco de referencia sencillo se ordenarán algunas ideas sobre cómo están estructuradas las organizaciones y el porqué de esa estructura; luego se planteará la manera tan compleja en la que diversos modelos puros se estratifican, producen híbridos y se mezclan en el mundo real y, por último, nos centraremos en las comunidades y las anarquías, sus puntos fuertes y sus debilidades, así como en las lecciones relacionadas con su papel en los sistemas administrativos modernos.

### El problema del espacio de las organizaciones públicas

En un análisis que se convertiría en lectura básica, *Organization in Action* (1967), James Thompson y su colega Arthur Tuden elaboraron un cuadro dividido en cuatro que ofrece un método para clasificar estructuras de organización (1959). A partir de la premisa de que la toma de decisiones constituye el acto organizacional central, postulan dos planos importantes de las situaciones en las que hay que tomar decisiones. Primero, ¿las metas por lograr son claras o ambiguas? Segundo, ¿los medios para lograrlas son conocidos y ciertos o desconocidos e inciertos? Al contraponer estos dos planos se obtienen las cuatro celdas que se muestran en el cuadro de la página 353.

Cuando las metas son claras y los medios conocidos (celda 1), la toma de decisiones es relativamente sencilla: es una cuestión de "cálculo". Dichas decisiones se codifican fácilmente como reglas de procedimiento y la estructura organizacional que las maneja, de la manera más expedita y con un mínimo de desviación, es burocrática. Las características de esta estructura, conocidas gracias al enfoque de Max Weber en su obra fundamental (1947), incluyen jerarquía, impersonalidad, formalismo, división del trabajo y especialización. El poder se

<sup>1</sup> La profundización del análisis que ofrezco aquí aparece en varias publicaciones sobre administración pública en Estados Unidos. Véase la bibliografía al final del artículo.

Cuadro. Procesos de decisión: estrategias y estructuras

|   |           | Metas (preferencias concernientes a posibles resultados)                         |   |
|---|-----------|--|---|
|   |           | Claro  | Ambiguo o en conflicto  |
| Medios<br>(conocimiento de la causa-efecto en las relaciones) | Ciertos   | CELDA 1<br><i>Jerarquía</i><br>Estrategia computacional, estructura burocrática. | CELDA 2<br><i>Pluralismo competitivo</i><br>Estrategia de negociación, estructura representativa. |
|   | Inciertos | CELDA 3<br><i>Comunidad</i><br>Estrategia de opinión, estructura universitaria.  | CELDA 4<br><i>Anarquía</i><br>Estrategia de decisión por inspiración, estructura en red.          |

centraliza en la cabeza de la organización y fluye en cascada mediante la delegación de facultades a los niveles inferiores. La responsabilidad se logra a través del cumplimiento de reglas formales que los empleados deben acatar y también mediante una supervisión estricta de cada nivel por parte del nivel superior. Las jerarquías son muy útiles para organizar a un gran número de personas que buscan una meta común, pues al regularizar y codificar los procedimientos, se obtiene gran economía y eficiencia. Sin embargo, también plantean problemas, como lo han señalado muchos críticos (incluyendo al propio Weber). En su forma más radical son totalitarias y se caracterizan por rigidez patológica, conformismo forzado, libertad individual limitada, pensamiento convencional y enajenación del trabajador.

En la celda 2, las decisiones incluyen metas opuestas o ambiguas, pero si se pueden determinar, se entienden claramente los medios para lograr cualquiera de las opciones. Estas decisiones pertenecen al ámbito de la política y se toman empleando los procesos de discusión, negociación, términos medios y formación de coaliciones. En el ámbito político los grupos (incluyendo los partidos políticos) pelean por el poder. Tras la victoria de un grupo o coalición, sus programas y políticas se turnan a una organización burocrática para ser puestos en marcha. Dentro de una organización, el modelo pluralista competitivo es ade-

cuado cuando la misión no es clara o cuando existe una lucha por el control. En tales circunstancias, los miembros participarán en maniobras políticas. Una vez resuelto el conflicto, la organización puede funcionar como una jerarquía, pero mientras aquél continúe, semejará una oligarquía en la que la eficiencia se compromete mientras las facciones luchan por el poder.

La gran ventaja del pluralismo competitivo radica en que, si los poderes en disputa se encuentran más o menos en equilibrio, cada uno actúa para controlar y balancear a los otros, lo que evita la tiranía de cualquiera de las facciones. Además, las facciones de tal sistema serán sumamente sensibles a las opiniones de sus partidarios tanto internos como externos a la organización. Por otra parte, una organización pluralista competitiva sirve sólo a grupos e individuos lo suficientemente poderosos y escuchados como para ser los "jugadores" en la partida, mientras que a los débiles y carentes de voz los hace menos. Un peligro adicional está en que si los grupos contendientes se encuentran en perfecto equilibrio, cada uno puede bloquear la acción del otro, lo cual deriva en un empate.

Las características de la celda 3 son: acuerdo en las metas pero incertidumbre en cuanto a los medios para lograrlas. En ese caso, la pericia (conocimiento de los medios) es un recurso escaso y, por lo mismo, muy apreciado. La participación es general, puesto que cualquiera que sea experto en la materia pertinente puede intervenir en la toma de decisiones. De hecho, las clasificaciones estrictas de las categorías son contraproducentes porque inhiben la voluntad de los participantes del nivel bajo para compartir su conocimiento y, con ello, reducen la calidad de las decisiones del grupo. Entre más conocimientos tengan, mayor será su influencia. Otras fuentes de influencia y prestigio son la habilidad para resolver conflictos y para crear consensos.

Las estructuras de organización adecuadas para este tipo de toma de decisiones reciben a veces el nombre de *comunidades*, porque son planas, cohesivas y se basan en valores compartidos, cuidadosamente inculcados.<sup>2</sup> Las profesiones y las facultades universitarias tradiciona-

les son ejemplos de ello: la complejidad del saber en leyes o medicina requiere el dominio de un campo amplísimo de conocimientos que se obtiene mediante un largo proceso de estudios y cuya incertidumbre a menudo lleva a los profesionales a calificar su trabajo como un "arte" más que como una "ciencia". Puesto que el conocimiento de una profesión es esotérico, normalmente la rendición de cuentas sólo es posible entre iguales, ya que los no iniciados carecen de la comprensión necesaria para hacer juicios. Sin embargo, la revisión por parte de iguales es polémica, puesto que los profesionales suelen protegerse entre sí y, por tanto, aplican castigos muy leves en caso de errores.

Las decisiones en la celda 4 incluyen las metas que no son claras o que son conflictivas y el conocimiento de la causa-efecto (o los medios) es incierto. Los teóricos contemporáneos de la organización han llamado a estas organizaciones "redes" o "anarquías organizadas". Cuando describen estas últimas, por ejemplo, Cohen *et al.* (1972), citan tres características definitorias: preferencias problemáticas, tecnología imprecisa y constante flujo de tomadores de decisiones. En lo que jocosamente llaman el modelo "cesto de basura", las metas se definen sólo en el proceso de debate y selección de medios políticos particulares. Las organizaciones anárquicas son planas, como las comunidades, pero no son cohesivas: sus miembros tienen intereses tanto comunes como conflictivos. Sin embargo, a diferencia de los sistemas pluralistas competitivos, el conflicto no termina en victoria para una de las partes, la cual alcanza después el poder autoritario en la toma de decisiones.

Así pues, una teoría muy elaborada de las organizaciones propondría que una determinante de importancia de la estructura es el tipo de situación de decisión que enfrenta la organización. Pero, sin duda, el lector ya ha comenzado a preguntarse de qué manera ubicar las organizaciones reales en el espacio de decisión ilustrado en el cuadro. En realidad, las cuatro celdas no están delineadas de manera clara ni son mutuamente excluyentes. Muy pocas organizaciones reales se ubicarían en los cuatro extremos del cuadro, representando los cuatro "tipos puros" de la estructura. En vez de eso, las situaciones de decisión pueden caer en cualquier lugar del cuadro y la mayor parte de las organizaciones serán una mezcla o un tipo imperfecto.

Además, una organización no sólo toma un tipo de decisión sino que sus problemas, por lo general, son de diversas índoles. ¿Cómo es posible, entonces, que la identificación de la naturaleza de los problemas nos dé alguna guía relacionada con la estructura? Thompson (1967) resolvió el asunto al sugerir que la estructura depende del tipo

<sup>2</sup> Estoy en deuda con mi colega David Arellano Gault por la observación de que en México el comunitarismo tiene un contexto histórico cultural muy diferente al de Estados Unidos. En Estados Unidos, comunidad quiere decir igualitarismo, participación y valores compartidos (Peck, 1987). Sin embargo, en México la idea comunitaria se relaciona con la tiranía de los "caciques", la creación de los nichos de poder "que ocupan los caciques poderosos, paternalistas y a menudo violentos". En algunos casos en que el gobierno mexicano ha creado programas basados en la organización comunitaria se han escuchado voces que sugieren la posibilidad de que tal iniciativa crearía nuevos "cacicazgos".

de problema *más común* para la organización o, en otras palabras, que la estructura está determinada por el tipo de decisiones más características que la organización adopte. También afirmó que ciertas clases de decisiones son más importantes, más críticas, para alguna administración en particular y que se debe elaborar su estructura para manejarlas. Otros teóricos proponen que los procesos de decisión pueden verse *simultáneamente* como burocráticos, políticos, comunitarios o anárquicos (Allison, 1971; Bolman y Deal, 1990), y que los modelos son lentes por medio de los cuales una situación se aprecia de maneras diferentes. Además, las preferencias por los tipos particulares de organización toman la forma que les dan la cultura y la experiencia: Chisholm (1989) sostiene que cuando las dependencias de una área de la política parecen “descoordinadas” estamos condicionados a sacar la conclusión precipitada de que se les debe reunir dentro de cierto tipo de control jerárquico, incluso allí donde la jerarquía exija costos más altos (más niveles de comunicación, mayor formalización) que las formas alternas de coordinación.

Finalmente, otra razón por la que problemas y estructuras no están vinculados de manera tan ordenada como aparentemente dicta la teoría, es que el problema del espacio de la organización pública, por lo menos en parte, se construye socialmente. Las metas y los medios se arreglan en jerarquías —una meta particular también podría verse como el medio para llegar a un fin superior—, de tal modo que la definición de una situación de decisión particular pueda interpretarse en más de una forma. Entonces, los participantes en la organización, y en el caso de las organizaciones públicas los ciudadanos y funcionarios de la política, tienen algún grado de *decisión* relacionado con su punto de vista sobre el problema del espacio en el que operan las administraciones.

En Estados Unidos, la construcción social de los problemas administrativos ha cambiado significativamente en las últimas décadas. Los problemas del gobierno, que antes veíamos como burocráticos, políticos o como un área para técnicos y profesionales, ahora los consideramos cada vez más como de desorganización (anárquicos), aunque los puntos de vista del electorado en estos asuntos difieren en gran medida del enfoque de los expertos y de los funcionarios. Este cambio hacia una interpretación de los problemas como desorganización se ilustra con las ya tan descritas tendencias de opinión del público estadounidense.

Consideremos primero el plano de las metas en el cuadro. Hoy en

día, los estadounidenses parecemos tener una fijación con la “diversidad” de nuestra población y, por lo tanto, esperamos poco consenso en las metas públicas. Anteriormente, asumíamos sin preocupación que todos los tipos heterogéneos de personas que ingresaran en el país podrían amalgamarse en la gran “fundidora”. Sin embargo, ahora estamos convencidos de que hay enormes diferencias de opinión resultado de nuestra diversidad y de que estas diferencias son extremadamente resistentes a las anticuadas técnicas de elaboración de consenso o, a falta de eso, de un término medio. De hecho, percibimos las polaridades de opinión aun cuando existe un amplio consenso. Por ejemplo, un observador (Rosenblatt, 1992) resalta que nuestra atención nacional se ha concentrado en los puntos de vista irreconciliables sobre el aborto de los activistas de “proelección” y de “provida”, mientras la gran mayoría de los estadounidenses *concuerta* en este tema y cree que el aborto debería ser legal pero fuertemente desalentado. O como a pesar del creciente debate sobre las políticas de acción afirmativa, muchos estadounidenses que están de acuerdo en que el trato preferencial es erróneo, creen que se deberían promover las iniciativas proactivas para contratar, capacitar, apoyar, promover e incluir a las minorías en todas las áreas de la vida pública. Estos ejemplos ponen en evidencia que nuestro problema del espacio no es completamente un fenómeno objetivo, una reacción a las condiciones externas, sino un fenómeno subjetivo, construido socialmente.

Así como cada vez más creemos que hay poco consenso en las metas públicas, también tenemos cada vez menor fe en la capacidad humana para comprender la causa y el efecto. A pesar de que los físicos y otros científicos “duros” todavía tienen la ingenua admiración del público, la ciencia social es vista con gran escepticismo, y sus progenitores, las grandes universidades dedicadas a la investigación, pierden la confianza del público (y los fondos públicos) año tras año. Este fenómeno se alimenta, en parte, de los reportajes jubilosos de los periódicos sobre las nuevas investigaciones, las cuales contradicen el pensamiento anterior. Por ejemplo, en el pasado los estudios sugerían que el café era dañino para la salud y, más tarde, otras investigaciones informaban que no la afectaba. Lo que es más importante, el escepticismo relacionado con la ciencia es el resultado inevitable del gran y evidente fracaso de los investigadores, durante décadas, para resolver problemas sociales malignos, como la delincuencia, el abuso de las drogas, la violencia intrafamiliar, el abuso infantil y muchos más.

El resultado neto de ambas tendencias —creer que el consenso de

las metas es imposible y que la ciencia es incapaz de ofrecer los medios para lograr los objetivos— es el caos que se ve por doquier. Y las insuficiencias de la burocracia se perciben muy agudamente, a pesar de ser la estructura de elección para resolver problemas más sencillos.<sup>3</sup> Hoy en día es muy raro escuchar una defensa de las formas de organización burocráticas. De hecho, un comentarista dijo recientemente que Federal Express, la gran compañía de correo de entrega inmediata, era “muy exitosa”, a pesar de su estructura jerárquica. Por supuesto que aquí el análisis indicaría que la jerarquía se adecua perfectamente a la meta clara y a la tecnología bien desarrollada de Federal Express, motivo por el cual su éxito no debería ser motivo de sorpresa.

Tampoco es común oír un llamado a incrementar la politización de las organizaciones públicas. Y aunque la “dicotomía política-administración” ha sido ampliamente desprestigiada para favorecer el punto de vista de que buena parte de la actividad administrativa tiene características políticas, la “política organizacional” es vista a menudo como un aspecto poco afortunado (aunque tal vez inevitable) de la vida laboral. Ciertamente el modelo político sigue siendo muy útil en la descripción y explicación de fenómenos como la elaboración del presupuesto o la relación entre la dirección y los sindicatos de trabajadores del gobierno, sin embargo, las confrontaciones entre adversarios y las astutas maniobras y luchas ideológicas de la política partidista son vistas con tanto enfado y disgusto como la burocracia.

Puesto que los problemas públicos parecen encontrarse —tanto para los formuladores de políticas como para el electorado— en la mitad inferior (celdas 3 y 4) del cuadro, las formas organizacionales que corresponden a estos problemas reciben naturalmente muchísima atención en publicaciones académicas y profesionales. En los siguientes apartados, dirigiremos nuestra atención primero a las organizaciones estructuradas como comunidades y después a aquellas que toman una forma anárquica.

<sup>3</sup> Para quienes leen la literatura académica sobre negocios y administración pública de Estados Unidos no será una sorpresa esta asociación de reforma administrativa y sentimientos antiburocráticos. En Estados Unidos (y hasta cierto grado en Australia, Canadá y Nueva Zelanda), movimientos recientes como Dirección de Calidad Total, “reinención del gobierno” y otros esfuerzos de reforma, han dado mucho mayor énfasis del que realmente tienen en Europa o México a la facultación de los empleados (así como mayor discreción gerencial), las estructuras planas, los equipos de autodirección, la participación de los sindicatos en el establecimiento de las políticas, etc. En Gran Bretaña, Europa y México el énfasis ha sido tecnocrático casi por completo, pero con un ingrediente de competencia de libre mercado.

## Comunidades

El “comunitarismo” ha estado en boga en años recientes: nos sugiere que los sistemas y organizaciones políticos congeniarían más y serían más equitativos si tuvieran su base en valores comunes, metas compartidas y confianza mutua (Bellah, Madsen, Sullivan, Swidler y Tipton, 1985; Etzioni, 1988; Peck, 1987; Wamsley *et al.*, 1990). Las comunidades por lo general son pequeñas y, aunque se dan conflictos en ellas como en todos los grupos humanos, normalmente hay un margen bastante amplio de asuntos, sustantivos y de procedimiento, sobre los que existe un consenso de grupo. En este tipo de organizaciones el poder se encuentra muy descentralizado y las relaciones son igualitarias. La rendición de cuentas se logra mediante procesos que aseguran una amplia participación en la toma de decisiones. Existen dos tipos importantes de organizaciones comunitarias cada vez más comunes en los sistemas administrativos de Estados Unidos: las organizaciones formadas por empleados profesionales y las que se basan en equipos.

Las organizaciones de profesionales, como los grupos médicos o psiquiátricos, las facultades universitarias o los consultores administrativos, son ejemplos contemporáneos de organizaciones comunitarias. Los profesionales toman decisiones en donde las metas son claras pero los medios para lograrlas son inciertos. En el ejemplo de la medicina, todos —doctor, paciente, parientes— coinciden en que la meta es devolver la salud al paciente. No obstante, a pesar de los asombrosos logros de la medicina moderna, el diagnóstico y la prescripción no son ciencias exactas, de tal suerte que los médicos deben tomar decisiones riesgosas en las que el éxito o el fracaso son obvios. Si cuando muere un paciente el doctor pudiera tener cargos por homicidio, nadie estaría dispuesto a practicar la medicina. Entonces, la sociedad hace un contrato con las profesiones intercambiando una “licencia” por un “mandato” (Hughes, 1959). Los profesionales obtienen una licencia que no pueden reclamar los que no lo son: la exención de juicio cuando no se trate de negligencia. A cambio, ellos se comprometen a cumplir el mandato: la función social de sanar al enfermo y al herido.

Con el tiempo, muchos oficios se han vuelto profesiones y las organizaciones gubernamentales en particular tienen una muy alta concentración de empleados profesionales (Mosher, 1968). Muchos estudios han destacado que los directores de las organizaciones de estructura burocrática tienen dificultad para ejercer control jerárquico sobre aquellos subordinados cuya experiencia profesional excede la

propia (Benveniste, 1987; Engel, 1970; Hall, 1968; Montagna, 1968; Scott, 1966). Con empleados profesionales, la autoridad de la pericia es mucho más persuasiva que la autoridad que da el puesto y es más probable que la rendición de cuentas se haga por medio de la revisión por parte de iguales que por la disciplina de los superiores en la organización.

Otra variante contemporánea de estructura comunitaria es la que ejemplifican las organizaciones que conforman los equipos. Estos pueden tomar diversas formas, desde los equipos de trabajo que se dirigen a sí mismos hasta los grupos dominados por un líder fuerte (los equipos de fútbol americano son un claro ejemplo de lo anterior). Lo que todos los equipos efectivos tienen en común es una meta compartida, que por lo general son grupos muy pequeños, relativamente planos y que muestran una cohesión considerable. Los grupos de autodirección (Orsburn, Moran, Musselwhite y Zenger, 1990), que pueden existir dentro de cualquier tipo de organización, son diferentes de otros equipos de trabajo, pues tienen un bajo grado de especialización entre los miembros del equipo (en vez de eso, todos tienen capacitación para realizar el trabajo de los demás), y tienen un sistema de recompensa vinculado al desempeño del equipo, no al individual, ni a las habilidades personales ni a la antigüedad. El término “autodirección” se refiere al hecho de que la unidad laboral ha absorbido muchas de las funciones de la dirección, como planeación, elaboración de horarios y monitoreo del trabajo y, en algunos casos, elaboración de presupuesto, manejo de recursos humanos y garantía de la calidad.

### *El lado oscuro de la comunidad*

Las virtudes de las comunidades son un tema que han tratado varios escritores contemporáneos (Bellah *et al.*, 1985; Hummel, 1990; Peck, 1987; White y McSwain, 1990), quienes sostienen que un sistema comunitario de relaciones sociales y organizacionales es más humano y satisfactorio que los modelos burocráticos o políticos. Al igual que el movimiento por las relaciones humanas y el subsecuente enfoque conductista sobre el comportamiento de la organización, el enfoque comunitario considera las necesidades de pertenencia, afiliación o amor como acicates importantes para la actividad en la organización. Los comunitarios ven el liderazgo como una función compartida, un manto que pasa de individuo en individuo según la pericia que se tenga para

resolver el problema que enfrenta la comunidad. De manera similar, en las organizaciones profesionales un individuo emerge como *primus inter pares* cuando se necesita su experiencia especializada.

Sin embargo, aunque las comunidades tienen grandes virtudes —el sentido de pertenencia que nace entre los participantes, su capacidad de ser flexibles y de sacar el potencial humano de cada miembro del grupo—, el inconveniente potencial más importante es la creación de una presión tiránica para conformarse, como sostiene el uso convencional en Estados Unidos respecto a las desventajas de vivir en un pueblo pequeño. Janis (1983) analizó el proceso mediante el cual grupos con gran cohesión pueden forzar una conformidad dañina en su retrato del “pensamiento de grupo”. (Taylor, quien ha escrito sobre este tema, concluye que las comunidades pueden ser de hecho coercitivas, aunque no lo sean inherentemente. Y que incluso las comunidades coercitivas no son tan represivas como los estados moderadamente controladores, ya que existe participación en la toma de decisiones colectiva y aun en los procesos mismos de control social.)

Otro problema observado con las organizaciones de profesionales se da porque tienen pericia especial en lo que concierne a problemas que son importantes pero no ampliamente comprendidos. A fin de proteger la concesión de la “licencia” para la profesión, los profesionales tienden a defenderse vigorosamente entre sí de los ataques de los extraños, y puesto que éstos no entienden el trabajo de los primeros lo suficiente como para hacer una crítica efectiva, sólo las conductas reprobables más extremas permiten llevarlos a juicio. Los policías (cuyo trabajo recae sobre todo en la celda 3, pero que por lo general están organizados en forma jerárquica y burocrática) muestran esta actitud protectora y hasta defensiva; no soportan la vigilancia de los civiles, defienden a sus compañeros de los ataques de extraños y tienden a socializar, principalmente, con otros policías. Todos los comportamientos, menos el último, son muy similares en otras profesiones tradicionales, como la medicina y la abogacía.

### **Anarquías**

A primera vista, las organizaciones anárquicas pueden parecer escasas o hasta inexistentes en los sistemas administrativos modernos. El término mismo genera inquietudes. Como filosofía política, el anarquismo ha sido considerado generalmente peligroso o utópico y en el habla

cotidiana de hoy en día, anarquía significa lo mismo que “caos”: un estado de inestabilidad sin reglas muy peligroso. Sin embargo, como resultado del desarrollo de la ciencia natural (Gleick, 1987; Kiel, 1994; Wheatley, 1992), hemos comenzado a pensar en el caos como un estado *saludable*, precursor necesario de un cambio benéfico. Tal vez sea entonces el momento de reexaminar la anarquía como una estructura organizacional, sin prejuicios sobre su valor o su viabilidad.

La palabra griega *anarchos* significa “sin reglas”. En un tratado moderno sobre las ideas anarquistas, el filósofo Michael Taylor (1982) define la anarquía como “la condición del no Estado” (p. 4), en el que no hay especialización de los puestos políticos (todo el mundo participa por igual en la toma de las decisiones políticas) ni existen medios para forzar las decisiones colectivas. La “no especialización de los puestos políticos” no significa que no existan líderes ni actividades organizadas; simplemente quiere decir que no hay una persona que se pueda *especializar* en ser líder: cualquiera puede asumir el papel en cualquier momento si siente tal inclinación y si encuentra el apoyo. De igual manera, aunque la fuerza coercitiva no puede, por definición, usarse para hacer que los participantes respeten las decisiones colectivas, no existe razón alguna para que no se intente usar las técnicas *persuasivas* (control social).

Tal vez el mayor obstáculo para que se tome en serio al anarquismo como teoría política u organizacional ha sido el temor de que un sistema anárquico no pueda generar el orden social. Michael Taylor, cuya definición de anarquía usamos aquí, sostiene que un sistema político anárquico no tiene que ser ni inestable ni coercitivo, *si es* en cambio una comunidad. Sin embargo, algunos sistemas mucho más pequeños tienen menor dificultad para mantener el alto grado de libertad individual característico de las anarquías sin desintegrarse. En este análisis el énfasis no se encuentra en los sistemas políticos sino en las organizaciones individuales, o hasta en subgrupos (departamentos, programas o equipos) dentro de una organización. Las características que identifica Taylor —la no especialización de los puestos políticos y la no imposición de las decisiones colectivas— aparecen en dos tipos principales de estructura de la administración contemporánea, las llamadas “organizaciones en red” y las “empresas públicas”.

## Redes

He empleado en otras partes el término “red” (DeLeón, 1994) para describir las organizaciones o los sistemas anárquicos. Las redes son estructuras coordinadoras de diferentes tipos, como las redes de políticas, las redes interorganizacionales o intergubernamentales, o las redes temáticas (Hecló, 1978). Son planas y flojamente acopladas, no tienen autoridad central (la imagen adecuada es una red de pescar y no una telaraña) ni límites fijos. A diferencia de las comunidades, en que los miembros tienen muchos valores e intereses compartidos, las redes se caracterizan porque los intereses de sus miembros se *traslapan* (aunque no todos compartan los intereses o los valores individuales). Por supuesto, las organizaciones y sistemas reales caen en cualquier punto del espectro entre la anarquía y la comunidad; las redes particulares pueden estar más cerca a uno u a otro polo.

El parteaguas en el estudio sobre las redes en las organizaciones llegó con la descripción de Roethlisberger y Dickson de los conocidos Experimentos Hawthorne de la década de 1930. Ellos descubrieron que la “organización informal” comprende redes o sistemas de relaciones sociales que complementaron (o a veces subvirtieron) las pretensiones organizacionales formales. Ese concepto se empleó mucho durante la década de 1950 en campos diversos, como la antropología, la psicología, la sociología, la salud mental y la biología molecular, y en años recientes ha logrado atención adicional en la teoría de la organización, como se ejemplifica en el volumen elaborado a partir de una conferencia sobre redes y organizaciones que se llevó a cabo en Harvard en agosto de 1990 (Nohria y Eccles, 1992).

Actualmente, los estudios sobre redes toman diferentes formas. Algunos observadores parten de la idea de que las organizaciones son sistemas complejos de redes superpuestas en las que cada una tiene diferentes funciones para la organización (Powell, 1991). En estos estudios, una red es una *característica* de una organización, suplementaria a la estructura organizacional formal.

Otros analistas emplean el término “red” para referirse a estructuras coordinadas particulares de varios tipos, como redes de políticas (Marin y Mayntz, 1991; Meltsner y Bellavita, 1983; Rhodes, 1991), redes temáticas (Hecló, 1978), redes interorganizacionales (Lorenz, 1991; Perrow, 1992), o las redes intergubernamentales (Boje y Whetten, 1981; Chisholm, 1989; Gage y Mandell, 1990). Finalmente, el término “red” puede describir la estructura de una organización aislada (Ba-

ker, 1992; Powell, 1991). Una variante significativa de este enfoque es la de Cohen, March y Olsen (1972), quienes consideran que la "anarquía organizada" es característica de cualquier organización, pero sólo una parte del tiempo: "Una teoría de la anarquía organizada describirá una porción de las actividades de casi cualquier organización, pero no las describirá todas" (p. 1).

Todos estos usos de la idea de red tienen tres características en común: primero, las redes son *planas* en cuanto a su forma. A diferencia de las jerarquías, que pueden tener una forma piramidal bastante pronunciada, las redes tienen pocas o ninguna graduación de categoría. Segundo, las redes son relativamente *débiles de estructura*. No hay un nodo formalmente identificado como central, aunque deben existir algunos que estén más densamente conectados con otros. A diferencia de las jerarquías, que tienen un solo centro de poder, o de los sistemas pluralistas en los que existen múltiples centros de poder, una red no tiene centro. Tanto Meltsner (1983) y Emmert, Crow y Shangraw (1991) escogen la amiba como imagen de las organizaciones en red. Las redes también están débilmente estructuradas, puesto que sus límites no son fijos e impermeables sino penetrables y cambiantes.

Por último, casi todos los teóricos que emplean el concepto de red subrayan los *intereses comunes* que hacen que los miembros de la red se atraigan. Sin embargo, este interés compartido no se parece al consenso de una comunidad. En una red, cada miembro tiene, por lo menos, algún o algunos intereses en común con otro miembro, pero no tiene intereses en común con todos los demás. O, como sostiene Morgan, "las redes no están construidas necesariamente alrededor de una identidad de intereses; lo que se necesita es (meramente) que exista una base para alguna forma de intercambio benéfico mutuo" (citado en Korac-Boisvert y Kouzmin, p. 60).

### *Empresariado público*

Aun cuando la capa exterior de una organización (o parte de ella) es piramidal, sus segmentos pueden ser anárquicos (Thompson, 1967), como los "talleres del zorrillo" (unidades cuidadosamente delimitadas donde se intenta o se prueba la innovación radical) de la compañía 3M, el enorme fabricante de artículos para oficina, como los Post-It y la cinta Scotch.

La estructura empresarial obviamente cae en la situación de la celda 4. Ante la falta de consenso en las metas, los puntos de vista

personales encuentran cabida para su expresión. Por la falta de conocimiento acerca de los medios, el empresario debe experimentar y ante la falta de asignación presupuestaria suficiente, debe mendigar los recursos. Más aún, en una situación de problema anárquico, la visión personal del empresario es una *precondición necesaria* para la acción. Los problemas y las tecnologías se revuelven en el "cesto de basura" y el empresario es el catalizador que las conecta. Él realiza el "salto empresarial" (Lewis, 1980) que ve la posibilidad de conexión y después pone la energía y la habilidad para que suceda.

Son abundantes los paralelos entre la imagen convencional del empresario y el retrato de ese papel que hacen los teóricos de los negocios. La "inspiración" sugiere la brillante idea, la invención del empresario de la alta tecnología de Drucker. El contexto anárquico resuena con el punto de vista de Schumpeter sobre el empresario como fuente de creación destructiva (1911). Desde el enfoque de este último, el empresario no sólo explota el cambio, lo crea, con lo que genera un desequilibrio dinámico en su búsqueda de la innovación. Stever (1988) caracteriza a los empresarios del sector público como valerosos, astutos e individualistas y hace énfasis en que esas cualidades son una respuesta de adaptación al "caos y fragmentación" (anarquía de la administración pública posprogresiva).

### *El lado oscuro de la anarquía*

"Vive y deja vivir" es el lema de las organizaciones en la celda 4. Este enfoque es funcional para ellas pues combina la noción de esfuerzo por la autoactualización y obtención del máximo desarrollo del talento especial de un individuo, con la noción de que la libertad para desarrollarse como individuo no puede existir sin límites a riesgo de consecuencias fatales para el orden social. Para mantener abierto un amplio espacio para el desarrollo personal, el individuo debe combatir enérgicamente a aquellos que amenazan con restringir su autonomía para decidir. El problema con la máxima libertad es, por supuesto, el potencial para el abuso. En Estados Unidos los empresarios exitosos a menudo parecen más grandes que la vida misma. El brillante ermitaño, el extraño que "burla" los poderes arraigados, el rebelde taimado que vive de su ingenio al margen de la sociedad civil, tienen un encanto permanente. Sin embargo, los muchos críticos del empresariado público muestran su preocupación ante el hecho de que si los funcionarios



públicos se vuelven empresarios, entonces “el individualismo, la ganancia, el egoísmo y el cálculo audaz se convertirán en las normas tanto para las dependencias públicas como para las empresas privadas” (Stever, 1988, p. 99).

### Conclusiones

No hay duda de que muchas lecciones evidentes se pueden aprender del análisis que llevamos a cabo. Sin embargo hay tres, tal vez menos obvias, a las que me gustaría referirme para finalizar.

Primero, la estructura de una organización debería reflejar el tipo de problemas a los que se va a enfrentar y para los que está diseñada. Por ejemplo, el correo de entrega inmediata conlleva una meta absolutamente clara y ciertas tecnologías, por lo que este servicio puede tener la mejor entrega con una organización (Federal Express) estructurada como una burocracia weberiana clásica. Más aún, no deberíamos sucumbir descuidadamente a la construcción social de la realidad sin reconocer el consenso cuando se encuentra presente, o perdiendo la fe en la teoría cuando la fe está justificada. Por otra parte, deberíamos reconocer que las situaciones a menudo son inestables: a medida que los problemas cambian, la estructura también necesita cambiar. Tal vez no deberíamos pensar que una organización pública en particular es una “burocracia” o una “anarquía organizada” sino una entidad versátil que cambia de un momento a otro, o una creación multiforme cuyas subunidades tienen estructuras diferentes, dependiendo de sus labores específicas.

Segundo, puesto que una organización moderna debe ser capaz de alterar su estructura para adecuarse a múltiples problemas, los diseñadores bien informados deberían tratar de establecer las bases para los cuatro tipos de organización, permitiendo la fluidez entre un tipo de estructura y otra, en la medida en que las condiciones lo permitan. Así, mientras que la mayor parte de las dependencias del gobierno de Estados Unidos están estructuradas como direcciones generales, la formalidad de sus organigramas puede encubrir la diversidad de su funcionamiento real. Cuando se manejan problemas complejos, la estructura jerárquica puede por lo general estar latente —tan sólo un conjunto de líneas y apartados en un organigrama—, pero cuando se identifica un problema como tal, el poder fluye a través de esos canales activando la estructura latente.

Tercero, aun cuando una forma organizacional está señalada fuertemente por las condiciones de la tarea y el ambiente, tal vez deba adaptarse a la cultura y las preferencias de los seres humanos que la conforman. Los empleados de hoy en día tienen mayor educación, son menos conformistas y tienen mayor confianza en sí mismos que las generaciones anteriores; esperan tener mayor autonomía y mayores oportunidades para participar en las decisiones que los afectan. La imposición de una estructura jerárquica donde la comunidad o la anarquía son dictadas por la naturaleza de la tarea es, indudablemente, una receta para el fracaso. Sin embargo, con una fuerza laboral madura, instruida y con facultades, una organización tal vez quiera ser muy equitativa aun y cuando formalmente sea jerárquica.

Cuarto, los intentos por crear una comunidad (o hasta una anarquía) donde la tarea recae en la celda 1 o 2 pueden no ser tan dañinos como uno creería. Lo que dijo Tolstoi sobre las familias (en las primeras líneas de *Ana Karenina*), también es cierto para las organizaciones: las que son felices se parecen todas entre sí, pero cada organización infeliz es infeliz a su manera. Si los directores y los empleados por igual respetan cada uno el talento del otro y se interesan por el mutuo bienestar, entonces no importa gran cosa si la estructura formal es burocrática, pluralista, comunitaria o anárquica. Un funcionario de alto rango que realmente respeta el valor de cada miembro de la organización tratará a cada individuo con la misma cortesía y atención que daría a un igual. Los adversarios que confían en la sinceridad de los propósitos del otro y en su justicia y honestidad podrán discutir acaloradamente sobre un tema sin olvidar sus intereses y valores comunes. Debemos recordar que cada forma organizacional tiene sus puntos fuertes y débiles característicos, pero la prudencia y la generosidad pueden ayudarnos a acentuar los primeros y a moderar los segundos.

Durante décadas, los teóricos han descrito los cambios en el medio tecnológico y competitivo que están remodelando las organizaciones. La necesidad de tener adaptaciones flexibles y creativas a las condiciones cambiantes requerirá de estructuras que se acomoden holgada y no represivamente, aun cuando la coacción se aplique en nombre de la rendición de cuentas. Más aún, los empleados de hoy en día se muestran cada vez más inquietos bajo una autoridad jerárquica, pero también son un grupo diverso, resistente a las presiones ante la conformidad que implica el ideal comunitario. Para poder responder a los retos de la administración pública contemporánea necesitamos adaptar la estructura de la organización al medio laboral, luchando, a la vez, por

alcanzar con mayor eficiencia los fines públicos mientras se alientan las oportunidades de desarrollo y realización personal para los empleados públicos. Las anarquías y las comunidades, a pesar de ser tan diferentes de las formas burocráticas tradicionales de organización pública, están prometiendo alternativas que tienen una gran aplicabilidad.

### Referencias bibliográficas

- Allison, G. (1971), *Essence of Decision*, Boston, Little, Brown & Co.
- Baker, W. E. (1992), "The Network Organization in Theory and Practice", en N. Nohria y R. G. Eccles (eds.), *Networks and Organizations*, Boston, Harvard Business School Press, pp. 397-429.
- Bellah, R. N., R. Madsen, W. M. Sullivan, A. Swidler y S. M. Tipton (1985), *Habits of the Heart*, Nueva York, Harper & Row.
- Benveniste, G. (1987), *Professionalizing the Organization: Reducing Bureaucracy to Enhance Effectiveness*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Boje, D. M. y D. A. Whetten (1981), "Effects of Organizational Strategies and Contextual Constraints on Centrality and Attributions of Influence in Interorganizational Networks", *Administrative Science Quarterly*, vol. 26, pp. 378-395.
- Bolman, L. G. y T. E. Deal (1990), *Modern Approaches to Understanding and Managing Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Chisholm, D. (1989), *Coordination without Hierarchy*, Berkeley, University of California Press.
- Cohen, M. D., J. G. March y J. P. Olsen (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, pp. 1-25.
- DeLeon, L. (1993), "As plain as 1, 2, 3 ... and 4: Ethics and Organization Structure", *Administration & Society*, vol. 25, núm. 3, pp. 293-316.
- (1994), "Embracing Anarchy: Network Organizations and Interorganizational Networks", *Administrative Theory and Praxis*, vol. 16, núm. 2, pp. 234-253.
- (1996), "Accountability in a 'Reinvented' Government", *International Journal of Public Administration* (proxima aparición).
- (1996), "Ethics and Entrepreneurship", *Policy Studies Journal* (próxima aparición).
- Emmert, M. A., M. M. Crow y R. F. Shangraw, Jr. (1991), *Public Management in the Future: Post-Orthodoxy and Organization Design*, documento presentado en la Conferencia Nacional de Investigación sobre Administración Pública, Syracuse, Nueva York.
- Engel, G. V. (1970), "Professional Autonomy and Bureaucratic Organization", *Administrative Science Quarterly*, vol. 15, pp. 12-21.
- Etzioni, A. (1988), *The Moral Dimension: Toward a New Economics*, Nueva York, The Free Press.
- Gage, R. W. y M. Mandell (eds.) (1990), *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*, Nueva York, Praeger.
- Gleick, J. (1987), *Chaos: Making a New Science*, Nueva York, Viking Penguin.
- Hall, R. H. (1968), "Professionalization and Bureaucratization", *American Sociological Review*, vol. 33, pp. 92-104.
- Heckscher, C. (1991), "Can Business Beat Bureaucracy?", *The American Prospect*, vol. 2, pp. 114-128.
- Heclo, H. (1978), "Issue Networks and the Executive Establishment", en A. King (ed.), *The New Political System*, Washington, The American Enterprise Institute for Public Policy, pp. 87-124.
- Hughes, E. C. (1959), "The Study of Occupations", en R. K. Merton, L. Broom y L. S. Cotrell, Jr. (eds.), *Sociology Today*, vol. II, pp. 442-458, Nueva York, Harper & Row.
- Hummel, R. P. (1990), "Circle Managers and Pyramid Managers: Icons for the Post-Modern Public Administrator", en H. D. Kass y B. L. Catron (eds.), *Image and Identity in Public Administration*, Newbury Park, California, Sage, pp. 202-218.
- Janis, I. L. (1983), *Groupthink*, 2a. ed., Boston, Houghton Mifflin.
- Jaques, E. (1990), "In Praise of Hierarchy", *Harvard Business Review*, vol. 90, pp. 127-133.
- Kiel, L. D. (1994), *Managing Chaos and Complexity in Government*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Korac-Boisvert, N. y A. Kouzmin (1994), "The Dark Side of Info-Age Social Networks in Public Organizations and Creeping Crisis", *Administrative Theory and Praxis*, vol. 16, núm. 1, pp. 57-82.
- Lewis, E. (1980), *Public Entrepreneurship*, Bloomington, Indiana University Press.
- Lorenz, E. H. (1991), "Neither Friends nor Strangers: Informal Networks of Subcontracting in French Industry", en G. Thompson, J. Frances, R. Levacic y J. Mitchell (eds.), *Markets, Hierarchies and Networks*, Londres, Sage.
- Marin, B. y R. Mayntz (eds.) (1991), *Policy Networks*, Boulder, Colorado, Westview.
- Meltsner, A. J. y C. Bellavita (1983), *The Policy Organization*, Beverly Hills, Sage.
- Montagna, P. D. (1968), "Professionalization and Bureaucratization in Large Professional Organizations", *American Journal of Sociology*, vol. 74, pp. 138-145.
- Morgan, G. (1986), *Images of Organization*, Newbury Park, Sage.
- Mosher, F. C. (1968), *Democracy and the Public Service*, Nueva York, Oxford University Press.

- Nohria, N. y R. G. Eccles (eds.) (1992), *Networks and Organizations*, Cambridge, Mass., Harvard Business School Press.
- Orsburn, J. D., L. Moran, E. Musselwhite y J. H. Zenger (1990), *Self-Directed Work Teams*, Homewood, Business One Irwin.
- Peck, S. M. (1987), *The Different Drum: Community-Making and Peace*, Nueva York, Simon & Schuster.
- Perrow, C. (1992), "Small-Firm Networks", en N. Nohria, y R. G. Eccles (eds.) (1992), *Networks and Organizations*, Cambridge, Harvard Business School Press, pp. 446-470.
- Powell, W. W. (1991), "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization", en G. Thompson, J. Frances, R. Levacic y J. Mitchell (eds.), *Markets, Hierarchies and Networks*, Londres, Sage, pp. 265-276.
- Rhodes, R. A. W. (1991), "Policy Networks and Sub-Central Government", en G. Thompson, J. Frances, R. Levacic y J. Mitchell (eds.), *Markets, Hierarchies and Networks*, Londres, Sage, pp. 203-214.
- Roethlisberger, F. y W. Dickson (1940), *Management and the Worker*, Cambridge, Harvard University Press.
- Rosenblatt, R. (1992), *Life Itself: Abortion in the American Mind*, Nueva York, Random House.
- Schumpeter, J. (1911), *The Theory of Economic Dynamics*.
- Scott, R. W. (1966), "Professionals in Bureaucracies-Areas of Conflict", en H. M. Vollmer y D. L. Mills (eds.), *Professionalization*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, pp. 265-275.
- Stever, J. A. (1988), *The End of Public Administration*, Dobbs Ferry, Nueva York, Transnational.
- Taylor, M. (1982), *Community, Anarchy and Liberty*, Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press.
- Thompson, J. D. (1967), *Organization in Action*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Thompson, J. D. y A. Tuden (1959), "Strategies, Structures and Processes of Organizational Decision", en J. D. Thompson (ed.), *Comparative Studies in Administration*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Wamsley, G. L., C. T. Goodsell, J. A. Rohr, C. M. Stivers, O. F. White y J. F. Wolf (1990), "Public Administration and the Governance Process: Shifting the Political Dialogue", en G. L. Wamsley (ed.), *Refounding Public Administration*, Newbury Park, Sage, pp. 31-52.
- Weber, M. (1947), *The Theory of Social and Economics Organization*, trad. de A. M. Henderson y T. Parsons, Glencoe, The Free Press.
- Wheatley, M. J. (1992), *Leadership and the New Science*, San Francisco, Berrett-Hoehker.
- White, O. F. y C. J. McSwain (1990), "The Phoenix Project: Raising a New Image of Public Administration from the Ashes of the Past", en H. D. Kass L. y B. Cantron (eds.), *Image and Identity in Public Administration*, Newbury Park, Sage.